
zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

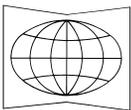
Menschenrechte in Lateinamerika

Mit Beiträgen von

Helen Ahrens
Sonia Cardenas
Sérgio Costa
Pablo de Greiff
Veronika Haász
Guilherme Leite Gonçalves
Armin Paasch
Nina Schneider
Rachel Sieder
María Teresa Sierra
Inga Winkler

herausgegeben von

Tessa Debus, Regina Kreide,
Michael Krennerich, Karsten Malowitz,
Arnd Pollmann und Susanne Zwingel



WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

Herausgeber: Tessa Debus | Regina Kreide | Michael Krennerich | Karsten Malowitz |
Arnd Pollmann | Susanne Zwingel

Wissenschaftlicher Beirat: Zehra Arat (*Purchase College, New York*)
Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*)
Marianne Braig (*Freie Universität Berlin*)
Horst Fischer (*Ruhr-Universität Bochum*)
Rainer Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Brigitte Hamm (*Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg*)
Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*)
Paul Martin (*Human Rights Center, Columbia University*)
Anja Mihr (*Utrecht University*)
Uta Ruppert (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Universität Hannover*)
Beate Wagner (*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)
Annette Zimmer (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*)

Redaktionsanschrift: Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Finanziell unterstützt wird diese Ausgabe durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit“, das die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des BMZ durchführt.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 19,80; Jahresabopreis € 34,00; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 17,00; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr. 0003770608, BLZ: 500 100 60. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH,
Verleger: Bernward Debus, Ursula Buch.

Anzeigenleitung: Brigitte Bell, Tel. 06201/340279, Fax: 06201/182599, brigitte.bell@wochenschau-verlag.de

ISSN 1864-6492

ISBN 978-3-89974742-3 www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

The journal is available at EBSCO.



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Adolf-Damaschke-
Straße 10 • 65824 Schwalbach/Ts.
Tel: 06196/86065 • Fax: 06196/86060
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial 5

Menschenrechte in Lateinamerika

Sonia Cardenas: Forking Paths and Social Complexity:
Rethinking Human Rights Progress in Latin America..... 11

Helen Ahrens: Die Zukunft als Herausforderung des Rechts –
Gedanken zur (Menschen-)Rechtspolitik in Lateinamerika 26

Rachel Sieder, María Teresa Sierra: Indigenous Women's Access to
Justice in Latin America 36

Sérgio Costa, Guilherme Leite Gonçalves: Human Rights as Collective
Entitlement? Afro-Descendants in Latin America and the Caribbean..... 52

Nina Schneider: Brasilianische Wahrheitskommission nach zahlreichen
Kompromissen endlich ratifiziert 72

Gewalt, Gedenken und Gerechtigkeit
Ein Gespräch mit dem peruanischen Philosophen Salomón Lerner Febres 88

Hintergrund

Pablo de Greiff: Some Thoughts on the Development and Present State of
Transitional Justice 98

Veronika Haász: Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen als
Grundsteine starker innerstaatlicher Rechtsschutzsysteme 130

Armin Paasch: Die Rolle der Menschenrechte in der EU-Handelspolitik –
Eine kritische Bestandsaufnahme 146

Inga Winkler: Die Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten –
Fortschritt oder Rückschritt im Bereich der menschenrechtlichen
Verantwortung von Unternehmen?..... 164

Forum

Lehren aus der Hungersnot in Afrika – und die Bedeutung der
Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit
Interview mit dem Bundesminister Dirk Niebel 184

Tour d'Horizon

Hollman Morris: Lateinamerika: „Ein Volk ohne Beine, das läuft“ Rede anlässlich der Verleihung des Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreises 2011	196
--	-----

Buchbesprechungen

Thomas Pogge: Weltarmut und Menschenrechte (von Henning Hahn)	204
Peter Schaber: Instrumentalisierung und Würde (von Tatjana Hörnle)	207
Carmen Meinert, Hans-Bernd Zöllner (eds.): Buddhist Approaches to Human Rights. Dissonances and Resonances (von Benedikt Borst)	214
Sonja Grimm: Erzwungene Demokratie. Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht (von Brigitte Weiffen)	218
Abstracts	222
Autorinnen und Autoren	228

EDITORIAL

Wer die „Menschenrechtsbrille“ aufsetzt und nach Lateinamerika schaut, benötigt Gleitsichtgläser. Was von der Ferne als eine vergleichsweise homogene Region erscheinen mag, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als eine Vielzahl recht unterschiedlicher Länder. Umgekehrt kann die länderspezifische Binnenperspektive den Blick auf gesamtlateinamerikanische Entwicklungen, Strukturprobleme und Zusammenhänge verstellen. Vor allem aber benötigen Beobachter die Bereitschaft, Ambivalenzen zu erkennen, sonst wird ihnen mit der Menschenrechtsbrille schnell schummrig vor den Augen.

Schon auf den ersten Blick fällt auf, dass Rechtsnormen und politische Praxis in der Region teils stark auseinanderklaffen. Dennoch sind Menschenrechts- und Verfassungsnormen in Lateinamerika weit mehr als nur Papiertiger. Als Bezugspunkte für das Wirken nationaler und transnationaler Menschenrechtsbewegungen in und zu Lateinamerika sind sie von unschätzbarem Wert und können auch von staatlicher Seite nicht völlig ignoriert werden. Zugleich handelt es sich bei den Menschenrechten nicht einfach um einen Import aus dem globalen Norden.

Wenig bekannt ist, dass aus Lateinamerika wichtige Impulse für die Entwicklung des globalen Menschenrechtsschutzes ausgingen und ausgehen. Lateinamerikanische Eingaben beeinflussten beispielsweise ganz entscheidend die Arbeiten an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 und wirkten nachdrücklich darauf hin, dass neben den bürgerlichen und politischen auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte in die Erklärung aufgenommen wurden. Auch später ratifizierten die allermeisten lateinamerikanischen Staaten wichtige Kernabkommen des UN-Menschenrechtsschutzes: den Zivilpakt und den Sozialpakt, die Konventionen gegen Rassismus und gegen die Diskriminierung der Frau sowie die Kinderrechts- und die Behindertenrechtskonvention. Über ein Dutzend lateinamerikanischer Staaten sind sogar Vertragsparteien der bislang nur mäßig ratifizierten UN-Wanderarbeiterkonvention von 1990, die 2003 in Kraft trat. Die UN-Konvention gegen das „Verschwindenlassen“ von 2006, seit Dezember 2010 in Kraft, ging maßgeblich auf Initiativen aus Lateinamerika zurück und weist dort bereits etliche Ratifikationen auf. Zudem haben zahlreiche lateinamerikanische Staaten das noch nicht in Kraft getretene neue Zusatzprotokoll des UN-Sozialpaktes von 2008, das einen Beschwerdemechanismus vorsieht, gezeichnet oder sogar, wie im Falle von Ecuador, El Salvador und Argentinien, ratifiziert.

Hinzu kommt, dass der Interamerikanische Menschenrechtsschutz weit entwickelt

ist. Noch vor Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948 wurde im Rahmen der neu gegründeten Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) am 2. Mai 1948 die „Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ verkündet. Die Erklärung enthält sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – und betrat damals nicht nur auf dem amerikanischen Kontinent völkerrechtliches Neuland. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde dann im Rahmen der OAS sukzessive der regionale interamerikanische Menschenrechtsschutz ausgebaut. Etliche regionale Menschenrechtsabkommen wurden auf den Weg gebracht, denen überwiegend lateinamerikanische Staaten beigetreten sind. So haben unter den 34 OAS-Staaten vor allem die lateinamerikanischen Staaten die beiden grundlegenden Menschenrechtsabkommen – die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969 (seit 1978 in Kraft) und das Protokoll über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (San Salvador-Protokoll) von 1988 (seit 1999 in Kraft) – ratifiziert, nicht aber die USA, Kanada und viele karibische Staaten. Dies gilt auch für weitere Interamerikanische Menschenrechtsabkommen, etwa jenes zur Verhütung, Bestrafung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (1994/1996) oder jenes zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung (1999/2001). Der Interamerikanische Menschenrechtsschutz wird also vor allem von lateinamerikanischen Staaten getragen. Zugleich beeinflussten die interamerikanischen Menschenrechtsorgane die Rechtsauslegung, die Rechtsangleichung und in Einzelfällen auch die Rechtspraxis in Lateinamerika.

Weiterhin ist die Verankerung der Menschenrechte im nationalen Recht weit vorangeschritten. Über die Ratifikation internationaler Menschenrechtsabkommen hinaus ist für die innerstaatliche Geltung der Menschenrechte die Frage hoch bedeutsam, inwieweit diese in den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen verankert sind und ihre Umsetzung innerhalb der Staaten institutionell abgesichert ist. Im Vergleich zu anderen Weltregionen schneidet Lateinamerika hier gut ab: In etlichen Staaten der Region stehen internationale Menschenrechtsabkommen inzwischen über dem innerstaatlichen Recht oder haben Verfassungsrang. Dabei herrscht vielfach die Rechtsvorstellung von einem „Verfassungsblock“ (bloque constitucional) vor, der neben den verfassungsmäßig verankerten Rechten eben auch völkerrechtliche Normen des Menschenrechtsschutzes umfasst. Dadurch sind die Menschenrechtsnormen direkt anwendbar und die Überprüfung von Gesetzen erfolgt auch auf Grundlage von gültigen internationalen Menschenrechtsabkommen.

Zugleich verfügt Lateinamerika über eine liberale Verfassungstradition, deren rechtspraktische Bedeutung zwar in langen historischen Phasen stark eingeschränkt war, aber

dennoch Rechtsvorstellungen hervorgebracht hat, denen individuelle Menschen- und Grundrechte vertraut sind. Neben den bürgerlich-politischen Rechten fanden dabei wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Eingang in die Verfassungstexte, und mitunter sogar kollektive indigene Rechte. Vor allem die jüngeren – von gewählten verfassungsgebenden Versammlungen erarbeiteten und in Volksabstimmungen angenommenen – Verfassungen in der Region, namentlich jene in Kolumbien (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) und Bolivien (2009), enthalten Rechte aller drei „Generationen“ der Menschenrechte, einschließlich eine breiten Palette sozialer und indigener Rechte. Allerdings sehen sich die neuen Verfassungen Lateinamerikas auch dem Vorwurf ausgesetzt, sie würden viel Verfassungssyrik beinhalten. Abfällig ist bereits von „Verfassungspopulismus“ die Rede. Damit wird die viel kritisierte Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspraxis einmal mehr betont.

Die umfassende Anerkennung globaler und regionaler Menschenrechtsnormen und die progressive Verfassungsentwicklung stehen in offenkundigem Widerspruch zu der tatsächlichen Menschenrechtslage. Besonders prägend für die Wahrnehmung Lateinamerikas als einer Region, in der die Menschenrechte verletzt werden, waren die skrupellosen Militärdiktaturen, die in den 1970er Jahren an die Macht kamen. Das Schreckensbild des chilenischen Diktators Augusto Pinochet, das nach dem blutigen Putsch von 1973 gegen den demokratisch gewählten, sozialistischen Präsidenten Salvador Allende aufgenommen worden war, ging um die Welt und blieb in den Köpfen all jener eingepägt, die sich mit Lateinamerika im ausgehenden 20. Jahrhundert beschäftigten. Besonders systematisch und grausam gingen die einstigen Militärregime in Argentinien nach 1976, in Brasilien vor 1974, in Chile unmittelbar nach dem Putsch von 1973 sowie in den beiden zentralamerikanischen Staaten El Salvador und Guatemala Anfang der 1980er vor. Im Rahmen der „Doktrin der Nationalen Sicherheit“ bzw. der Aufstandsbekämpfung betrieben die dortigen Militärregime zeitweise regelrechten Staatsterror, verfolgten nicht nur Regimegegner, sondern unter dem Banner des Anti-Kommunismus ganze Bevölkerungsgruppen, die pauschal verdächtigt wurden, mit „Terroristen“ oder Guerilla-Gruppen zu sympathisieren. Dabei schreckten sie nicht vor brutalen Massenmorden zurück. Allerdings gab es seinerzeit auch weniger repressive Militärregime, etwa in Ecuador, Peru und Honduras. Auch der jahrzehntelange mexikanische Autoritarismus stellte einen Sonderfall dar.

Als Reaktion auf den Militärputsch 1973 in Chile und den systematischen Staatsterror der „bürokratischen Militärregime“ der 1970er Jahre im Cono Sur entstanden und erstarkten zugleich starke, grenzüberschreitende Menschenrechtsbewegungen in Lateinamerika, die gegen repressive Herrschaftspraktiken aufbegehrten, je nach Land

in unterschiedlichem Maße bei der Überwindung autoritärer Regime in der Region mitwirkten und später eine wichtige Korrektivfunktion auf die neuerlich etablierten demokratischen Regime in der Region ausübten.

Infolge der fast flächendeckenden (Re-)Demokratisierung Lateinamerikas im ausgehenden 20. Jahrhundert hat sich – im Vergleich zu den vorangegangenen Autokratien – insgesamt die Lage der bürgerlichen und politischen Menschenrechte zweifelsohne verbessert. Die politische Opposition wird – mit wenigen Ausnahmen – meist nicht mehr offen verfolgt und ist in der Nutzung ihrer politischen Freiheits- und Mitwirkungsrechte weit weniger beeinträchtigt als noch unter den autoritären Regimen. Doch auch unter demokratischen Vorzeichen steht es um die Menschenrechte in der Region nicht gut, zumal der Menschenrechts- und Grundrechtsschutz eine ausgeprägte soziale Schieflage aufweist. Gerade sozial benachteiligte Gruppen leiden unter den anhaltenden Verletzungen ihrer Menschenrechte, ob es sich hierbei um die Rechte auf Leben, auf faire Gerichtsverfahren und auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit handelt oder um die Rechte auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen, auf Gesundheit und soziale Sicherheit oder auf angemessene Nahrung, Unterkunft und Wasser. Besonders gefährdet sind dabei alle jene Menschen, die sich aktiv für Menschenrechte einsetzen und dabei die Interessen mächtiger wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, politischer oder militärischer Akteure empfindlich berühren: Dies können Gewerkschaftler sein, die menschenwürdige Arbeitsbedingungen einfordern, Kleinbauern, die sich gegen Landvertreibungen wehren, indigene Minderheiten, die ihre Lebensgrundlagen verteidigen, oder Menschenrechtsaktivisten, Journalisten und Anwälte, welche die Betroffenen unterstützen oder sich gegen staatliche Willkür, Korruption, kriminelle Machenschaften, wirtschaftliche Ausbeutung, Umweltzerstörung oder auch die anhaltende Strafflosigkeit wenden. Trotz einzelner spektakulärer Verurteilungen, zuletzt etwa in Argentinien, werden Menschenrechtsverbrechen in Lateinamerika nicht konsequent verfolgt und geahndet – und sind alle jene, die sich dafür einsetzen, gefährdet. In den vergangenen Jahren wurden dabei Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger gezielt diffamiert und kriminalisiert.

Hinzu kommt, dass in den lateinamerikanischen Gesellschaften ein hohes Maß an strukturell verfestigter sozialer Ungerechtigkeit und Exklusion vorherrscht, was die Nutzung nicht nur der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, sondern auch der bürgerlichen und politischen Rechte beeinträchtigt. Die im weltweiten Vergleich ausgeprägte soziale Ungleichheit behindert strukturell die effektive Mitwirkung gerade sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und befördert tendenziell die elitäre Verkrustung der Politik. Erst infolge des massiven Legitimationsverlustes der etablierten politischen Eliten und Parteien, denen es nach

der (Re-)Demokratisierung (unter, zugegeben, widrigen ökonomischen Bedingungen) zumeist nicht gelungen war, die vielfältigen sozialen Probleme zu lösen oder (angesichts der vielen Fälle an Korruption und Vetternwirtschaft) auch nur rechtschaffen und gemeinwohlorientiert zu regieren, erstarkten soziale Massenprotestbewegungen. Im Laufe der vergangenen Dekade wurden dann fast flächendeckend linke Regierungen in Lateinamerika gewählt. Doch selbst die Regierungen der „neuen Linken“ schafften es bislang nicht, eine wirklich inklusive, partizipative oder gar soziale Demokratie zu errichten. Dies gilt sowohl für die eher pragmatischen, „rosaroten“ Linksregierungen in Argentinien, Brasilien, Chile, Panama und Uruguay, die mitunter bereits wieder abgewählt wurden, als auch für die radikaleren, „roten“ Linksregierungen in Venezuela, Bolivien, Ecuador und Nicaragua, die eine antikapitalistische Stoßrichtung aufweisen.

Mitunter wird eine am Gleichheitsideal orientierte linke Programmatik, die den Staat in die Pflicht nimmt, die soziale Ungerechtigkeit zu überwinden, von einer stark personalistischen und populistischen Herrschaftsausübung überdeckt. Das Beispiel des seit 1999 Venezuela regierenden Hugo Chávez zeigt, dass ein populistischer Regierungsstil trotz Legitimation durch Wahlen und Volksabstimmungen zu einem schleichenden oder verdeckten Rückfall in den Autoritarismus führen kann, wenn dauerhafte Alleinherrschaftsansprüche erhoben, demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien, Verfahren und Institution grob missachtet, bürgerlich-politische Rechte beschnitten und auch soziale Rechte nach politischem Gutdünken gewährt oder verwehrt werden. In Nicaragua versucht inzwischen der (nach Aushebelung des verfassungsmäßigen unmittelbaren Wiederwahlverbotes) gerade wieder gewählte Präsident Daniel Ortega, finanziell unterstützt von Venezuela, auf den Spuren von Hugo Chávez zu wandeln.

Hingegen ist die Gefahr, dass die Militärs wieder die Macht übernehmen – trotz des Putsches in Honduras von 2009 –, eher gering. Allerdings greifen die zivilen Regierungen teils in bedenklicher Form auf die Streitkräfte zurück, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten oder gar um, wie in Venezuela, Entwicklungs- und Sozialprogramme durchzuführen. Der wachsende Einsatz der Streitkräfte im Inneren leistet der Militarisierung der Gesellschaft Vorschub und provoziert massive Menschenrechtsverletzungen bei der Bekämpfung der Drogen- und Gewaltkriminalität. Zu den gegenwärtigen *hot spots* gehört Mexiko, wo bereits 50 000 Menschen gestorben sein sollen, seit der mexikanische Präsident 2006 den Drogenkartellen im Land den Krieg erklärt hat. Inzwischen sind dort auf unüberschaubare Weise Streit- und Sicherheitskräfte, konkurrierende Drogenkartelle, Paramilitärs, Milizen, kriminelle Banden und Killerkommandos in den Drogenkrieg involviert. Nicht weniger komplex ist das Gemisch an staatlicher, parastaatlicher, extrastaatlicher und gegenstaatlicher Gewalt

in Kolumbien, wo die Zivilbevölkerung seit Jahrzehnten unter dem Bürgerkrieg leidet. Nach dem Sudan weist Kolumbien weltweit die meisten Binnenvertriebenen auf, wobei hinter den Vertreibungen oft handfeste wirtschaftliche Interessen stehen. Zu den Ländern mit einem chronisch schlechten Menschenrechtsprofil gehört auch Guatemala, wo Politik und organisierte Kriminalität eng verstrickt sind und die indigene Bevölkerungsmehrheit nach wie vor massiv diskriminiert wird.

Allerdings dürfen solche extremen Beispiele nicht den Blick darauf verstellen, dass es in Lateinamerika auch Staaten wie Costa Rica, Chile und Uruguay gibt, die ein vergleichsweise gutes Menschenrechtsprofil aufweisen, selbst wenn einzelne Probleme internationale Aufmerksamkeit erlangen, wie etwa die Bildungsproteste in Chile oder die dortigen Konflikte mit den Mapuche-Indianern. Andere Länder wie Brasilien sind so groß und heterogen, dass sich dort von Sklavenarbeit bis hin zu vorbildlichen Sozialprogrammen vieles finden lässt, was aus menschenrechtlicher Sicht zu kritisieren oder zu loben ist.

Aus dem umfassenden Themenkomplex „Menschenrechte in Lateinamerika“ kann die vorliegende Nummer der *zeitschrift für menschenrechte* nur eine kleine Auswahl treffen, die erst gar nicht versucht, die Problemvielfalt abzudecken. Dafür werden einzelne übergreifende Überlegungen zur Menschenrechtsentwicklung, zur Rechtspolitik und zu Wahrheit und Versöhnung in Lateinamerika angestellt und die Möglichkeiten von indigenen Frauen, von Afro-Descendants sowie von den Betroffenen früherer Menschenrechtsverbrechen ausgelotet, Gerechtigkeit zu erfahren und ihre Menschenrechte geltend zu machen. Wie gewohnt, enthält die *zfmr* über den Schwerpunkt hinaus Beiträge zu weiteren menschenrechtlichen Themen. Auch konnten wir Bundesminister Niebel für ein Interview zur Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit gewinnen. Eine *tour d'horizon* der besonderen Art stellt die bewegende Rede des kolumbianischen Journalisten und diesjährigen Preisträgers des Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreises, Hollman Morris, dar.

Herzlich gedankt sei den Autorinnen und Autoren für ihre anregenden Beiträge und die angenehme Zusammenarbeit, dem Verlag für die bewährte Kooperation sowie dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und dem Sektorvorhaben „Menschenrechte umsetzen in der Entwicklungszusammenarbeit“, das die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des BMZ durchführt, für die finanzielle Unterstützung dieser Ausgabe.

Unseren Leserinnen und Lesern wünschen wir eine spannende Lektüre!

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der *zeitschrift für menschenrechte*

Sonia Cardenas

Forking Paths and Social Complexity: Rethinking Human Rights Progress in Latin America

Jorge Luis Borges apparently invented the “hypertext”: a gateway from one world of ideas into another, where multiple and contradictory realities coexist (Wardrip-Fruin/Monfort 2003: 29). In his short story “The Garden of Forking Paths”, Borges (1941) recounts how Ts’ui Pên, a Chinese spy working for Germany during World War I, discovers that his illustrious ancestor, Dr. Yu Tsun, had written a coveted novel: like an infinite maze, it included a labyrinth of distinct plots and endings.¹ The beauty of the artifact was that each link reflected a world that was no less real than any of the others, even when they were in diametric opposition. Borges’ “forking paths” was not pure fantasy, as eventually Internet portals and hypertext novels would embed seemingly infinite trajectories under one meta-site. But the story is no less intriguing for its depiction of time: nonlinear and multidimensional, as neatly coherent narratives prove illusory and reality is always complex.

Five decades after Borges’ inventive notion of “forking paths” first appeared, the writer’s native Argentina along with the rest of Latin America experienced dramatic political and social change, transitioning from a tumultuous period of egregious human rights violations to an era marked by democratization and reform. Accounts of this late 20th century transition have been characterized overwhelmingly by notions of progress (Wright 2007; Cleary 1997, 2007). Corrupt and repressive regimes gave way to democratically governed polities, with regular elections and liberal economic policies. Clandestine detention centers, disappearances, and regularized torture apparatuses receded into the background of history, while truth commissions and democratic institutional reforms filled the void. Human rights abuses continued, of course, but these seemed to pale in intensity and magnitude compared to those of the recent past; and the region as a whole was no longer at the forefront of global violence.

If a narrative of progress has been the dominant discourse among observers of human rights in Latin America, a skeptical account has not been absent. Counterbalancing a euphoric emphasis on positive change, an alternative view reveals the persistence of

1 The story “Él Jardín de senderos que se bifurcan” was originally published as part of a collection in Spanish with the same title and later appeared as part of *Ficciones* in 1944 (Borges 1993).

abuse and the contestability of human rights (e.g. Brysk 2008; Goodale/Merry 2007; Farmer 2003; Yashar 2005). The “traditional” abuses of the past may not be present to the same degree, it contends, but they do persist. And while dissidence is no longer defined as broadly as it was under Cold War anti-communist ideology, today’s targets are marked by membership in marginalized social groups, based on gender, socioeconomic standing, ethnicity, race, and sexual orientation. Today’s primary violations, moreover, do not lie in the civil and political realm economic, social, and cultural rights feature centrally (e.g. Eckstein/Wickham-Crowley 2003). Likewise, issues not typically cast in human rights terms, such as women’s health (e.g. Yamin/Gloppen 2011), sexuality (Corrales/Pecheny 2010), incarceration and urban life (Holston 2009), are germane to contemporary struggles over humane treatment.

A debate over human rights progress has important repercussions for how we think about the historical and global evolution of human rights discourse. Indeed a more precise understanding of what exactly has changed is needed if we are to avoid hyperbolic assessments and misplaced solutions. On the one hand, progress-centered accounts can overlook or downplay the persistence of abuse, sometimes blind to new forms of “structural violence” (Galtung 1969) that may be less visible but no less pernicious. Counter-hegemonic critiques, on the other hand, are invaluable in questioning the conventional wisdom and highlighting the socially contested struggles that define human rights demands at any given moment; but they too can fall into the trap of exaggeration, as they dismiss the particular egregiousness of “traditional” rights abuses or the potential value of human rights norms for people struggling to survive and improve their life conditions.

These tensions are not unique to Latin America; they also reflect globally divisive views about the role of human rights – just as they reveal a common logical trap that conflates reality with ethics. From one perspective, human rights activists and engaged scholars often allow their vision of how the world should be to color their perceptions of actual progress. Highlighting the progressive nature of human rights change, including its many accomplishments, they can commit a moralistic fallacy, obscuring deeper critical reasoning necessary for sustainable reform.² Other observers approach the human rights project far more skeptically, as either culturally specific or imperialistic in design and ambition. Those holding this view can include a divergent set of actors, from critical theorists to cultural relativists around the world. Highlighting the hypocrisy and double-speak that so often characterizes the promotion of human rights, they can be dismissive

2 See Hopgood (2007) on Amnesty International and Davis (1986) on the moralistic fallacy.

or suspicious of human rights discourse (Mutua 2002; Douzinas 2000; 2007). Despite their powerful and necessary critique, those variously sharing this perspective can be prone to a naturalistic fallacy: deriving “ought” from “is”, they assume that the historically imperfect exercise of human rights irreparably undermines it, sometimes remaining silent about viable alternatives or their own reflexivity and positions of power.³ The moralistic and naturalistic fallacies illustrate, respectively, the contending logics often underlying notions of human rights progress and skepticism in the region.

Yet human rights realities seem far more complex than either of these perspectives, with progress and abuse coinciding uneasily – closer to Borges’ imagery of forking paths than to a singular and overarching account that privileges one view, while treating others as residual or tangential elements in the dominant story. To illustrate these dynamics, I explore in this essay the complex nature of democratic institutional reforms that have swept across Latin America in recent decades; including the growth of national human rights institutions (e.g. ombudsman offices). These institutional reforms reflect seemingly contradictory trends: positive sources of change alongside institutionalized hypocrisy and pathological weakness. Both, I contend, are equally important social truths. In this sense the essay does not offer a definitive empirical assessment, or balance sheet, of progress and abuse in the region; it is intended far more broadly, as a reflection on the assumptions and strategies underlying our everyday notions of human rights progress.

The Myth of Convergence

Latin America is fertile ground for exploring the contemporary role of human rights. This vantage point reflects a confluence of factors, together accounting for why the region has figured so centrally in the human rights field: a highly publicized level of human rights abuse, followed by drastic improvements; a strong degree of human rights activism alongside apparent democratization; the developing world’s first regional human rights system, accompanied by ground-breaking national efforts to pursue human rights accountability; and overwhelming interdependence with the United States, a powerful country that has taken a highly ambiguous position vis-à-vis global human rights discourse (Cardenas 2010: 2).

3 British philosopher George E. Moore first coined the term “naturalistic fallacy” in 1903 in his *Principia Ethica*. The notion of a “moralistic fallacy” was introduced by biologist Bernard Davis in an article in *Nature* in 1978 (“The Moralistic Fallacy”). See Davis (1986: 30-33). The distinction does not seem to have been used, until now, for human rights issues.

First, in the span of only a few decades and in the context of Cold War ideological battles, the region experienced a large share of egregious abuses and terror. These led to hundreds of thousands of deaths and disappearances and to the systematic torture of countless individuals from all age groups and walks of life (ibid.). Beginning in the 1980s, however, the region also saw marked improvements in human rights conditions. While abuses continued in various forms and guises, the region experienced drastic reform – not only was a thirty-year civil war ended in Guatemala and peace agreements concluded throughout Central America, for example, but a country like Uruguay went from having the highest per capita rate of political imprisonment anywhere in the world to one with the best human rights records among developing countries (ibid.: 132). Given the magnitude of these changes, the region is therefore held up as a model of how societies struggling with widespread killings and torture can undergo transformation.

Second, the region has seen the formation of thousands of vibrant and courageous human rights organizations, whose members dared to protest even during the height of repression. Today, activists and non-activists alike continue to fight against impunity – be it women's groups, indigenous advocates, relatives of human rights victims, legal aid agencies, religious or social justice organizations, or those fighting on behalf of lesbian, gay, bisexual and transgender people (Cardenas 2010: 102). Indeed, the number of human rights organizations in the region has only grown, more than doubling since the early 1990s (ibid.: 111). For the developing world, the region is thus held up as an exemplar of the emergence and consolidation of democratic regimes.

Third, some of the first concerted attempts in the world to pursue truth and justice for past human rights abuses have taken place in Latin America, which also boasts an extensive regional system of human rights protection (Shelton 2004; Harris/Livingstone 1998). Just as truth commissions and human rights trials (Roht-Arriaza 2005; Sikkink/Walling 2007; White 2004) have proliferated across Latin American countries, the Inter-American human rights system includes a dense network of treaties, expert bodies who investigate and monitor abuse, and a regional court (Pasqualucci 2003), all offering a multiplicity of forums for human rights victims and their advocates. While imperfect, the region's human rights mechanisms have set important precedents around the world and must be factored into any survey of international human rights.

Fourth, no discussion of Latin America can ignore the region's geographic position and relationship with the United States. As the southern neighbor of this hegemonic power, the region has always served as an important testing ground for human rights considerations in U.S. foreign policy (Cardenas 2010: 2-3). Certainly the influence

of the United States has been complicated, whether as Cold War ally of authoritarian regimes, contemporary partner in the “war on terror”, or imperfect promoter of human rights norms (see Sikkink 2004; Schoultz 1981; Suominen 2001).

Given this range of experiences, it is little wonder that some of the leading theoretical models of human rights change were devised largely in response to developments in Latin America. This is best illustrated by the “spiral model” (Risse/Ropp/Sikkink 1999), a well-known depiction of how human rights conditions can pass through five stages: violations and mobilization, denial, tactical concessions, internalization, and rule-consistent behavior. Like any model that simplifies complexity, this one accommodates for contingencies. It does not require that every state undergo each phase in precisely the same way; much will depend on the actual strength of human rights groups and the persistence of pressure. Even though the model evokes the imagery of progressive change, it does not originate in a naïve view of the world. Intellectually, it is a response to theoretical realism (state-centric and materialist in orientation) and cynicism (a disbelief in human rights progress). Scholars working in this vein have been interested in demonstrating the *possibilities* for human rights change and progress, always understood in relative terms – progress compared to some other place or time. And in many cases, recognizing the high level of variability at stake, some scholars (e.g. Cardenas 2007; Simmons 2009) have explored the conditions under which international and domestic practices can converge.

But in a new era, when human rights abuses in other regions have grabbed the concerned public’s imagination – and Latin America is not always front-page news outside the region – it is understandably tempting to question the extent to which the lessons learned in Latin America can be exported elsewhere. Regions, after all, seem to vary starkly in terms of the social, cultural, and political fabrics holding them together. What is more, any triumphant depiction of human rights in the region seems far removed from the realities of the day. And yet the human rights establishment (in its governmental, nongovernmental, and academic variants) appears taken by the notion of global convergence: the idea that national practices and standards become similar to international ones; and regions, too, converge around a core group of standards and practices.

Convergence, of course, is itself nested within the broader notion of globalization (Simmons/Dobbin/Garrett 2008). In a globalizing world, convergence is a goal, presumed to increase overall welfare. Critics nonetheless warn that convergence can be more apparent than real; as divergence so often persists, uniformity is not always optimal, and convergence masks the mixed motives of powerful actors who are the real beneficiaries of globalization (Held 2005). If these critics are correct, focusing on

how human rights discourses and practices in Latin America align with internationally defined benchmarks may exaggerate progress. After all, abuses continue; some groups are more marginalized than ever; and from a critical perspective, human rights can seem to be at best a passing fad and at worst a complex tool of dominion.

A host of related questions follows from these tensions: Should human rights convergence be promoted even if it is ultimately a myth? And is it possible that dramatic human rights change in the region has already made human rights obsolete? Was the discourse of human rights essentially spent during the Cold War, applied to a traditional set of rights involving physical abuse but now irrelevant to more mundane if no less structural forms of violence? Have human rights as a concept become overly bureaucratized and commodified, both by state and social organizations, a handmaiden of neoliberalism in the region more than an effective tool of social struggle? In the final analysis, are we approaching the “end” of human rights in the region?⁴

Democratic Institutional Reforms

A narrative of progress emphasizes how human rights conditions have improved dramatically in Latin America, undergoing a profound transformation from past decades. Not only are violations much more infrequent and the number of victims far lower in most countries, but human rights standards are also now integrated into national constitutions and legislation, and regulatory bodies exist to oversee human rights compliance. Reforms extend to the judiciary and to security forces like the police, which often receive human rights training. Elections also tend to be fairly free, resulting in candidates that would have been unthinkable a few decades ago, including women, indigenous activists, and populist leaders; military coups are all but anomalous. Some candidates have won office partly due to their human rights platforms. Human rights organizations operate openly; and a broad spectrum of society, including peasants living in remote areas, has heard or embraced the language of rights. Certain practices for which the region was so widely known in the past, including disappearances and torture, are now largely taboo (Cardenas 2010: 188). Many of these changes are conventionally traced to democratization (Hagopian/Mainwaring 2005) and its emphasis on creating rights-protective institutions, which embed human rights principles in the daily practices and routines of various state and non-state actors.

4 Costas Douzinas (2000) has a book by the same title: *The End of Human Rights*. Invoking similar language, though different ideological assumptions, Francis Fukuyama's *End of History* (1989) claimed that liberal democracy had triumphed with the Cold War's demise.

The case of democratic institutional reforms in the region, including the rise of human rights ombudsman offices, should therefore be an “easy” case of progress. Such reforms appear obviously necessary and usually innocuous. They often entail adapting key state institutions so that human rights violations are prevented and, in those instances when they do occur, punished. The process of creating and strengthening local institutions in the region, moreover, has been heavily influenced by international actors, including the United Nations, foreign governments, and development agencies. These actors transfer institutional models, along with financial and technical assistance, presumably equipping states with the capacities to sustain their democratizing institutions.

Yet neither the triumph nor futility of human rights can be readily established by examining democratic reforms. Rather, these instances of institutionalization illustrate the more complex dynamics underlying human rights change. Take the experience of judicial reform (Couso/Huneus/Sieder 2010), which suggests that political will is integral to success. In Venezuela, for example, despite an outpouring of resources, legal reform has proved limited. Police reform has followed a similar trajectory (Bailey/Dammert 2006; Brinks 2008). Though important steps have been taken to retrain law enforcement agencies, police violence remains high, notably so in Brazil, El Salvador, Mexico, Guatemala, Haiti, and Jamaica. And the basic problem of impunity is still deeply entrenched and closely connected to human rights abuses – from the police abuse feeding femicide (Fregoso/Bejarano 2010) and human trafficking across the region (Shelley 2010: ch. 9) to the targeting of human rights defenders and members of the media who dare to expose injustices that otherwise would go unpunished (Human Rights First 2007). While democracies are associated with greater levels of human rights protection, they do engage in state repression (Davenport 2007; Rejali 2007). As complex institutional phenomena, even formal democracies can be illiberal if basic abuses are left unpunished.

Still, because democratic institutional reforms stand as markers of socially appropriate governance in today’s world, establishing them serves to appease international audiences and, sometimes perversely, silence domestic critics. Compared to other regions that today are characterized by media-fed wars, genocidal campaigns, and blatantly authoritarian regimes, it is tempting to view Western democratic institutions in Latin America and elsewhere as indicators of human rights progress. Looking for evidence of human rights progress, or its opposite, may nonetheless backfire if we miss the inherent contradictions that constitute and shape the history of human rights (see Moyn 2010) in the region and beyond.

“DEFENSORES DEL PUEBLO”

A key democratic institution that has spread quickly across the region and is viewed as essential for implementing international human rights standards and promoting accountability is the office of the human rights ombudsman, or *defensor del pueblo*. A type of “national human rights institution” (NHRI), these agencies are part of a global trend, occurring largely but not exclusively in the context of democratization (Cardenas, forthcoming; Reif 2000). Indeed, since the World Conference on Human Rights in Vienna in 1993, when the Paris Principles (an authoritative set of international standards governing these institutions) were adopted, these permanent state institutions have proliferated worldwide (Cardenas 2001).

In the region, they have most often followed the Iberian model of a hybrid human rights institution, combining elements of a traditional ombudsman office focused on public administration with an explicit human rights mandate (Reif 2004: ch. 6). Most of the institutions, moreover, are enshrined in the constitution, while some are the product of peace agreements, such as the UN-sponsored peace process in El Salvador and the 1996 peace accords in Guatemala that strengthened that country’s existing human rights institution. Additionally, Caribbean countries have created more traditional ombudsman offices (Reif 2000). After Guatemala formed the region’s first NHRI in 1985, virtually every country followed suit. Chile, Brazil, and Uruguay remain exceptions, but even they have taken steps to do so. In fact, after Europe, Latin America is the region of the world with the highest concentration of NHRIs and with the most NHRIs that are internationally accredited (Cardenas, forthcoming).

While these institutions have not received as much attention as traditional bodies like courts and police forces, international actors today view NHRIs as integral to human rights progress. These institutions tend to investigate accusations of abuse or maladministration by public authorities. They often accept human rights complaints from the public, issue recommendations and reports, and promote human rights education. Technically independent from the government, their role is to implement international human rights norms domestically, effectively mediating between the state and society. Confirming this potential significance, an intricate system of international, regional, and sub-regional networks has evolved to support this pattern of regional diffusion, with substantial resources expended to strengthen these institutions.⁵

5 Two networks of NHRIs exist in Latin America. First is the Ibero-American Federation of the Ombudsman (FIO), created in the mid-1990s. Second, the Network of the Americas’ National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights was created in 2000, largely in reaction to the exclusionary nature of the FIO, which did not accommodate NHRIs from English-speaking countries in the Caribbean (Cardenas, forthcoming).

In addition to their “protective” role, in which governments may collect reports and complaints of abuse, many NHRIs promote human rights education (Cardenas 2005). This involves explicit socialization efforts, whether by incorporating human rights into school curricula, training government workers and others about human rights standards, or disseminating information about human rights norms through public and media campaigns. While human rights education is not a panacea or simple solution on its own, it may be no less vital to combating socially entrenched norms of discrimination.

Like other democratic institutional reforms, NHRIs have a mixed record of performance. In practice, NHRIs are often weakly institutionalized; they are not always as independent as they could be, nor do they enjoy sufficient resources to fulfill their mandates. While some NHRIs in the region have played an active role in human rights promotion and education and are internationally accredited as independent bodies, their actual impact is far less straightforward (Pegram 2011; Uggla 2004). For example, NHRIs in Nicaragua, Colombia, and Venezuela all have their budgets linked to the Executive, creating an obvious conflict of interest. El Salvador’s human rights body has relatively strong regulatory functions on paper, but it is widely considered to be one of the region’s weakest. The Colombian institution’s internationally driven origins, closely linked to the country’s peace process, also seem to have constrained its design. Indeed, the head of Colombia’s NHRI is appointed by the executive, earning it a reputation for being one of the least independent NHRIs in the region. And Mexico’s National Human Rights Commission remains substantively restricted, excluding complaints against the judiciary, and it has been unwilling to confront the state’s coercive bodies too forcefully (see Dodson/Jackson/O’Shaughnessy 2001; González Volio 2003; Peruzzotti 2011; Tate 2007: ch. 6; Uggla 2004; 2011).

Set up to defend society and protect human rights domestically, these institutions are curious bodies. Exerting various degrees of independence, they all symbolize the state’s nominal acceptance of human rights standards. While in some cases providing members of the public with direct access to the state and diffusing an awareness of international standards, even in remote areas, the extent to which the adoption and strengthening of these institutions sometimes benefits the state more than society must be recognized. These bodies may partly do what international actors imagined them to do: advance domestically the cause of some human rights standards. But they may also reinforce a global bundle of democratic reforms, which among other things promotes stability and thus benefits the spread of markets. On another level, the rise of NHRIs reflects the modern state’s inherent contradictions and tendencies

to control via coercion *and* consent – to create institutions that nominally give access to social groups but in practice serve mostly to channel and control social discontent. Human rights regulatory agencies are but one recent manifestation of this longstanding institutional trend (Cardenas, forthcoming).

SITES OF STRUGGLE

The history of human rights in Latin America – replete with democratic institutional reforms – pushes us to reconceptualize human rights as a “site of struggle” (Miller/Vance 2004: 8) more than settled terrain: a space where social contests occur over the meaning of who is fully “human” and what exactly are “rights”. Whereas human rights language was used in the past as leverage and a tool to change state behavior, whose meaning was taken as largely unproblematic if internationally derived, actors today look to appropriate generic human rights concepts, making them their own. In this sense, the idea of human rights itself has become a source of power, sometimes perversely so, as actors with competing interests (including oppressors) vie to control the term and thereby enhance their own standing. It may not be the “end” of human rights, but it is an era in which human rights has become strategic performance as much as goal.

When human rights are viewed as a site of struggle, at least two implications follow: First, those claiming to promote these standards – including foreign governments, international and nongovernmental organizations, and state leaders – must also be open to scrutiny. And they must do more than promote democratic institutional reforms. As long as actors feed into or do nothing to ameliorate the root causes of abuse, including poverty and exclusionary ideologies, they are complicit in the human rights violations that follow (Cardenas 2007, 2010). Second, deeper human rights changes will require exposing and challenging exclusionary ideologies, not just promoting human rights standards. Exclusionary ideologies are systems of belief that justify the use of violence or discrimination against certain people or under specific circumstances. Examples of exclusionary ideologies underlying human rights abuses in the region include anti-communism, racism, sexism, religious bigotry, heteronormativity, neoliberal economic orthodoxy, and “the war on terror”. These ideologies serve to label categories of people as “outsiders” or enemies, or more sinisterly, render them invisible. From there, the slippery slope to dehumanization follows easily. In some cases exclusionary ideologies are institutionalized formally, transmitted through regular channels like the professional training of security forces. In other cases they take the form of shared social attitudes, and their influence is much more diffuse

and subtle if no less powerful (Cardenas 2010: 60-65). They are especially virulent because of people's cross-cutting and intersecting identities, which lead members of marginalized groups to be multiply punished.

Another variant of an exclusionary ideology shaping human rights is militarization, or the idea that non-military "spaces" are subject to coercive and potentially lethal control.⁶ More specifically, militarization defines who and what constitutes an exceptional security threat warranting a suspension of basic rights. Militaries may no longer have an iron grip on the region as they did in the past, but they still exert profound influence on human rights practices; and in the context of the global war on terror, an ever-expanding definition of national security has only broadened states' security perceptions. Reminiscent of the Cold War, today's national security enemies can include drug traffickers, political opponents, human rights activists, and vulnerable indigenous populations. Any political challenge to the state is potentially a justification to suspend legally protected rights (Cardenas 2010: 192-198).

Open contestation over human rights, and over efforts to promote these rights, does not require bypassing democratic institutional reforms or common-sense assumptions about humane treatment. Jack Donnelly (2003: 93-98) among others has suggested that one can agree on a substantive core of human rights even while contesting the particular forms and modes of implementation. Likewise, one can agree on the potential value of pursuing some variant of democratic institutional reforms, even while debating models, exposing hypocrisy and acknowledging limitations. Institutionalizing ways of solving conflict non-violently – in principle, the common thread running through all democratic institutional reforms (Przeworski 1991: 95) – is a worthwhile and even necessary pursuit at this particular historical moment. This is of course an ethical judgment, distinct from the ongoing reality of social violence.

Progress and Dominion

The future of human rights in Latin America remains uncertain, as people throughout the continent continue to demand basic decency and humane treatment. Unlike in the recent past, these demands are not always, or even frequently, couched in the language of human rights. They may be expressed through more general popular protest, calls for social change, immigration flows, activism, art, voting and violence. And they are sometimes overwhelmed or muted by renewed popular calls to fight deviance and dis-

⁶ This is akin to the notion of "securitization" developed by the "Copenhagen School" of International Relations. See Buzan (2007).

sent with authoritarian approaches. Serious abuses clearly persist, even if they are more difficult to spot or to portray in ways that mobilize outrage and shame perpetrators.

The last few decades in Latin America have shown that, despite notable attempts to establish human rights accountability, history has repeated itself in important ways. Disturbing similarities with the not-so-distant past persist. Despite the region's democratization, power imbalances still perpetuate the idea that human rights can be suspended in the name of national security or that certain groups are not as fully human as others. With rising global attention to human rights, some Latin American leaders – like their counterparts elsewhere – seem to have learned that mass-scale detention, disappearance, and killing domestic political opponents is unacceptable, or at least too risky on the world stage. Instead, they now limit the targets of abuse to already vulnerable groups, cloak excuses more than ever in legal guise, and hide the traces of violence as much as possible. Societies still struggling with issues of impunity and ongoing abuses therefore remind us that *nunca más* (“never again”) remains at best a partially unfulfilled hope (Cardenas 2010: 187).

These challenges aside, human rights change in the region has been nothing short of remarkable. Both the number and scope of human rights violations have declined considerably in recent decades and many countries show evidence of democratic consolidation. The region has played a leadership role in international human rights forums, while human rights discourse is familiar jargon in most countries. Human rights reforms and institutionalization are amply evident throughout Latin America, including with the creation of NHRIs. While these reforms are insufficient steps, and ironically can shield the state from more intense scrutiny, democratic institutions have also empowered people to claim better treatment and accountability for wrongdoing.

With human lives and wellbeing at stake, human rights choices can appear stark: promote human rights aggressively or expose the duplicity with which human rights standards are adopted and tainted. What Latin America in all its diversity teaches us is to see how human rights conditions have improved without being blind to real and enduring violence, to imagine – as captured in Borges' labyrinth of forking paths – that seemingly contradictory realities can be equally significant. We do not have to choose an account that privileges either human rights progress or a skeptical world view. We are obligated to consider, as fully and impartially as possible, all versions of the story.

Bibliography

- Bailey, John/Dammert, Lucia (eds.) 2006: *Public Security and Police Reform in the Americas*, Pittsburgh: University Press.
- Borges, Jorge Luis 1993: *Ficciones*, Madrid: Alianza Editorial.
- Brinks, Daniel M. 2008: *The Judicial Response to Police Killings in Latin America*, Cambridge: University Press.
- Buzan, Barry 2007: *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (2nd ed.), Essex: ECPR Press.
- Brysk, Alison 2008: *Democratic Reform and Injustice in Latin America: The Citizenship Gap between Law and Society*, in: *Whitehead Journal of Diplomacy*, Winter/Spring, 55-69.
- Cardenas, Sonia 2001: *Adaptive States: The Proliferation of National Human Rights Institutions*, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government/Harvard University, Working Paper Series T-01-04.
- Cardenas, Sonia 2005: *Constructing Rights? Human Rights Education and the State*, in: *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 4, 363-379.
- Cardenas, Sonia 2007: *Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Cardenas, Sonia 2010: *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Cardenas, Sonia, forthcoming: *Chains of Justice: The Global Rise of National Human Rights Institutions*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Cleary, Edward L. 1997: *Struggle for Human Rights in Latin America*, Westport: Praeger.
- Cleary, Edward L. 2007: *Mobilizing for Human Rights in Latin America*, Bloomfield: Kumarian.
- Corrales, Javier/Pecheny, Mario (eds.) 2010: *The Politics of Sexuality in Latin America: A Reader on Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Rights*, Pittsburgh: University Press.
- Couso, Javier/Huneus, Alexandra/Sieder, Rachel (eds.) 2010: *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*, Cambridge: University Press.
- Davenport, Christian 2007: *State Repression and the Domestic Democratic Peace*, Cambridge: University Press.
- Davis, Bernard D. 1986: *Storm over Biology*, Buffalo: Prometheus Books.
- Dodson, Michael/Jackson, Donald W/O'Shaughnessy, Laura 2001: *Political Will and Public Trust: El Salvador's Procurator for the Defense of Human Rights*, in: *Human Rights Review*, Vol. 2, No. 3, 51-75.
- Donnelly, Jack 2003: *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2nd ed.), Ithaca: Cornell University Press.
- Douzinas, Costas 2000: *The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century*, Oxford: Hart Publishing.
- Douzinas, Costas 2007: *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, London/New York: Routledge-Cavendish.
- Eckstein, Susan/Wickham-Crowley, Timothy P. (eds.) 2003: *Struggles for Social Rights in Latin America*, New York: Routledge.
- Farmer, Paul 2003: *Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor*, Berkeley: University of California Press.

- Fregoso, Rosa-Linda/Cynthia Bejarano (eds.) 2010: *Terrorizing Women: Femicide in the Americas*, Durham: Duke University Press.
- Fukuyama, Francis 1989: *The End of History?*, in: *The National Interest*, No. 16, 3-18.
- Galtung, Johan 1969: *Violence, Peace, and Peace Research*, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, 167-191.
- González Volio, Lorena. 2003: *The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience*, in: *Revista IIDH* 37, Vol. 37, 219-48.
- Goodale, Mark/Merry, Sally Engle (eds.) 2007: *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local*, Cambridge: University Press.
- Hagopian, Frances/Mainwaring, Scott P. (eds.) 2005: *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Harris, David John/Livingstone, Stephen (eds.) 1998: *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford: Clarendon.
- Held, David 2005: *Debating Globalization*, Cambridge: Polity.
- Holston, James 2009: *Dangerous Spaces of Citizenship: Gang Talk, Rights Talk and Rule of Law in Brazil*, in: *Planning Theory*, Vol. 8, No. 1, 12-31.
- Hopgood, Stephen 2006: *Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International*, Ithaca: Cornell University Press.
- Human Rights First 2007: *Human Rights Defenders in Latin America: Towards a Recognition of their Importance*, New York: Human Rights First.
- Miller, Alice M./Vance, Carole S. 2004: *Sexuality, Human Rights, and Health*, in: *Health and Human Rights*, Vol. 7, No. 2, 5-15.
- Moyne, Samuel 2010: *Last Utopia: Human Rights in History*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Mutua, Makau 2002: *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Pasqualucci, Jo M. 2003: *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge: University Press.
- Pegram, Thomas 2011: *National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization*, in: Goodman, Ryan/Pegram, Thomas (eds.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge: University Press, 210-39.
- Peruzzotti, Enrique, 2011: *The Societalization of Horizontal Accountability: Rights Advocacy and the Defensor del Pueblo de la Nación in Argentina*, in: Goodman, Ryan/Pegram, Thomas (eds.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge: University Press, 243-69.
- Poe, Steven C./Tate, C. Neal 1994: *Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis*, in: *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4, 853-72.
- Przeworski, Adam 1991: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: University Press.
- Reif, Linda 2000: *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 13, No. 1, 1-69.
- Reif, Linda C. 2004: *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, Leiden: Brill Academic.

- Rejali, Darius M. 2007: *Torture and Democracy*, Princeton: University Press.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (eds.) 1999: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: University Press.
- Roht-Arriaza, Naomi 2005: *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schultz, Lars 1981: *Human Rights and United States Policy toward Latin America*. Princeton: University Press.
- Shelley, Louise 2010: *Human Trafficking: A Global Perspective*, Cambridge: University Press.
- Shelton, Dinah L. 2004: *The Inter-American Human Rights System*, in: Hannum, Hurst (ed.): *Guide to International Human Rights Practice* (4th ed.), Ardsley: Transnational Publishers, 127-141
- Sikkink, Kathryn/Walling Carrie Booth 2007: *The Impact of Human Rights Trials in Latin America*, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 44, No. 4, 427-445.
- Sikkink, Kathryn 2004: *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca: Cornell University Press.
- Simmons, Beth A. 2009: *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge: University Press.
- Simmons, Beth A./Dobbin, Frank/Garrett, Geoffrey (eds.) 2008: *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge: University Press.
- Suominen, Kati 2001: *U.S. Human Rights Policy toward Latin America*, Special Report 65, Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace.
- Tate, Winifred 2007: *Counting the Dead*, Berkeley: University of California Press.
- Uggla, Fredrik 2004: *The Ombudsman in Latin America*, in: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 36, No. 3, 423-450.
- Uggla, Fredrik 2011: *Through Pressure or Persuasion? Explaining Compliance with the Resolutions of the Bolivian Defensor del Pueblo*, in: Goodman, Ryan/Pegram, Thomas (eds.): *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge: University Press, 270-93.
- Wardrip-Fruin, Noah/Montfort, Nick (eds.) 2003: *The New Media Reader*, Cambridge: MIT Press.
- White, Richard Allen 2004: *Breaking Silence: The Case that Changed the Face of Human Rights*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Wright, Thomas C. 2007: *State Terrorism in Latin America: Chile, Argentina, and International Human Rights*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Yamin, Alicia Ely/Gloppen, Siri 2011: *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* Cambridge: University Press.
- Yashar, Deborah J. 2005: *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge: University Press.

Helen Ahrens

Die Zukunft als Herausforderung des Rechts – Gedanken zur (Menschen-)Rechtspolitik in Lateinamerika¹

Es ist das Menschenrecht, das die Politik zum globalen Handeln befähigt.

– Volker Gerhardt

Trotz aller – auch erheblicher – Unterschiede zwischen den Staaten Lateinamerikas kann die allgemeine These formuliert werden, dass ohne eine wertorientierte Rechts- und Justizpolitik kein verlässlicher Schutz der Menschenrechte innerhalb und zwischen den lateinamerikanischen Staaten möglich ist.

Rechtspolitik wird verstanden als die (politische) Auseinandersetzung um die Fortentwicklung der Rechtsordnung, u.a. mit dem Ziel, der Kernsubstanz des Rechts zu erhöhter Beachtung zu verhelfen. Hierzu zählen die Grundprinzipien wie: Würde des Menschen, Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot, aber auch jene von Treu und Glauben. Es geht also um das Recht als einem „öffentlichen Gut“ – wie etwa: Sicherheit, Wirtschaft, Bildung, Erziehung – mit eigener Staatspolitik. Davon abzugrenzen ist die Justizpolitik, welche die (politische) Auseinandersetzung um Aufgabe und Bestand der Justiz als institutionelles System abbildet. Hier geht es um die Verfasstheit des Justizwesens, was z.B. die Frage der Schaffung spezieller Gerichtsbarkeiten ebenso umfasst wie die Justizadministration und ihre Ausstattung. Einen Zwischenbereich stellen die in der Praxis wichtigen Prozessordnungen dar. Sie behandeln Fragen der Zulässigkeit von Klagen, der Zuständigkeit von Gerichten oder den Ablauf der Verfahren, einschließlich der Beweislastverteilung zwischen den Parteien.

Die eingangs formulierte These impliziert, dass eine wertorientierte Rechts- und/oder Justizpolitik in Lateinamerika auf nationaler (und regionaler) Ebene bislang nicht oder nur in Ansätzen existiert. Dies soll nachfolgend dargestellt und die Implikationen für den Menschenrechtsschutz aufgezeigt werden. Im Anschluss daran wird der Frage nach der Zukunft als Herausforderung des Rechts, genauer: nach den Chancen einer

1 Der Text ist eine Zusammenfassung von Überlegungen, die sich aus persönlichen Erfahrungen der gut 15-jährigen Arbeit in der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Bereich der Justizreformen und Rechtsstaatsförderung in Lateinamerika ergeben.

zukünftigen Selbststeuerung einer demokratisch verfassten Gesellschaft durch Recht, nachgegangen. Der Artikel schließt mit einem Ausblick auf mögliche, noch zu erprobende Ansätze, wie den Herausforderungen begegnet werden kann.

Ein Blick auf die Bewertung der bisherigen Reformen von Recht und Justiz in Lateinamerika

Aufgrund beachtlicher Gegensätze bei der Bewertung der Reformen der vergangenen 20 Jahre, die durch eine weit verbreitete Reformbereitschaft im Hinblick auf die politischen Institutionen und das Justizwesen in Lateinamerika gekennzeichnet sind (vgl. Vargas Viancos 2004), lässt sich von einem konfusen Zeitalter der lateinamerikanischen Rechts- und Justizentwicklung sprechen.

Bis heute wird zu Recht auf die markante Kluft zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit hingewiesen, wenn Lateinamerika und Recht in einem Atemzug genannt werden.² Gemeint ist damit das Auseinanderfallen von der verfassten Pflichttrias des Staates (*to protect, to respect, to fulfill*) in Bezug auf menschenrechtliche Grundprinzipien und ihre tatsächliche Realisierung. Das führt zu der von Rainer Huhle jüngst formulierten Frage: „Menschenrechte und Lateinamerika – wie soll das zusammenpassen im Kontinent der Diktaturen?“³

Als Gründe werden angeführt, dass die verfassungsmäßige Rechtsordnung in Lateinamerika über weite Strecken der Geschichte nicht ausschlaggebend für die Handlungen der politischen Machthaber war – und zwar trotz der ausgeprägten Tradition legalistischen Denkens (Waldmann 2002: 61). Des Weiteren wird mit Verfassungsänderungen nicht immer auf eine gewandelte gesellschaftliche und politische Situation reagiert,⁴ vielmehr wurden und werden sie auch aufgrund politischer Ambitionen des jeweils amtierenden Präsidenten initiiert (Garzón Valdés 1999: 117).

Dieses Bild schlägt negativ auf die Staatsgewalt durch, die zur Einhaltung respektive Wahrung des Rechts berufen ist: die Justiz. Sie hat oftmals ein Recht von nicht existierender Geltungskraft anzuwenden, denn häufig ist ein Gleichlauf zwischen den Ansprüchen moderner Gesetzestexte und dem tatsächlichen Entwicklungsstand von Gesellschaft und Politik nicht zu erkennen. Zudem trägt die Justiz selbst zu den Miss-

2 Vgl. Garzón Valdés 1999: 113-117; Werz 1999: 95.

3 http://www.bpb.de/themen/KXOYD2,0,0,Menschenrechte_in_Lateinamerika.html.

4 Verfassungsgebende Prozesse der jüngsten Geschichte in Ecuador und Bolivien scheinen – trotz ihres breiten gesellschaftlichen Ausgangspunktes – dasselbe Schicksal schwindender Bindung der politischen Machthaber zu erleiden. *Latinobarómetro* 2010: 116; skeptisch auch: Barrera 2011: 27.

ständen bei, indem sie die Unterschiede zwischen verfassungsgemäß sanktioniertem Recht und dessen praktischer Anwendung bagatellisiert. So verwundert es nicht, dass die Justiz bis heute wenig Vertrauen genießt.⁵

Demgegenüber ist anzuerkennen, dass innerhalb der Staaten Lateinamerikas als auch auf regionaler Ebene seit den 1990er Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Situation zu verändern.⁶ Nur einige Initiativen seien hier genannt:

- die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit zum Schutz der Grundrechte und zur Klärung staatlicher Kompetenzen;⁷
- die Schaffung des Amtes der Ombudsperson zur Kontrolle rechtmäßigen staatlichen Handelns;⁸
- die Einleitung von Gesetzes- und Justizreformen im Bereich des Zivil- und Strafrechts;⁹
- die Ausdifferenzierung und Stärkung von national und regional agierenden Nichtregierungsorganisationen (NRO) im Bereich der Menschenrechte und Rechtspflege;¹⁰
- die zunehmende Relevanz des Menschenrechtsschutzes im Interamerikanischen System. Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof (IAMRGh) hat insbesondere seit der Jahrtausendwende Kriterien zum Recht auf Zugang zu Justiz,¹¹ Unabhängigkeit der Justiz,¹² Rechtssicherheit,¹³ Verfahrensgerechtigkeit¹⁴ und zur Unschuldsvermutung¹⁵ entwickelt;
- die Aufarbeitung der diktatorischen Vergangenheit mit Mitteln des Rechts (Urteil gegen der ehemaligen Präsidenten Perus, Alberto Fujimori).¹⁶

Aus einer Zusammenschau heraus drückt sich die Unübersichtlichkeit der Reforminitiativen und ihre Bewertung darin aus, dass etwa einerseits Institutionen zum Schutz der Grund- und Menschenrechte geschaffen wurden (IAMRGh, Verfassungsgerichte sowie Ombudsinstitutionen), die aber andererseits durch ihre Tätigkeit bislang nicht die Kluft zwischen Verfassungstexten und -wirklichkeit zu verringern vermochten.

5 Vgl. *Latinobarómetro* 2010: 75; Pásara 2003: 31.

6 Vgl. Überblick bei Ahrens 2005: 473 ff.

7 Vgl. Lösing 2001: 423.

8 Briceno Vivas 1995: 185 ff.; Comisión Andina de Juristas (CAJ) 1996: 17 ff.; Faundez 2001: 384.

9 Comisión Andina de Juristas (CAJ) 2000: 147 ff.; Hammergren 1999: 5 ff.; Hammergren i.V.

10 Vgl. hierzu die Homepage ihres Netzwerkes bei CEJA: <http://www.cejamericas.org/redosc>.

11 Corte IDH, *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 57.

12 Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 211.

13 Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 104.

14 Corte IDH, *Caso Barrios Altos*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

15 Corte IDH, *Caso Acosta Calderón*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 109-115.

16 <http://historico.pj.gob.pe/noticias/noticias.asp?codigo=10410&opcion=detalle>.

Einerseits finden sich im regionalen wie nationalen Kontext wegweisende Urteile, die aber andererseits nicht im Sinn einer Referenz für vergleichbare Tatbestände aufgearbeitet werden. Einerseits werden Reformen der Justiz in Angriff genommen, andererseits münden diese überwiegend in singulären Initiativen, die insbesondere fachlich auf die Strafgerichtsbarkeit beschränkt bleiben. Die Chance, die Justiz in den sich wandelnden Gesellschaften umfassend zu erneuern, ist – mit wenigen Ausnahmen – bislang nicht ergriffen worden.

In das Bild der Konfusion soll im folgenden Abschnitt versucht werden, entlang von zwei Fragestellungen eine gewisse Ordnung zu bringen, die darauf ausgerichtet sind, möglichst dem Kern der Konfusion und damit seiner denkbaren Auflösung näherzukommen:

- Sind die Reformen Ausdruck einer programmatischen und gut vorbereiteten, werteorientierten Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen?
- Werden die Reformen wissenschaftlich abgesichert?

Vom weitgehenden Fehlen einer werteorientierten Rechts- und Justizpolitik und ihrer (negativen) Wirkung auf den Schutz der Menschenrechte

Die erste der beiden Fragen richtet sich an die Ausgestaltung der gegenwärtigen Rechts- und Justizpolitik in Lateinamerika, wie sie sich in den oben genannten Initiativen niederschlägt. Um die Antwort vorwegzunehmen: Den bisherigen Reformen fehlt es (a) teilweise an einer programmatischen Ausrichtung, (b) überwiegend an guter Vorbereitung und (c) durchgängig an einer Vision der Zukunft des Rechts und seiner institutionellen Absicherung. Aus Platzgründen möchte ich mich hier nur dem letzten Punkt widmen, da er die Brücke schlägt zur Frage, was denn Rechtspolitik ist.

Rechtspolitik wird als ein Prozess verstanden, der darauf ausgerichtet ist, den gesellschaftlichen Wandel legitimierend, fördernd und befriedend abzustützen. *Inhaltlich* hat sie sich dabei sowohl an bereits wahrnehmbaren Interessen und Bedürfnissen (betroffener) Bevölkerungsgruppen als auch – darüber hinaus – an sog. Expertenthemen zu orientieren. Das verlangt nicht nur eine Offenlegung der von der Politik verfolgten Reformwerte, sondern eine eigene werteorientierte Ausrichtung. *Technisch* steht die Rechtspolitik vor der Herausforderung, nicht nur die eigenen disziplinären Probleme des „Rechts“ lösen zu müssen, sondern sich auch denen aller anderen Disziplinen zu stellen, deren Veränderungen gesellschaftsverträglich über das Medium „Recht“ transformiert werden sollen. Dabei hat sie Verträglichkeit und

Übereinstimmung der jeweiligen Lösung mit der Rechts- und Gesellschaftsordnung zu prüfen und herzustellen.

Um ihrer Aufgabe *inhaltlich* „gerecht“ zu werden, bedarf die Rechtspolitik rechtsstatistischer und rechtstatsächlicher Daten. Bereits daran fehlt es in Lateinamerika. Justizstatistiken enthalten Aussagen über Quantitäten, qualitative Aussagen fehlen. Rechtstatsachenforschung, mittels derer Reformschritte aufbereitet, neue Regelungen begleitet oder nach ihrem Inkrafttreten evaluiert werden könnten, wird nicht umfassend und kontinuierlich betrieben – ausgenommen ist die Begleitung von Regelungen mit (aktueller) Menschenrechtsrelevanz durch qualifizierte Nichtregierungsorganisationen. Die negative Wirkung des Fehlens bereits dieser Voraussetzungen liegt auf der Hand: Ohne empirisch-rechtstatsächliche Datenbasis lässt sich bequem jedes Reformargument hervorzaubern oder aber beliebig abschmettern. Und: Ohne rechtstatsächliche Gewichtung treffen in der Regel politische Machtüberlegungen die Entscheidung über das Schicksal von Reformvorschlägen.

Aber auch um die *technische* Seite der Rechtspolitik ist es nicht gut bestellt. Maßstäbe, welche dem Rechtsdenken der Spezifizierung auf der einen Seite und dem der Generalisierung, Typisierung und Abstraktion auf der anderen Seite Orientierung geben, welche das Besondere vom Generellen trennen, welche das Nationale in Einklang bringen mit internationalen Verpflichtungen, kurzum Elemente, welche die Struktur des Rechts und damit die Einheit der Rechtsordnung stärken, sind in keinem der lateinamerikanischen Länder entwickelt. Auch fand sich bis vor kurzem keine staatliche Einrichtung, die sich für diese Aufgabe verantworten müsste. Darunter leidet das Recht – seine Nachvollziehbarkeit, Überzeugungs- und Durchsetzungskraft; es büßt seine materiell begründete Autorität ein. Und mit ihm die Justiz, die durch eine Spezialisierung oder Erweiterung ihres Apparates keine adäquate Antwort auf ein inkonsistentes Rechtssystem geben kann.

Die aufgezeigten Schwächen in den Anforderungen an eine wertorientierte Rechtspolitik lässt deshalb auch die Justizpolitik in der Luft hängen. Diese ist in den lateinamerikanischen Ländern überwiegend den sog. Justizräten (Selbstverwaltungsorgane der Justiz) überantwortet. Das, was der Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz dient, hat jedoch seine Kehrseiten. An erster Stelle ist der Justizhaushalt zu nennen. Die Haushalte werden durchweg von der Regierung aufgestellt. Am Kabinetttisch haben die Justizräte aber keinen Platz. Dies wurde in einigen Verfassungen dadurch aufzuwiegen versucht, dass ein bestimmter Prozentsatz des Haushalts in der Verfassung als garantierter „Mindesthaushalt“ für die Justiz festgeschrieben ist. Allerdings vermag die Lösung nur schwerfällig auf zukünftige Herausforderungen zu reagieren. Diese

werden nicht nur durch lokale Entwicklungen, sondern besonders durch internationale bestimmt. Auf der internationalen Ebene wird der Staat jedoch durchweg durch die Exekutive vertreten, was eine weitere Kehrseite der Überantwortung der Justizpolitik auf die Justizräte darstellt. Es macht deshalb durchaus Sinn, die Justizministerien als Stimme der Justizräte im Kabinett vertreten zu wissen, wie dies jüngst in Kolumbien mit der Schaffung des neuen Justizministeriums geschehen ist.¹⁷

In Bezug auf die zweite Frage, ob die Reformen wissenschaftlich abgesichert sind, trifft man – von wenigen Ausnahmen im Bereich des Strafprozessrechts abgesehen – eher auf eine Rechtswissenschaft, die sich bislang herzlich wenig um Rechtsrelevanz, eine angemessene normative Erfassung sowie eine abgestimmte strukturelle und systematische Einbindung von Entscheidungen und Entwicklungen in die jeweilige Rechtsordnung kümmerte – ganz zu schweigen von der weitgehend fehlenden Auseinandersetzung mit internationalen Rechtsentwicklungen, mit Ausnahme der Menschenrechte. Ein rechtsdogmatisch-legalistisches Knochengeriüst vermag aber nicht dem Rechts- und Reformleben Leben einzuhauchen. Die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Wissenschaft bedarf in Lateinamerika also auch grundlegender organisatorischer und inhaltlicher Überlegungen. Die Rollenbeziehung könnte – formelhaft gekürzt – lauten: Die Wissenschaft gibt Anregungen und die Politik entscheidet, was davon aufgenommen wird, wobei die Entscheidung in einem möglichst vielschichtigen und adäquaten rechtspolitischen Diskurs zu treffen wäre.

Eine unterentwickelte Rechts- und Justizpolitik bildet ein wesentliches Hindernis auf dem Weg einer effektiven Um- und Durchsetzung der Menschenrechte auf nationaler Ebene.¹⁸ Die Liste an Beispielen ist beachtlich (Krennerich 2003). An dieser Stelle soll der Hinweis auf die Konstellationen von Sicherheit vs. liberale Menschenrechte (bsp. Terrorismusbekämpfung¹⁹) und Wirtschaft vs. soziale Menschenrechte/Umweltrechte (bsp. Investitionsschutz²⁰) genügen. In beiden Fällen stehen Werte von gleicher Gewichtigkeit im Widerspruch zueinander oder sind Regelungen nicht widerspruchsfrei. Klärende Aussagen sind in diesen Konstellationen nur im Fall (relativer) systematischer

17 Dekret No. 2897 vom 11. August 2011.

18 Die in einzelnen Nationen seit ca. Mitte der 1990er Jahre geschaffene Institution des Ombudsmannes vermag diese Defizite aufgrund ihrer Kompetenzbeschränkung aus sich heraus nicht auszugleichen; vgl. Faundez 1999: 384. Wohl aber kann sie zur Politikformulierung beitragen, indem sie Defizite aufzeigt und einen politischen Druck hin zur Veränderung auslöst sowie unterstützt.

19 Bsp. Peru: Corte IDH., Caso Barrios Altos. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75.

20 Bsp. Ecuador: Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga v. Ecuador, Excepción Preliminar y Fondo, Urteil v. 6.5.2008, Series C Nr. 179, §§ 95 ff.; vgl. Rensmann 2009. Einen guten Überblick über bekannte Problemkonstellationen gibt ECCHR/Misereor/Brot für die Welt 2011.

Durchdringung des Rechts möglich.²¹ Ohne diese Basis versagt das Recht gegenüber der komplexen Wirklichkeit und damit schwindet auch die Rechtssicherheit.

Die nationale Ebene kommt deshalb nicht umhin, eigens Strategien der Rechts(fort-)entwicklung zu entwerfen. Wie jedoch müsste eine Rechts- und damit abgestimmte Justizpolitik beschaffen sein? Und: Kann sie ausschließlich national bestimmt sein, resp. inwieweit ist die regionale/internationale Ebene zu berücksichtigen? Dies lässt sich besonders am Beispiel des für die Menschenrechte relevanten Bereichs des Verwaltungsrechts darstellen, also des Rechts, welches das Handeln der Exekutive (generell und in ihren vielzähligen spezialisierten Ausprägungen) und damit auch deren Eingriffstiefe in die Rechte der Bürger und Bürgerinnen regelt.

Herausforderungen an eine werteorientierte Rechts- und Justizpolitik

Bereits die Vielzahl an Ministerien in den meisten lateinamerikanischen Ländern weist auf eine Ausdifferenzierung des Verwaltungsrechts hin. Neben der Fiskalpolitik und ihrer Verstärkung durch Steuer- und Abgabenrecht existieren die Innen- und Verteidigungsministerien mit ihrem Schwerpunkt auf Sicherheit und dessen Ausprägung in den entsprechenden Sicherheits-, Polizei- und Ordnungsgesetzen, Transportministerien mit dem Schwerpunkt Verkehrsrecht, Bergbau- und/oder Wirtschaftsministerien mit Bezug zum Wirtschaftsverwaltungsrecht (z.B. Konzessionsvergabe, öffentliches Auftragswesen), um nur einige zu nennen. Demgegenüber sind die Justizministerien bislang weitestgehend auf die Formulierung einer Kriminalpolitik und die Verwaltung des Gefängniswesens beschränkt. Bereits dieses Bild zeigt auf, dass die verschiedenen Politiken in erster Linie auf singuläre Problemlagen reagieren und mit Gesetzen oder Dekreten sektoraler Prägung antworten. Die Rechtsordnung als solche wird nicht nach inneren Kriterien bedacht. Das führt zu *sektoraler Spezialisierung* und damit zu einer *Fragmentierung der Rechtsordnung*. Als Herausforderung stellt sich deshalb die Herstellung der (relativen) Einheit der Rechtsordnung, wonach alle Spezialregelungen den Maßstäben der Gerechtigkeit, der Freiheit, der Bürger- und Rechtsadressatennähe zu genügen haben.

21. „Das sachlich durchdacht Strukturierte und die abgestimmte Ordnung der Verfahren sowie der Sanktionen sind Stützen des Rechts. Wenn diese einbrechen, dann wird sich das Recht selbst zum Hindernis, weil es sich nicht mehr erklären und also nicht mehr Recht finden, sprechen, durchsetzen und novellieren kann.“ M. Lendl: Die Zukunft als Herausforderung des Rechts, Ein Entwurf zum Mitdenken (26/06/2007), <http://e-collection.library.ethz.ch/view/eth:29594>.

Auch wenn es dafür im Rechtsvergleich an Methoden und Instrumenten nicht fehlt, ist die Herausforderung nicht leicht zu schultern. Denn gerade in den lateinamerikanischen Staaten ist das nationale ohne das internationale Recht nicht zu verstehen (*Gleichzeitigkeit von internationalem und nationalem Recht*).²² Das gilt besonders für die Kernsubstanzen der Rechtsordnung, etwa im Bereich der Menschenrechte. Diese werden nach den meisten Verfassungen als „Völkerrecht“ und als „Gegenstand des nationalen Verfassungsrechts“ betrachtet. Die oberste Normstufe der nationalen Rechtsordnung ist also eine Verfassung, die nationale und in Teilen völkerrechtliche Dimensionen einschließt. Die Bedeutung dieser Erkenntnis für die jeweilige Rechts(fort)entwicklung im nationalen und regionalen Kontext harret ihrer fundierten Aufarbeitung. Das stellt besonders in solchen Staaten eine dringliche Aufgabe dar, in denen ethnische Gruppen und/oder kulturelle oder religiöse Minderheiten nach einer rechtlichen Anerkennung ihrer spezifischen Merkmale und Bedürfnisse streben. Hier geht es um die Frage, inwieweit subjektive Faktoren (Identität als Rechtskriterium²³) im Verhältnis zur unverzichtbaren Allgemeinheit des Gesetzes Geltung beanspruchen können. Eine eigene und weitere Herausforderung stellt deshalb die Aufarbeitung der Rechtsglobalisierung und ihre Bedeutung für die Nationale Rechtsordnung dar.

Die Zukunft des Rechts in Lateinamerika hängt somit nicht allein von seiner Fähigkeit ab, seine Normativität zu bewahren. Es hat sich in seiner Gesamtheit mit Freiheit, Gerechtigkeit, Frieden, Verantwortung und Verbindlichkeit auseinanderzusetzen. Das liegt in der Verantwortung einer Rechtspolitik. Auch wenn diese vor allem durch den Gesetzgeber repräsentiert werden sollte, liegt die Hauptlast in der Exekutive, die auch in den lateinamerikanischen Staaten ganz überwiegend die Gesetzesvorlagen erarbeitet oder aber auf der Basis von Dekreten arbeitet. Die Verantwortung für eine wertorientierte Rechtspolitik muss sie mit einer Rechtswissenschaft teilen, welche Vorschläge für eine angemessene normative Erfassung sowie die systematische Einbindung in die Rechtsordnung zu erarbeiten hat. Diese benötigt dazu die Rechtsstatsachenforschung, also die Inputs aus den Sozial- und Geisteswissenschaften. Denn Reform- und Rechtspolitik sollten stets von einem gesellschaftlichen Diskurs begleitet sein, der gesellschaftliche Fakten benötigt, um lebendig gestaltet zu werden.

22 GIZ 2010; GIZ/Universidad del Rosario i.E.

23 Siehe hierzu Morlok 1993: 16 ff.

Ausblick

Rechts- und Justizpolitik verstanden als Prozess der legitimierenden, fördernden und befriedenden Abstützung des allgemeinen gesellschaftlichen Wandels bedarf organisatorischer Vorkehrungen und staatlicher Unterstützung. Im August 2011 wurde in Kolumbien ein neues Justizministerium geschaffen, das korrekter ausgedrückt den Namen „Justiz- und Rechtsministerium“ (*Ministerio de la Justicia y del Derecho*) trägt. Die Zuständigkeiten des Justizministeriums umfassen u.a. die Formulierung und Umsetzung einer Rechtspolitik unter Berücksichtigung der Tendenzen des internationalen/globalen Rechts sowie die Formulierung und Umsetzung einer Justizpolitik. Während der Justizminister die Aufgabe hat, zum Schutz der Grund- und Menschenrechte eine Rechtspolitik zwischen Exekutive, der Justiz und den Kontrollorganen zu koordinieren, erfolgt die Justizpolitik in Abstimmung mit dem Selbstverwaltungsorgan der Justiz.

Damit ist erstmalig eine staatliche Einrichtung mit der Aufgabe betraut worden, sich um die Rechtsentwicklung als Querschnittsaufgabe der Staatspolitik zu kümmern. Die Aufgabe ist nicht leicht aufgrund weitgehend fehlender Erfahrungen mit einem „Verfassungsministerium“ (= Hüter der Verfassung), einer darauf nur unzureichend vorbereiteten Rechtswissenschaft und sicherlich nicht gerade auf die Beachtung des Grundsätzlichen erpichten Fachministerien. Zudem sind die Kompetenzen im Verhältnis zum ersten Senat des Staatsrates zu klären, der – dem französischen Vorbild folgend – die Aufgabe der Beratung der Regierung in Rechtsangelegenheit auf deren Nachfrage hin wahrnimmt. Ebenso wird die Kompetenz zum Rechtssekretariat des Präsidentialamtes abzustecken sein.

Trotz der sich abzeichnenden Schwierigkeiten, die neben der Kompetenzabgrenzung weitere materielle Gebiete wie die der Transitionsjustiz und Kriminalpolitik umfassen, ist mit der Zuordnung einer Rechtspolitik ein Grundstein gelegt worden, auf dessen Fundament – langfristig – eine Brücke geschlagen werden kann zwischen einer zu schaffenden Rechtsordnung und einer Justizpolitik, die für Zugang zu Recht und Rechtssicherheit steht. Ob dies gelingen wird, wird die Zukunft ebenso weisen wie die Attraktivität des Ansatzes für Reformansätze in anderen Ländern Lateinamerikas.

Literatur

- Ahrens, Helen 2005: Möglichkeiten und Grenzen externer Unterstützung rechtsstaatlicher Reformen am Beispiel Lateinamerikas, in: Kappel, Rolf/Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung, Freiburg im Breisgau, 473-498.
- Barrera, Anna 2011: New Constitutions and Laws in Bolivia and Ecuador, GIGA Working Papers 176/2011, Hamburg.
- Briceño Vivas, Gustavo 1995: Un ombudsman para la democracia, Medellín.
- Comisión Andina de Juristas (CAJ) 1996: Defensoría del Pueblo. Análisis comparado, Lima.
- Comisión Andina de Juristas (CAJ) 2000: Reforma judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos? Lima.
- ECCHR/Misereor/Brot für die Welt 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika – Gefahr für die Menschenrechte?, ECCHR 002/2011, Berlin.
- Faundez, Julio 2001: Legal reform in developing and transition countries. Making haste slowly, in: Van Puymbroeck, Rudolf V. (ed.): Comprehensive Legal and Judicial Development. Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century, The World Bank, Washington, D.C.
- Garzón Valdés, Ernesto 1999: Rechtsphilosophische Überlegungen über Verfassungsreformen in Lateinamerika, in: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M., 110-132.
- GIZ 2010: La transformación de la juridicidad en los estados latinoamericanos: Efectos del pluralismo jurídico „desde arriba“ y „desde abajo“ sobre el Estado de Derecho, Bogotá.
- GIZ/Universidad del Rosario (i.E.): Globalización del Derecho Administrativo, Estado Regulador y Eficacia de los Derechos.
- Hammergren, Linn 1999: Quince años de Reforma Judicial en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más, in: Fuentes Hernández, Alfredo (ed.): Reforma Judicial en América Latina, Santa Fé de Bogotá, 3-33.
- Hammergren, Linn (i.V.): Inicio, desenvolvimiento y situación actual de las reformas judiciales latinoamericanas, in: KAS (ed.): El Estado de Derecho Hoy en América Latina.
- Krennerich, Michael 2003: Menschenrechte in Lateinamerika. Schutz mit sozialer Schiefelage, Brennpunkt Lateinamerika, Nummer 7, Hamburg.
- Latinobarómetro 2010: Informe 2010, 12/2010, Santiago de Chile.
- Lösing, Norbert 2001: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, Baden-Baden.
- Morlok, Martin 1993: Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen.
- Pásara, Luis (ed.) 2003: Justicia y sociedad civil, Santiago de Chile.
- Rensmann, Thilo 2009: Völkerrechtlicher Enteignungsschutz, in: Ehlers, Dirk/Wolffgang, Hans-Michael/Schröder, Ulrich Jan (Hrsg.): Rechtsfragen internationaler Investitionen, Frankfurt/M., 25-54.
- Vargas Viancos, Juan Enrique 2004: Reformas institucionales para fortalecer los sistemas de justicia y el Estado de derecho en América Latina, in: Zalaquett, José (ed.): Temas de Derechos Humanos en Debate, Lima, 351-407.
- Waldmann, Peter 2002: Obstáculos para el Estado de Derecho en América Latina, in: Altenburg, Tilman/Messner, Dirk (eds.): América Latina Competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado, IAD/GTZ/Nueva Sociedad, Caracas, 59-76.
- Wertz, Nikolaus 1999: Zur Entwicklung des Rechtsstaates in Lateinamerika, in: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/M., 91-109.

Rachel Sieder, María Teresa Sierra¹

Indigenous Women's Access to Justice in Latin America

While women all over the world encounter barriers in accessing justice, there are particular challenges for indigenous women, most of whom face triple discrimination on the basis of their ethnicity, gender, and class. Indigenous women in Latin America encounter a variety of alternatives when seeking redress, justice, and guarantees of their human rights. These include different court and non-judicial conflict resolution forums within the formal state system, and a variety of non-state justice mechanisms, including community and sometimes regionally-based indigenous justice systems. In contrast to Africa and Asia, formal recognition of non-state legal systems is a relatively recent phenomenon in contemporary Latin America. This article considers the impact of this process of recognition and reflects on indigenous women's prospects for securing greater access to justice within contexts of legal plurality. It considers the principal barriers to women's access to justice and rights in state and non-state justice systems and also highlights the efforts of indigenous women to secure their rights and to challenge gender discrimination.

We wish to make a number of preliminary remarks: First, debates on the rights of indigenous women cannot be abstracted from the contexts within which those women live, for it is within those contexts that their rights are guaranteed or denied in practice. It is crucially important to analyze dilemmas and problems in the specific contexts within which they occur and not to generalize about "indigenous women" as some kind of generic category. Second, we insist that debates on how to guarantee rights and access to justice for indigenous women must be located within the broader discussion about how to guarantee the collective rights of indigenous peoples, as indigenous women themselves have demanded. Third, in analyzing barriers to indigenous women's access to rights and justice, it is important not to exercise a "colonial gaze". Indigenous women are not only victims whose rights are being denied; they are also actors with agency and voice, who have developed diverse strategies to improve gender

¹ Rachel Sieder and María Teresa Sierra are senior research professors at the Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) in Mexico City. This article is an abridged version of a longer paper which was published as *Indigenous Women's Access to Justice in Latin America*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2010.

justice within ongoing processes of political, socioeconomic and cultural change. Indigenous women and their organizations have been at the forefront of struggles for rights and justice in legally plural systems. Indigenous men and non-indigenous men and women are also supporting processes of critical reflection on gender relations which are, in turn, becoming more and more common across Latin America. Finally, we maintain that indigenous women's access to justice cannot be improved by institutional innovations alone, or by championing de-contextualized discourses of rights: the struggle to guarantee their rights in practice is inextricably linked to broader struggles against inequality, poverty, racism and discrimination.

Legal plurality in Latin America

The legacy of colonialism and the persistence of semi-autonomous spheres of indigenous government has meant that legal pluralism – the existence of multiple norms, institutions, practices, and beliefs for regulation and conflict resolution within a single jurisdiction – have long since characterized Latin American societies. Indeed the majority of indigenous people have for centuries made recourse to semi-autonomous spheres of indigenous justice on the one hand, and to state justice institutions on the other. Beginning in the mid-1980s, alternative justice systems began to be formally recognized within national law. This was in part a response by governments to growing demands by indigenous movements for greater autonomy and recognition of their customary forms of governance. Additionally, it reflected efforts by multilateral agencies and international donors to strengthen non-state justice systems as a means to increase access to justice, particularly for the most marginalized sectors of the population.

During the 1980s and 1990s advances were made in the constitutional recognition of legal pluralism and multiculturalism. These developments were unprecedented; by recognizing the right of indigenous citizens to apply their own forms of law they effectively broke with the tradition of legal monism which had prevailed since the nineteenth century. New constitutions defined their respective nations as “multi-ethnic” or “multicultural” and the states as “pluri-cultural”. Pluralism and respect for cultural diversity became central tenets of constitutional law in the region, enabling the explicit recognition of special rights regimes for indigenous and Afro-Latin populations (Yrigoyen 2010: 8). This shift in Latin America occurred within a more general, global trend towards rights-based constitutionalism. The International Labor Organization Convention 169 on the Rights of Indigenous and Tribal Peoples in

Independent Countries was ratified by most Latin American states during the 1990s and significantly shaped constitutional provisions concerning indigenous peoples and their justice systems. The ongoing discussions within the UN Working Group on the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples also influenced constitutional developments. However, the constitutional reforms of the 1980s and 1990s invariably fell short of full recognition of indigenous peoples' collective rights to their own forms of law. While the new constitutions recognized pluralism and cultural diversity, they also rolled back the social rights provisions of the previous corporatist model which had existed – albeit unevenly – in countries such as Mexico and Peru. In other words, although they partially recognized specific rights for indigenous people, they also cemented a neoliberal economic paradigm. This proved particularly detrimental to the region's indigenous peoples. Reforms to individualize property rights removed the protections provided by the communal or collective land titles awarded through previous agrarian reforms. Also, the opening up of the region's economies to direct foreign investment and promotion of an export-oriented model of development meant that indigenous territories were increasingly subject to exploitation by outside interests prospecting for oil, minerals or natural resources.

It was not until the drafting of new constitutions during the 2000s that the recognition of indigenous norms, authorities and jurisdictions was specified, effectively codifying spheres of autonomy for indigenous justice systems. The current phase of recognition of indigenous justice systems, which Yrigoyen defines as “plurinational constitutionalism”, centers on two constituent processes, that of Bolivia (2006-2009) and Ecuador (2008) (Yrigoyen 2011). Both constitutions enunciate a new pact between indigenous peoples and non-indigenous peoples in countries where indigenous people are either a majority or a sizeable minority of the overall population. The emphasis is much less on recognition of indigenous peoples' by the state or dominant, non-indigenous society and is much more – rhetorically at least – on a redrawing of the state itself, emphasizing indigenous peoples' rights to autonomy and self-determination. Both constituent processes were highly influenced by the approval of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) in 2006-2007. The Declaration emphasizes indigenous peoples' international rights to self-determination and sovereignty. The new charters in Ecuador and Bolivia initially recognized parity between indigenous justice systems and other forms of law, although the jurisdiction of indigenous law was subsequently limited to some degree in political negotiations to secure approval of the constitutions. In both countries, but particularly in Ecuador, the constitutions

specifically state that indigenous governance systems must guarantee gender parity and indigenous women's rights to full participation (in line with national legislation prohibiting gender discrimination). These clauses were the result of mobilization by indigenous women who lobbied the constituent assembly to ensure that recognition of indigenous autonomy would also guarantee their rights to gender equity.²

Recognition of collective rights and women's rights

Paradoxically, advances in the national, regional and international recognition of women's rights and indigenous peoples' rights have generated new contradictions which in some cases have limited the official recognition of collective indigenous rights. In some national debates on recognition, for example in Mexico, women's rights and human rights have been specifically invoked by political elites in order to justify limits on indigenous jurisdictions and autonomy (the argument being that recognizing greater autonomy for indigenous jurisdictions would effectively "abandon" indigenous women to discrimination and violence at the hands of indigenous men). This signals the tensions provoked by liberal visions of rights centered on indigenous women that fail to take into account the broader context of the collective rights of the indigenous peoples to which those women belong, as well as their socio-economic situation.

However, it should also be noted that while many indigenous people demand their recognition both as individuals *and* as collectives with rights, this does not necessarily mean that all indigenous people – and particularly all indigenous women – exclusively favor indigenous justice systems. Plaintiffs often demand more effective state justice, or engage in "forum shopping", combining recourse to their communal authorities, to indigenous movements and to state justice institutions, in order to try and secure redress. While indigenous jurisdictions and justice institutions continue to be the main point of reference for resolving conflicts in many communities, in some places women are resorting to state justice institutions when their own indigenous communal authorities fail to meet their demands or even to hear their complaints. Such tactical resort to state justice institutions by indigenous women is by no means new, but what is relatively novel is the way in which they are invoking international human rights and concepts of gender rights and gender parity in order to challenge inequitable power relations within their own communities, as well as within the wider society. For example, women organized within the Zapatista autonomous municipalities in Chiapas,

2 For discussion of indigenous women's organizing around the constitution in Ecuador see Lang/Kucia 2009; Sieder/Sierra 2010.

Mexico, have invoked the Zapatista “Women’s Revolutionary Law” in order to favor their demands for greater gender equality. This charter sets out indigenous women’s rights to autonomy – for example, to decide who to marry or how many children to have – in the broader context of zapatista demands that the Mexican state recognize their autonomy as indigenous peoples (Hernández Castillo 2004).

Indigenous women’s re-signification and re-appropriation of human rights discourses and instruments within their own cultural and social frames of reference challenge simplistic dichotomies which counterpose “culture” and “rights”. Culture is not static or homogenous and does not exist outside of the forces of economic, politics and history. It is constantly shaped and reshaped by peoples’ actions and struggles over meaning. However, this is not to deny that conflicts exist between the recognition of group rights and the rights of women to non-discrimination and freedom from violence. Women in all societies face patriarchal domination and violence, and indigenous justice systems can and often do discriminate against women and block their access to justice, just as official justice systems do. In the next section we analyze these impediments to access to justice, before turning to examine how indigenous women can access justice within plural legal systems in order to combat violence and discrimination.

Barriers to indigenous women’s access to justice

Indigenous women across Latin America face significant barriers to accessing justice, both within indigenous systems and in the formal state sector. As has often been observed, the vast majority of indigenous women face triple discrimination: because of their gender, their ethnicity and their socioeconomic marginalization. While the reasons for the lack of access to justice or the barriers involved are often highly context-specific, a number of common contributing factors can be identified:

POVERTY

Indigenous women are amongst the poorest and most vulnerable sectors of Latin American society. They shoulder a triple burden of reproductive, domestic and productive labor and, in common with most non-indigenous women across the continent, are concentrated in low income, low status and unstable forms of employment. Poverty affects indigenous households disproportionately and indigenous women and children within those households in particular. These patterns of ethnic exclusion and inequality are also reflected in gender differentials. Indigenous women are less educated and less likely to finish school than men, earn less and accumulate less property over

their lifetimes than men, and are more likely to be the sole head of household and responsible for the care of children and elderly relatives.

The poverty affecting indigenous communities and households contributes to the kinds of conflicts that occur, which in themselves reveal the impact of poverty and marginalization on indigenous families, and on women and girls – the most disadvantaged of this disadvantaged sector. Women's poverty and marginalization directly and indirectly affects their prospects for accessing justice services. Illiteracy and a lack of education reduce women's awareness of their rights and their ability to exercise or defend them. In family conflicts such as spousal separation or inheritance disputes, low literacy levels mean that women are often defrauded of their statutory rights to child maintenance or property. Lack of knowledge and understanding, combined with lack of disposable income also mean that women often do not seek help in the official justice system, fearing they may have to pay lawyers' fees or bribes. For indigenous women particularly, seeking help outside their communities may also mean condemnation by relatives and community members who reject outside intervention, particularly in cases of intra-familial disputes. And even if their families do support them, the multiple demands on women's time, including income generation, child-rearing and domestic duties, often mean that it is extremely difficult for them to take advantage of the justice services that do exist.

VIOLENCE

Indigenous women face violence of many kinds – in addition to the multiple structural violence that marginalize them, they also suffer direct physical, psychological and sexual violence carried out by a range of state and non-state actors for many different reasons. However, perspectives which emphasize a narrow definition of “gender-based violence” – which tend to dominate the field and characterize most studies³ – are insufficient. Rather, it is important to understand the intersectionality of violence affecting indigenous women. They are not subject to physical and sexual violence simply because of their gender, but because of their ethnicity, class and history. The International Forum of Indigenous Women, for example, has emphasized the need for a perspective on violence against indigenous women which studies violence “in

3 Aída Hernández Castillo (2004) questions the narrow perspective of what she refers to as “hegemonic feminism”: even if dominant feminist interpretations do take cultural and social contexts into account when discussing gender issues, they tend not to recognize the specific needs of indigenous women. A feminist agenda might stress the need to physically remove women from contexts of intrafamilial violence, but for many indigenous women removal from their sociocultural context entails denial of their collective rights to land or territory.

relation to aspects of identity beyond gender, using an approach that accounts for the ways that identities and systems of domination interact to create the conditions of women's lives". The forum also insists that full recognition of indigenous peoples' collective rights is the key to reducing violence against indigenous women (International Indigenous Women's Forum 2006: 12).

VIOLENCE IN THE FAMILY AND THE COMMUNITY

Physical violence is a common cause for women's appeals to both state courts and community justice forums. Many indigenous women – in common with non-indigenous women – are subject to daily forms of domestic violence. Marital violence is related to male alcoholism, male adultery, jealousy, and also to patterns of patrilocal residence (when the couple live with the man's parents), which is a source of numerous conflicts and aggression. While such phenomena have existed for many years, they can be aggravated by changing economic circumstances – e.g. joblessness or income insecurity – and increased poverty may threaten prevailing models of masculinity and aggravate male alcoholism and violence. Economic migration, which divides families and couples, also contributes towards accusations of infidelity, in turn feeding gender-based violence.

Naturalized gender ideologies and expectations of "appropriate" behavior contribute towards such violence: husbands tend to justify violence on the grounds that women do not fulfill their roles as mothers and wives. Female spouses, in turn, may try to defend themselves from violence carried out by their male partners by appealing to community-sanctioned concepts of "acceptable" behavior. This often results in them playing on their victim status, rather than being able to demand their rights to live free from violence. Family members and community justice authorities invariably encourage women to reconcile with their male partners and forgive them, thereby reinforcing gender inequalities and privileging the maintenance of family life over women's wishes, if the women in question no longer want to live with violent men.⁴ This is, in fact, often no different when women resort to state justice with mestizo authorities, who also tend to defend a male point of view. However, it is also important to point out that while agreements mediated by community authorities tend to reinforce traditional gender roles – for example entreating women to respect their husbands and meet their domestic obligations –, they do include written commit-

⁴ It should be recognized that while leaving violent male partners may be necessary, for indigenous women abandonment of their community may entail enforced cultural assimilation and – because of their highly disadvantageous position in society – may expose them to new forms of violence and inequality in urban settings (Collier 2009).

ments that male spouses will respect the physical and moral integrity of their female partners. Violent behavior has always been challenged by indigenous women. Today it is increasingly questioned within indigenous communities, in part due to the efforts of organized indigenous women and men to combat patriarchal violence, and in part because of broader intergenerational and socioeconomic changes which have led younger women to question male authority based on violence (Camus 2008; Mejía 2008; Pequeño Bueno 2009).

VIOLENCE BY STATE ACTORS

Violence by state actors against indigenous women occurs in a number of different contexts. Broadly speaking, three scenarios can be identified:

(1) The violence and discrimination exercised on a daily basis within indigenous people's "everyday encounters" with the state, such as within the judicial system. For example, in her study of rape victims in Bolivian courts, Rosanna Barragán signals the psychological violence and discrimination which indigenous women plaintiffs routinely endure (Barragán et al. 2005).

(2) State violence exercised against indigenous peoples when they demand their collective rights, for example to territory and natural resources, or to challenge certain economic development projects, such as mining or hydro-electric dams. With the increasing profitability of extractive industries, such violence has become increasingly frequent, resulting in the deaths of indigenous people in protests in Guatemala, Peru and Colombia in recent years. This is a direct consequence of the lack of respect by states of indigenous peoples' collective rights to autonomy and free, prior and informed consultation about development projects which affect their territories and way of life, as specified in the UNDRIP.

(3) The increased violence that occurs in zones of contention that have been militarized as a state response to armed conflict or organized crime. Systematic rape of indigenous women by soldiers was a feature of the counterinsurgency wars in Guatemala in the 1980s and Peru in the 1990s. Today in Mexico rape of indigenous women has occurred in the context of the government's militarization of certain regions of the country in response to organized crime (Hernández/Castillo/Elizondo 2010).

VIOLENCE EXERCISED BY NON-STATE ACTORS

Indigenous men and women are particularly vulnerable to violence by non-state actors such as paramilitary forces and private armies associated with powerful economic interests and organized crime. Paramilitary forces are used to force indigenous peoples

off land, protecting the economic and political elites who seek to control those lands. Physical violence and the violence of prevailing forms of economic development are inextricably linked. States are directly responsible for the lack of protection of indigenous women (and all citizens) against such violence.

DISCRIMINATION AND RACISM

Structural forms of discrimination against indigenous people, and particularly against indigenous women, are compounded within the official justice system by structural weaknesses and institutional deficiencies, and by the racist perceptions and discriminatory attitudes of many justice system officials. Access to state justice services has marginally improved throughout the last decade as a result of different reforms and innovations, with new institutions –some aimed specifically at indigenous women – extending their reach to rural communities. However, as has been widely documented, indigenous people living in rural areas continue to face barriers of geographical distance, cost, language and discrimination when seeking to access the formal justice system.

Indigenous women's extreme poverty and illiteracy, and their consequent inability to navigate their way through the system and demand their rights, have meant frequent miscarriages of justice. Lack of interpreters and the fact that indigenous women are often monolingual also gravely prejudices due process guarantees in criminal cases. Like the majority of the poor, they lack adequate defense services when criminal charges are brought against them – despite state obligations to provide a criminal defense lawyer to those who cannot afford to hire one, the quality and performance of state defenders is often very poor.

LACK OF WOMEN'S VOICE AND PARTICIPATION IN DECISION-MAKING FORUM

Women are underrepresented at all levels of political office across Latin America; national, regional, municipal and communal. Whilst the presence of indigenous women in both official and non-state governance systems has improved in recent years, spheres of political decision making still tend to be dominated by men. This lack of political representation is reflected in barriers to access to justice. The mere presence of women in political office does not guarantee more effective enforcement of women's rights or concerted attempts to reduce gender inequalities within society. However, the presence of indigenous women in public life is a powerful factor challenging traditional gender ideologies. The role of indigenous women as leaders of local, regional and national social movements has been a crucial factor in women's gains in political

and judicial spheres. Through their leadership roles, women have pioneered changes in gender relations within their communities and societies in the face of persistent gender and racial discrimination. In some contexts indigenous women leaders emphasize the primordial importance of securing collective rights for their peoples and do not enunciate a gender perspective as such; in other contexts women leaders also emphasize the importance of reflecting on gender relations within their communities. In both cases they are challenging traditionally ascribed gender roles and in so doing, indirectly and directly changing the nature of community justice systems

INDIGENOUS JUSTICE SYSTEMS: BENEFITS AND CHALLENGES FOR INDIGENOUS WOMEN

Patriarchal ideologies which reinforce gender inequalities are present in both official and non-state justice systems. However, clearly indigenous justice systems offer a number of benefits and challenges for indigenous women in Latin America. The nature of indigenous justice systems varies enormously according to specific historical, environmental, cultural, and political contexts. Nonetheless, research on these systems has long emphasized a series of benefits they offer indigenous peoples, including linguistic and cultural accessibility, speed, cost, physical proximity, and the absence of ethnic discrimination.⁵ While women's voice is not guaranteed and gender bias remains (women are notably absent in most communal authority systems), indigenous justice puts more emphasis on dialogue, listening to the plaintiffs and often to a broad range of parties involved in disputes, and tries to reach conciliated solutions. When indigenous women have access to their own justice systems, they do not have to face the discrimination, racism and inefficiency they experience within the state justice system. Prevailing cultural models and interactive patterns within community justice forums are based on common discursive frames of reference, and in general women are aware of the norms, procedures, and authorities within their communities available to them in cases of disputes. Communal justice proceedings authorities invariably place an emphasis on listening to the parties in a conflict and reaching conciliated settlements. In general indigenous justice systems emphasize the reparation of harm or damage through recognition of wrongdoing, but also through financial compensation or reparations in kind. If a case is not resolved satisfactorily this affects not only

5 There is an extensive ethnographic literature on indigenous justice systems in Latin America. See for example: Chávez/García 2004; Chenaut/Sierra 1995; Collier 1973; Fernández 2000; García 2002; Martínez 2004; Nader 1990; Orellana Halkyer 2004; Padilla 2008; Peña Jumpa 2004; Sánchez 2010; Sieder 1997; Sierra 2004; Stavenhagen/Iturralde 1989; Terven 2008.

the parties to a dispute, but also their families and often the whole community. For this reason, the community as a whole often acts as a guarantor of the resolution or agreement reached in a settlement. Resolution within the community also ensures the following up of cases and the continued accessibility to authorities for the plaintiffs.⁶

Evidently recourse to indigenous justice systems offers significant benefits in terms of access to justice: procedures take place in the plaintiffs' native language and within their own communities and frames of cultural reference. Yet this does not of course guarantee harmonious inter-communal relations or prevent gender bias and discrimination. Women are effectively being judged by the men of their communities, or on occasion by their own families, in accordance with patriarchal structures and ingrained gender ideologies. This tends to mean that certain violations of indigenous women's rights are not dealt with adequately by communal authorities. For example, in disputes over land and inheritance, indigenous authorities often favor male dependents, even when national legislation mandates non-discrimination. In cases where women appeal to communal authorities to ensure that men contribute towards the maintenance of their children in cases of abandonment, often little is done to ensure they meet their payments. In cases of violence, sexual and non-sexual, available evidence suggests that the vast majority of indigenous women lack adequate access to justice both in state and non-state justice systems (ASIES/OACNUDH 2008; Calla et al. 2005). In many senses a culture of fear, shame and silence prevails in cases of sexual abuse and rape, as it does in non-indigenous contexts the world over. Although it is difficult to generalize, indigenous justice systems generally do not adequately guarantee adequate access to justice for indigenous women and girls when such abuses occur. Spousal violence and abuse is frequent and commonplace, but for a number of reasons women victims of such abuse lack adequate access to justice within indigenous justice systems. First, economic dependence on men means that women are generally reluctant to denounce such violence. Second, the existence of a patriarchal culture where women are supposed to be submissive and obedient to their husbands also mitigates their access to justice. Third, in addition, the social sanction against women who speak ill of their partner is strong – denouncing violence may mean women are signaled within the communities as “bad wives”. These factors all point to a profound lack of access to adequate recourse for women and girls suffering physical and sexual violence. Indigenous women activists and the movements they form increasingly focus on how to ensure that community justice systems guarantee respect and protec-

⁶ These general features are reported in most research on indigenous justice systems in Latin America. However, their specific nature depends on the context.

tion for women and girls. In some places these efforts are supported by changes within the official justice system, which in recent years has seen the introduction of different institutions aimed at improving women's access to justice and ensuring that states meet their international obligations to guarantee gender equality.

Strategies to increase indigenous women's access to justice in the region

For the majority of indigenous women in Latin America the defense of indigenous peoples' collective rights is the framework within which they conceptualize their rights as women.⁷ Indigenous women's demands also occur within the context of the promotion of rights consciousness by many actors – state, international NGOs, and social movements. Gender relations are socially and historically constructed within specific contexts and places. Across Latin America, at both local and regional levels, a culturally sensitive gender perspective and certain critiques of hegemonic liberal feminism are gaining ground (Cumes 2009; Méndez 2009; Sánchez 2005). Although different languages exist to talk about indigenous women's rights – from rights-based discourses to demands based on complementarity and *cosmovisión*⁸ – there is a consensus regarding the centrality of identity politics. The FIMI Report (International Indigenous Women's Forum 2006) is especially clear in stressing, for example, the need to understand gender roles and indigenous women's perspectives when dealing with domestic violence and community discrimination towards women. Nevertheless, many of the programs developed by official institutions and NGOs that aim to support women's rights in indigenous regions of Latin America tend to promote a liberal vision of rights without taking cultural values into account.

It is not easy to understand that for indigenous women confronting gender oppression sometimes the best solution is not to leave the abusive husband; this could imply grave consequences for the woman and her family, for example, to be subject to social ostracism or to lose access to land and the family home and ultimately membership of her cultural group. Imprisoning men may in fact increase women's difficulties in maintaining their families. For these reasons women's organizations are looking for other legal remedies to confront domestic violence, drawing on their own cultural models based on conciliation and dialogue, and at the same time incorporating a critical view

7 See the Complementary Report to the Study of Violence against Women "Mairin IWANKA RAYA" prepared by FIMI (2006); Cunningham (2003).

8 The term "cosmovisión" refers to indigenous peoples' worldviews.

of some traditions and customs, drawing on the very language of rights (International Indigenous Women's Forum 2006: 32). A critical and culturally sensitive perspective on indigenous women's rights seems to be the only effective way to develop strategies to discuss violence and discrimination within communities and to guarantee women's access to justice, both to indigenous community and state judicial institutions.

Justice reforms to promote gender equality and governmental efforts to improve indigenous women's access to justice in Guatemala, Ecuador, Peru, Mexico, Bolivia and other countries have meant an increased number of forums to which indigenous women can make recourse, such as, for example, ombudsman's offices, the governmental *Defensoría de la Mujer Indígena* (DEMI) in Guatemala; *Comisariías de la Mujer* in Ecuador, *Casas de Refugio* in Peru, *Defensorías de la Mujer* in Bolivia, or Indigenous Women's Health Centers in Mexico (Franco Valdivia/González Luna 2009; Lang/Kucia 2009). However, while these institutions and other multicultural policies directed at indigenous women open alternatives to deal with gender discrimination and oppression, they do not necessarily guarantee indigenous women's access to justice in all spheres, particularly criminal justice.

Social movements and indigenous organizations are also promoting new forms of access to justice offering conciliation services and legal aid or supra-communal justice forums that are not officially recognized by the state. These also provide new alternatives for indigenous women to seek justice within their communities or to navigate between different legal forums. This is the case of the *alcaldías indígenas* (non-governmental indigenous mayoralties) in Guatemala (Sieder/Macleod 2009), the Zapatista honor tribunals in the *Juntas de Buen Gobierno*, in zapatista communities in Chiapas, Mexico (Mora, forthcoming), the Regional Coordination of Indigenous Authorities in Guerrero (Sierra 2009, 2010), and the successful organization in Chimborazo, Ecuador, to secure specific clauses against gender violence within the new pluri-national constitution (Lang/Kucia 2009). These efforts and initiatives to increase women's access to justice underline the fact that gender equity is a legitimate part of the agenda of indigenous movements, something which was not necessarily the case in the past. Indigenous women are not only victims of domestic violence; they have also developed strategies to confront oppressive and intolerable conditions, as is the case with legal remedies and new initiatives to confront gender violence (International Indigenous Women's Forum 2006).

Conclusions

Indigenous peoples in Latin America suffer systematic lack of access to justice in state legal systems; structural exclusion and discrimination particularly affect indigenous women. In this article we have analyzed the challenges and benefits for indigenous women when they try to access justice in indigenous legal systems. We have stressed the need to consider normative frameworks, legal awareness, access to appropriate justice forums and the achievement of satisfactory remedies. The gradual recognition of legal pluralism, as well as the incorporation of international standards on women's rights within statutory law, is shaping the prospects for improved access to justice for indigenous women across the continent. The recognition of indigenous peoples' collective rights and particularly their rights to autonomy is the framework within which to advance indigenous women's demand for gender equity and more dignified lives. As we have argued here, the struggle to guarantee indigenous women's rights in practice is inextricably linked to broader struggles against inequality, poverty, racism, and discrimination. Indigenous women face multiple forms of oppression and discrimination (on the basis of their ethnicity, class and gender) and confront different obstacles in order to access justice. While the reasons for lack of access to justice or the barriers involved in specific cases depend on the context, we have identified a number of common contributing factors: poverty, discrimination, violence exercised by state and non state actors, and lack of women's participation in public life. We have also stressed that indigenous women are not only victims; they are also actors generating important and innovative social practices to combat gender oppression and access to justice.

Bibliography

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala 2008: Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos. Perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial, Guatemala: ASIES/OACNUDH.
- Barragán, Rossana et al. 2005: La violación como prisma de las relaciones sociales y el entramado estatal en el ámbito jurídico. Etnografía y hermenéutica de la justicia, in: Calla et al.: Rompiendo silencios: una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia, Bolivia: Coordinadora de la Mujer y Defensor del Pueblo, 45-197.
- Calla, Pamela et al. 2005: Rompiendo silencios: una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia, Bolivia: Coordinadora de la Mujer y Defensor del Pueblo.

- Camus, Manuela 2008: La sorpresita del Norte. Migración internacional y comunidad en Huehuetenango, Guatemala: INCEDES-CEDFOG.
- Chávez, Gina/García, Fernando 2004: El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afroecuatoriano, Ecuador: FLACSO.
- Chenaut, Victoria/Sierra, María Teresa (eds.) 1995: Pueblos indígenas ante el derecho, Mexico: CIESAS/CEMCA.
- Collier, Jane 1973: *Law and Social Change in Zinacantan*, Stanford: University Press.
- Collier, Jane 2009: *Del deber al deseo. Recreando familias de un pueblo andaluz*, Mexico: CIESAS.
- Cumes, Aura 2009: Multiculturalismo, género y feminismos, in: Pequeño, Andrea (ed.): *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina*, Ecuador: FLACSO, 29-52.
- Cunningham Kain, Mirna 2003: Las mujeres indígenas en el derecho internacional, in: *Rev. Memoria*, No. 174, 22-25.
- Fernández, Marcelo 2000: *La Ley del Ayllu. Práctica de J'acha Justicia y Jisk'a Justicia en comunidades aymaras*, La Paz/Bolivia: PIEB.
- International Indigenous Women's Forum (FIMI) 2006: Mairin Iwanka Raya: Indigenous Women Stand Against Violence, www.indigenouswomensforum.org, retrieved: October 1st, 2011.
- Franco Valdivia, Rocío/González Luna, María Alejandra 2009: *Las Mujeres en la Justicia Comunitaria: Víctimas, Sujetos y Actores*, Lima: Instituto de Defensa Legal.
- García, Fernando 2002: *Formas indígenas de administrar justicia*, Ecuador: FLACSO.
- Hernández Castillo, Rosalva Aida 2004: El derecho positivo y la costumbre jurídica: las mujeres indígenas de Chiapas y sus luchas por el acceso a la justicia, in: Torres, Marta (ed.): *Violencia contra las mujeres en contextos urbanos y rurales*, Mexico: Colegio de México.
- Hernández Castillo, Aida/Ortiz-Elizondo, Héctor 2010: *Peritaje antropológico sobre el caso de Inés Fernández Ortega ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (unpublished document).
- Lang, Miriam/Kucia, Anna (eds.) 2009: *Mujeres indígenas y justicia ancestral*, Quito/Ecuador: UNIFEM.
- Martínez, Juan Carlos 2004: *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*, Oaxaca/Mexico: Fondo Editorial IEPPO.
- Mejía, Susana 2008: Los derechos de las mujeres nahuas de Cuetzalan. La construcción de un feminismo indígena desde la necesidad, in: Hernández, R. Aída (ed.): *Etnografía e historias de resistencia. Mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas*, Mexico: CIESAS 2008.
- Méndez, Gerogina 2009: Miradas de género de las mujeres indígenas en Ecuador, Colombia y México, in: Pequeño, Andrea (ed.): *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina*, Ecuador: FLACSO, 53-72.
- Mora, Mariana (forthcoming): *La justicia zapatista frente las lógicas de la guerra de baja intensidad*, in: Sierra, Teresa/Hernández, Aida/Sieder, Rachel (eds.): *De las reformas multiculturales al fin de reconocimiento. Justicia, pueblos indígenas y violencia en México y Guatemala*, Mexico: CIESAS.
- Nader, Laura 1990: *Harmony Ideology. Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*, Stanford: University Press.
- Orellana Halkyer, René 2004: *Interlegalidad y campos jurídicos: Discursos y derecho en la configuración de órdenes semiautónomos en comunidades quechuas de Bolivia*, University of Amsterdam (Phd thesis).
- Padilla, Guillermo 2008: *La Historia de Chico. Sucesos en torno al pluralismo jurídico en Guatemala un país mayoritariamente indígena*, in: Huber, Rudolf et al. (eds.): *Hacia Sistemas Jurídicos Plu-*

- rales. Reflexiones y experiencias de Coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena, Mexico: Konrad Adenauer-Stiftung.
- Peña Jumpa, Antonio Alfonso 2004: Poder judicial comunal aymara en el sur andino, Bogota/ Colombia: ILSA.
- Pequeño Bueno, Andrea 2009: Violencia de género y mecanismos de resolución comunitaria en comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana, in: Lang, Miriam/Kucia, Anna (eds.): Mujeres indígenas y justicia ancestral, Quito/Ecuador: UNIFEM, 81-89.
- Sánchez, Esther 2010: Justicia y Pueblos Indígenas de Colombia, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/UNIJUS.
- Sánchez, Martha (ed.) 2005: La doble Mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas, Mexico: UNIFEM/Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.
- Sieder, Rachel 1997: Customary Law and Democratic Transition in Guatemala, London: Institute of Latin American Studies.
- Sieder, Rachel/Macleod, Morna 2009: Género, derecho y cosmovisión maya en Guatemala, in: Desacatos, No. 31, 51-72.
- Sierra, María Teresa (ed.) 2004: Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas, Mexico: CIESAS/Cámara de Diputados/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sierra, María Teresa 2009: Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos, in: Desacatos, Vol. 31, 73-88.
- Sierra, María Teresa 2010: Justicia comunitaria, reivindicación de derechos y apuestas contrahegemónicas: entre la regulación y la emancipación. La experiencia de la policía comunitaria de Guerrero (unpublished paper).
- Stavenhagen, Rodolfo/Iturralde, Diego (eds.) 1990: Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina, México: Instituto Indigenista Interamericano/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Terven, Adriana 2008: La experiencia organizativa de Cuetzalan, Mexico. PhD thesis. Mexico, CIESAS.
- Vintinilla, Jaime 2009: Las mujeres en la justicia comunitaria: víctimas, sujeto y actoras: Un estudio comparativo entre Ecuador y Perú, in: Lang, Miriam/Kucia, Anna (eds.): Mujeres indígenas y justicia ancestral, Quito/Ecuador: UNIFEM, 73-79.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel 2011: Derecho y jurisdicción indígena en la historia constitucional: De la sujeción a la descolonización, in: Garavito, César Rodríguez (ed.): El derecho en América Latina: los retos del siglo XXI, Buenos Aires: Siglo XXI.

Sérgio Costa, Guilherme Leite Gonçalves

Human Rights as Collective Entitlement? Afro-Descendants in Latin America and the Caribbean

Human rights protection in Latin America and the Caribbean generally reflects the social, racial, ethnic, and gender hierarchies found in the region. Therefore, while local elites normally experience the situation that their rights are guaranteed, the poor, mostly of indigenous or Afro-descendent origin, are confronted with systematic violations of their personal and moral integrity. These inequalities are reflected both in social indicators concerning access to education or healthcare and in everyday situations as well as in contact with agents of the State, the police, agents of the judiciary and public sector employees (Amnesty International 2011: 11-3; IACHR 2011).

Over the past three decades, legal measures and public policies of a highly varied scope and character have been introduced, which have been of crucial importance in guaranteeing the universality of human rights in Latin America. These measures are due, on the one hand, to internal transformations that have accompanied the democratization process in many countries (Olmos Giupponi 2010). At the same time, the adoption of the measures was stimulated by international changes, particularly the expansion and strengthening of the social and cultural agenda of multilateral organizations and the expansion of political networks and transnational social movements that defend the rights of a variety of minority groups.

In the set of laws and policies adopted to protect rights, a clear trend can be identified towards the incorporation of collective or group rights into the basic catalog of rights to be guaranteed. It is thus to be noted that the instruments adopted are increasingly aimed at the protection of specific groups (women, indigenous, “traditional” populations, Afro-descendants, etc.) instead of the referring to an abstract individual as the subject of human rights, which was prevalent in the discourses and institutional formats adopted soon after World War II. This change of emphasis, which on the one hand makes human rights laws and policies sensitive to the specific needs of different groups, implies a series of dilemmas and new challenges on the other. The most obvious risks are those linked to juridification and to the resulting

treatment of belonging to groups as being something permanently fixed, while it is often temporary and contingent.

This article seeks to illustrate these risks, based on a case study of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean. The argument is developed in four steps. We first present a brief profile of the population of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean as well as a synthetic description of new instruments designed to protect their rights. We then analyze the dilemmas that accompany an interpretation of human rights as the rights of groups. To illustrate and provide empirical consistency for the theoretical arguments discussed, we will analyze a sample of decisions of the Inter-American Court of Human Rights (IAC) related to the Afro-descendants. Finally, in the fourth and final section of the article, we combine the various components of the argument in order to approach the case of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean¹ and to discuss the risks and merits involved in the strategy of treating human rights as cultural rights of groups.

Afro-descendants in Latin America and the Caribbean: persistent inequality and new rights²

Afro-Latin Americans form a group that is – seen from the socio-economic, political, and cultural perspective – very heterogeneous. This demographic category ranges from Maroon communities, which distinguish themselves from their social environment by particular ways of life and traditions passed on through generations, to an emerging middle class in São Paulo that is well integrated into the labour market of this global city. One can assume that alongside a common history there are similar structures of inequality and an analogous legal and policy framework that connects Afro-Latin Americans across national borders. Historically, Afro-Latin Americans have experienced a common history (“geteilte Geschichte”) in the double meaning of the term as understood by Sebastian Conrad and Shalini Randeria (2002): shared und divided. This means a shared experience as part of an African Diaspora in Latin America, but this experience is divided in the narratives of national histories.

As part of the slave trade between the sixteenth and nineteenth centuries, approximately 10 million enslaved Africans were brought to the European colonies in Latin

1 This section summarizes arguments which are developed more extensively in Costa (2011b).

2 The reference to Latin America and the Caribbean relates to the States where the official language is Spanish or Portuguese in the Americas as well as to the independent States and possessions of the United States, Great Britain, France, and the Netherlands in the Caribbean.

America and the Caribbean to work the plantations and mines. In some countries, slavery even survived after national independence. In 1804, Haiti was the first country in the region to abolish slavery; Brazil was the last in 1888 (Andrews 2004). According to an estimate from the UN Economic Commission for Latin America (ECLAC/CEPAL), Afro-Latin Americans make up 30 % of the population in Latin America and the Caribbean, or 160 million out of 530 million. Geographically, the Afro Latin American population is concentrated in Brazil (50 %), Colombia (20 %), Venezuela (10 %), and in the Caribbean (16 %) (Anthón et al. 2009).³ On average, Afro-Latin Americans, in particular women, have a shorter life expectancy, live in poorer conditions, have lower levels of formal education, and have more limited access to public services than the Latin American population as a whole.

Population below poverty and indigence line by ethnic group (percentages)

Country	Ethnic Group	Indigent	Poor non-indigent	Total Poverty
Brazil (2006)	Afro-descendant	13.0	31.9	44.8
	White	5.0	16.8	21.7
	Total	9.0	24.3	33.2
Ecuador (2006)	Afro-descendant	22.4	36.2	58.5
	White/Mestizo	14.2	25.4	39.6
	Total	15.4	26.1	41.5
Nicaragua (2001)	Afro-descendant	56.3	31.3	87.6
	White/Mestizo	41.2	27.0	68.2
	Total	42.3	26.8	69.1

Source: ECLAC/CEPAL 2009

³ Estimations of the number of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean are for various reasons imprecise. Not all of the countries include the differing skin colour or that of African descents in their censuses. In addition, the decision to classify oneself as an Afro-descendant depends on the political context. The disposition is lower in situations where assimilationist policies are prevalent, but can increase, as has taken place recently, when social and cultural movements seek to respect the Afro-descendants' identity. The very denomination Afro-descendant is not free of problems. In many countries, anti-racist movements have a clear preference for using the expression negro instead of Afro-descendant (see Costa 2011a). We use the expression Afro-descendant in this article because it is that most frequently found in human rights laws and treaties.

The systematic discrimination of Afro Latin Americans can and should not be primarily explained by the disadvantages accumulated during the period of slavery. Research has successfully shown that, in various countries, darker skin directly correlates with a lower socio-economic status and one's opportunities of upward mobility: If we statistically analyse the usual factors that produce inequality, such as region, gender, income, and the school education of parents, the differences that remain between social positions in certain Latin American societies can only be explained by the differing colour of one's skin (Hopenhagen/Bello/Miranda 2006). Below are the poverty indicators for Brazil, Ecuador, and Nicaragua, as an example of the inequalities that exist today.

Discussions on the unequal treatment of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean are making their way into social policies and new regulatory frameworks that affect the Afro-Latin American population in the different countries. Below is a brief summary of the main legal instruments and social policies that support the interests of the Afro-Latin American population. We distinguish between three generations of measures.

PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION⁴

Internationally, the right to protection against discrimination goes as far back as the Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN in 1948. Just as relevant is the UN's 1969 Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD), which until 1990 had been signed by all Latin American countries. In 1979, the Inter-American Court on Human Rights of the Organisation of American States (OAS) was established and in 2005, the "Rapporteurship on the Rights of Afro-Descendants and against Racial Discrimination" was created to reinforce the human rights of Afro-descendants in the Americas (Olmos Giupponi 2010). Latin American countries have mostly integrated these international conventions and human rights instruments into their constitutions, so much so that one could assume that in Latin America as a whole discrimination on the basis of skin colour or ethnic belonging is subject to legal sanctions. In terms of policy, many countries have set up publicly-funded

⁴ Estimations of the number of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean are for various reasons imprecise. Not all of the countries include the differing skin colour or that of African descents in their censuses. In addition, the decision to classify oneself as an Afro-descendant depends on the political context. The disposition is lower in situations where assimilationist policies are prevalent, but can increase, as has taken place recently, when social and cultural movements seek to respect the Afro-descendants' identity. The very denomination Afro-descendant is not free of problems. In many countries, anti-racist movements have a clear preference for using the expression negro instead of Afro-descendant (see Costa 2011a). We use the expression Afro-descendant in this article because it is that most frequently found in human rights laws and treaties.

information centres – specialised courts and advocacy centres that work exclusively on cases of discrimination against Afro-Latin Americans. For the first generation of antidiscrimination policies, the establishment of special tribunals or advocacy groups is significant. The efficiency of these measures varies from country to country, depending on the degree of local consolidation of the democratic rule (Machado et al. 2008).

PROTECTION OF CULTURAL RIGHTS

By the 1980s, one could already observe a shift in the agenda of multilateral organizations that even then had begun to perceive cultural diversity as a development resource and not a problem. According to Will Kymlicka, these “multicultural odysseys” have radically changed the operating logic of multilateral organisations, one that has been dominant since the end of World War II:

“[...] the architects of the UN, and of post-war regional organizations, assumed that minority rights were not only unnecessary for the creation of a viable new international order, but indeed destabilizing of such an order. Today, however, it is widely asserted that the accommodation of ethnic diversity is not only consistent with, but in fact a precondition for, the maintenance of a legitimate international order.” (Kymlicka 2007: 45)

In this context, Convention 169 of the International Labour Organisation (ILO), which was passed in 1989, cannot be underestimated. Nearly all countries in Latin America ratified the convention. It granted indigenous peoples rights to a greater extent than all other previous international conventions. The term “peoples” is important since it refers to collective rights and not only individual ones such as claims over land and the preservation of languages. This is the reason why the convention has become a central argument of legitimisation to further the demands of ethnic movements in Latin America. These demands have also been included in the latest constitutional reforms. Various new constitutions have explicitly conceded new cultural rights to the Afro-Latin American population. The realization of these rights in the form of concrete policies is especially pronounced in countries such as Brazil, Colombia, Nicaragua, and Honduras. The assignment of ownership titles and the introduction of social programs are important measures that encourage the cohesion of so-called Afro communities. Just as important are programs that promote “ethnic education” including measures as such as funding for researching the history of Afro-Latin American communities and to promote the incorporation of the history of the African Diaspora in school curricula (Anthón et al. 2009; van Cott 2000).

THE PROMOTION OF EQUAL OPPORTUNITIES ("POSITIVE DISCRIMINATION")

The third generation of legal instruments and policies that concern the Afro-Latin American population can be traced back to the local mobilisation at and in preparation of the 2001 UN conference in Durban. The conference declaration and its plan of action explicitly requested that states guarantee Afro-descendants adequate access to education, to new technologies, and to legal systems. In particular, Brazil and Colombia attempted to legally and institutionally implement the stated objectives of the conference. For example, in 2003 Brazil established a federal authority with ministerial status for the "promotion of racial equality" (Telles 2003; Costa 2010). In Colombia, constitutional changes are being negotiated to make the legal path smoother when it comes to supporting Afro-Colombians in the labour market and in the education system (Góngora-Mera 2011).

Human rights for groups: a difficult balance

Each one of the three generations of rights indicated above involves promises and difficulties. The first generation of rights, which sought protection against discrimination, followed a formal and individual logic, that is it sought to equally attribute to all individuals the same legal protection without considering specific social differences. The formalism here is the result of semantics concerning the relationship between morals and rights constructed in Western society, which presupposes the existence of a set of values inherent to human nature. It involves an intangible humanity which, because it resides in the very essence of people, is universalized. This property requires not only that everyone be treated equally, but also requires that the rights aimed at the protection of human values be universal.

This formalist perspective, however, masks a serious problem to the extent that the formalism is constituted as a generality that is compatible with inequalities and with adscriptive criteria that create a social hierarchy of groups and people. This problem, already identified by the young Karl Marx in 1844 (Marx 2006), is related to the principle of legal equality. In his work *Zur Judenfrage* a criticism of politics is developed from a perspective of the contrast between "droits du citoyen" and "droits de l'homme". Upon legally establishing the equality of all, the "droits du citoyen" suspend cultural, religious, class or gender differences, but do not annul them, because they remain outside the sphere of legality, making them non-legal differences. Legal measures allow these differences to be reproduced in their own way in society, accor-

ding to their own nature. It is up to the “droits de l’homme” to protect them. In the first space, man is constituted as a generic being (“Gattungswesen”); in the second, as a real individual (“wirkliches Individuum”). Abstract and artificial, the generalizing of equality (of formalism) is an artifice that allows for, in the material instance, the reproduction of the existing asymmetries. In other words: human rights, when treated in an individualist perspective, formally construct a space of recognition of formal and legal equality for all human beings. However, they simultaneously contribute towards the preservation of the material inequalities.

The second generation of measures that aims to protect the rights of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean, the protection of cultural rights, is based on two main arguments. The first refers to the intrinsic value of cultural diversity and relates to the communitarian positions in the debate about the multiculturalism of the 1990s (Taylor 1993). This involves defending what is defined as the cultural heritage left by the Afro-descendants in Latin America and the Caribbean and that is inscribed in artistic and cultural manifestations and in deeply rooted processes of cultural transmission. The second argument used to defend cultural rights is clearly inspired by the liberal multiculturalism of authors such as Kymlicka (1995; 2007) and Joseph Raz (1994) and seeks to show that the preservation of distinct forms of life is essential for the moral development and constitution of individual identities.

The importance of the cultural rights of the Afro-descendants in Latin America being protected in a special way is unquestionable. After all, their presence in the region is marked by the history of slavery and by the racist values and practices that deny the importance of the Afro-American cultural legacy. Nevertheless, the laws and policies for protection adopted are supported by an essentialist concept of culture, which treats cultural identities as a-historic entities, refracted and removed from political disputes. In the field of theoretical discussion, many authors inspired by poststructuralism (among others: Bhabha 1994; Gilroy 2010; Hall 1997; Pieterse 2007) have opposed this position, defending a dynamic concept of culture, which discards both the homogeneity of national cultures as well as a reference to ethnic identity as being a previous stock of cultural preferences and dispositions. For these authors, cultural identities are formed and transformed in the realm of interactions with the social environment, reflecting the structures of existing political opportunities. In this way, legislation and policies designed to recognize cultural differences play an important role, to the degree that they not only recognize pre-existing differences, but constitute the context of opportunities that determine which differences will be politically emphasized.

In the case of Latin America, authors such as Catherine Walsh (2009), Peter Wade (2005) and Jan H. French (2010) convincingly show how the indigenous and Afro-descendent movements and identities that re-emerged in the 1990s can only be suitably interpreted by considering the multiple interactions between these movements and the discourses and actions of transnational networks of social movements, in addition to the presence of international and multilateral agencies of cooperation and development, which, often reacting to internal pressures and demands from their countries of origin, come to emphasize the defense of cultural diversity as part of their programs of action. What these studies reveal is that even if the discourses of indigenous or Afro-Latin American movements emphasize a reference to ancestry and the authenticity of the identity constructions that they represent, their rise can only be seen in an articulation within a context of political opportunities in the national and transnational realm. The objective of these studies is not to de-authorize the demands of these movements, but to show that their legitimacy cannot be deduced from their degree of fidelity to an “authentic cultural identity”.

Identity is treated here as a political category. Therefore, the legitimacy of identity demands must be analyzed on the basis of the process of their construction and political representation. In other words: the demands that are legitimate and deserving of recognition are not those that promise the re-establishment of more faithful and complete forms of ancestral identities, but those that are able to mobilize in a more effective manner the critical and reflexive adhesion of their potential holders. Another risk implicit to the politics of the defense of fixed cultural identities is that which, in the realm of post-colonial studies, is known as “othering” (Spivak 1985). It involves constructing the image of “other cultures” as the inverted representation of that which is described as one’s own culture. Thus, even when the intention is to recognize and respect this “other culture,” the processes of othering lead to the creation of dichotomous constructions, in the realm of which the “other” condenses all that which the idealized “us” is not. If the “us” is represented as rational, modern and individual, the other is necessarily the opposite: ancestral, traditional, irrational and collective. In this context, one ignores the semantic and historic interdependencies necessarily existing between the “us” and the other.

The criticism that they treat social identities as something permanently frozen is also raised against the third generation of policies and guarantees established for Afro-descendants in Latin America and the Caribbean, that is measures for positive discrimination. To be implemented, a priori, these measures must define their target

group based on the adscriptive criteria of belonging to an ethno-racial group. It is true that racism against Afro-descendants in Latin America and the Caribbean is based on a racial hierarchy of people established under racial prejudice. In this sense it is understandable that the compensatory policies use the same racial adscriptions to define who will be their beneficiaries. In this way, they can constitute new elites among the discriminated groups which, in the long run, will help to remove the prejudice and the racist practices. Nevertheless, there is an internal paradox in these measures because they reproduce and reinforce the ethno-racial divisions and adscriptions that these very policies are designed to eliminate (Costa 2011a). For the sake of clarity, the main characteristics of each one of the three generations of rights discussed up to this point are recapitulated in the table below.

Rights for Afro-descendants – Three Generations

	Protection against Discrimination	Protection of Cultural Rights	Promotion of Equal Opportunities
Instruments	Legal advice, special tribunals	Territorial rights, school curricula, cultural programs	Quotas
Application	Latin America-wide	Brazil, Colombia, Nicaragua, Honduras	Brazil, Colombia
Subject of Rights	Individual	Afro-descendants as cultural group	Afro-descendants as racial group
Risks	Reproduction of existing asymmetries	Essentialization/ Territorialization of cultural belonging	Racialization of social identities, racial conflicts

The Decisions of the Inter-American Court of Human Rights

The IAC issued 228 decisions from when it began operations until July 2011.⁵ Among these, five decisions set precedents in issues relating to the rights of Afro-descendants and against racial discrimination.⁶ Since one of these five decisions concerns the question of rights to nationality, four decisions related to Afro-descendants, issued between 1991 and 2007 are of interest to us and will be examined below. In all four, the State of Suriname was condemned for violating the rights of people who belong to the same socio-cultural group, the Maroons. The Maroons are African descendants

⁵ www.corteidh.or.cr/casos.cfm, retrieved: Sept. 30, 2011.

⁶ www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp, retrieved: Sept. 30, 2011.

who, after being submitted to slavery during the colonial period, were able to escape and form autonomous communities in the interior of the country after the 18th century.⁷ Since the four cases refer to similar controversies and to the same parties, they provide useful material for observing the development of the concepts, discourses and interpretations used by the IAC in relation to human rights, cultural identity and recognition. The decisions to be examined are: (1) Case of Aloeboetoe and others vs. Suriname, Dec. 4, 1991; (2) Case of Aloeboetoe and others vs. Suriname, Sept. 10, 1993; (3) Case of Maiowana Community vs. Suriname, June 15, 2005; (4) Case of the Saramaka People vs. Suriname, Nov. 28, 2007.

The first case deals with the attack of the Armed Forces of Suriname on the village of Pokigron on Dec. 31, 1987. According to the decisions, about 20 Maroons were detained and beaten on suspicion of being members of a guerrilla movement opposed to the then ruling dictatorship. After denying their involvement, most of them were freed, except seven people who were taken by force to a military vehicle. All were shot. The only survivor (and thus a witness to the facts) did not survive his injuries and died in hospital (IAC 1991: 3-4). It is not possible to identify the legal arguments in this case that led to the condemnation of the State of Suriname, which recognized its responsibility for the attack, and thus, ended the controversy. The concept and positions adopted by the IAC can, however, be verified by an analysis of the second selected case – the executory decision that reinforces the decision that condemned Suriname in the first case.

In the second case analyzed, in which the IAC imposed sanctions on Suriname to establish reparations for the damage caused to the seven Maroons killed in the attack highlighted above, the option for a universal and individual concept of human rights is evident, which does not consider the specific nature of the groups. First, the IAC rejected the argument of the Inter-American Human Rights Commission that the tribe is a legal entity with its own rights because of a Dutch treaty of 1762 which recognizes this autonomy for the Maroons. This treaty was considered null and void by the IAC because it stipulated that the Maroons should sell deserted slaves to the Dutch. The judges found that a “treaty of that nature” is contrary to human rights (IAC 1993: 14). In addition, the IAC clearly positioned itself against the Commission’s argument that, in “the traditional Maroon society, a person is not only a member of his own family

7 The State of Suriname has a history quite different from that of the other countries of Latin America and the Caribbean because it only became independent from the Netherlands in 1976. Although it has a relatively low population of 500,000, the country is formed by a large number of ethnic groups, including: Creole, East Indian Hindustani, Javanese, Maroon, Chinese, Aborigenes and immigrants, mostly Brazilians (Taylor/Berns 2010).

group, but also a member of the village community and of the tribal group. In this case, the damage suffered by the villagers due to the loss of certain members of its group must be redressed” (ibid.: 6).

For the judges, independently of the Saramaca social structure, “all persons, in addition to being members of their own families and citizens of a State, also generally belong to intermediate communities. In practice, the obligation to pay compensation does not extend to such communities, nor to the State in which the victim participated” (ibid.: 21). Upon conferring legal protection on Maroon victims as “individuals”, the judges included them in the plane of universal citizenship and considered them to be autonomous subjects, separate from the collectivity. The sanctions applied to Suriname were pecuniary compensation differentiated according to the type of damage: moral and material (ibid.: 13). In terms of the first, the judges concluded that “it is clear that the victims suffered moral damage, for it is characteristic of human nature that anybody subjected to the aggression and abuse described above would experience moral suffering” (ibid.: 13). In determining the amount of this reparation, the IAC conceded the same amount to all of the victims, except for one who did not die at the time of the massacre, who was “subjected to greater suffering as a result of his agony” and received one-third more (ibid.: 23). Note that the measure adopted by the judges to calculate these indemnifications was the “principle of equity” (ibid.: 22). Only a person who died later had greater reparations because of the greater pain. Both the discursive emphasis on the elements of the atrocity as well as the reference to the principle of equity demonstrate that the concept of moral damage used by the IAC supposed that human suffering and its degrees of intensity are universally equal.

In terms of material damage a different parameter was adopted. The judges defined it as “indirect damage and loss of earnings” resulting from the violation of rights (ibid.: 13), that is, “the income that the victims would have earned throughout their working life had they not been killed” (ibid.: 22-3). To define this income, the economic capacity of each victim was used as a reference. It is important to note that in this situation the specific characteristics of each victim were determining factors and resulted in different amounts for each beneficiary (ibid.: 23). Thus, while the moral damage was defined by egalitarian criteria, the material damage was calculated according to the individual’s economic potential.

The narrative of the decision was based on this parallelism, given that the two types of indemnification were differentiated and discussed separately. There was, however, an effort in the argument to demonstrate that it did not involve antagonistic or contradictory elements because, despite being legally different, the judges attributed

them to the same cause: the violation of human rights - in particular the right to life (ibid.: 12). It is thus to be noted that the establishment of indemnification for material harm makes explicit the social inequalities hidden by the universal judicial recognition of indemnification for moral damage. It can thus be inferred that in the process of formalization mentioned above, by axiologically seeing the victims as equal to all people the legal argument apparently dilutes the differences that are nevertheless reconfirmed by the reparations for material damage. In this sense, even if the human nature of each and their legal equality is recognized, the indemnificatory values equivalent to an entire life of work of each victim amount to paltry sums ranging from US \$ 19,986 to 55,991 (ibid.: 23). This is evidently a process of reaffirmation and reproduction of social asymmetries. Noting that the amount of the indemnification for the only adolescent victim (who was still not working), was calculated as an income equivalent to “that of those registered as construction workers” (ibid.: 23), it is evident that the universal and individual concept of rights covers up ascriptions that link positions of class and ethnic belonging. Thus, the appearance of equality serves, by means of legal intervention, to freeze the position of the subjects and make a preliminary determination of their social chances.

The decision also called for the payment of indemnifications into trust funds. A foundation was created to support the Maroon victims and which was responsible for the administration of the amount received for the violence suffered (ibid.: 27-8). The use of the trust funds evidently questions the beneficiaries’ capacity of self-determination. The measure is justified by the statement “with a view to providing the beneficiaries with the opportunity of obtaining the best returns for the sums received in reparation” (ibid.: 27-8). This tutelary action presupposes the existence of two types of moral hierarchy: on one hand a set of values (education, planning and family) is raised to the top of the scale of civilization to judge behavior, excluding any other possibility for the use of the amount received, as if there was only one correct way. On the other hand, it considered a particular group incapable of autonomously guiding itself, by these supposed superior values.⁸

In this context, the term “protection” assumes the connotation of guardianship and therefore the universalism reinforces its formal aspect: the Maroon beneficiaries’ need for protection derives at the same time from the representation of their humanity and

8 Among the seven members nominated to compose the Foundation are a doctor, a deputy and member of the Rotary; three human rights activists (a missionary, a reverend, and the president of the Lutheran Church of Suriname); a supervisor at the London Bank and the non-executive chairman of the Tobacco Company of Suriname (IAC 1993: 28).

of their special fragility. If they are equals as people, but inferior in their potential, the group that considers itself to be enlightened can protect them. This is how, under the mantle of a humanist discourse, identities, asymmetries and dominations are fixed. The blind spot of this discourse is that the differences that it produces are justifications for the very massacres that they seek to punish and inhibit.

In the two remaining cases, the IAC modified its orientation and assumed a multicultural concept of human rights. We will now analyze this change of position and the consequences of a judicial policy of promotion of cultural identities. The third decision condemned the State of Suriname for the attack of its Armed Forces on a Maroon village, which resulted in the assassination of at least 39 members of the community and the destruction of their vital space, requiring the survivors to flee (IAC 2005: 32). In this case the break with the formal and individual concept of human rights can be inferred from the legal justification to prove the competency of the IAC to judge this fact. Although Suriname only ratified the Inter-American Convention on Human Rights after the massacre, the judges understand that the effects of the violence, which persist over time, were more relevant and gave them authorization independently of the formal restriction. This change of orientation reflects the adhesion to multiculturalism, because the effects of violence, as defined by the judges, refer to violations that prevent the maintenance of the Maroon cultural identity: (a) obstacles to efforts by the community members to obtain justice (ibid.: 44); (b) impossibility of the members of the community to appropriately honor their dead loved ones (ibid.: 36); and (c) the separation of the members of the community from their traditional lands (ibid.: 36). Note that in the two first cases analyzed the victims were individualized, but in this third case they are denominated as “Moiwana community members” (ibid.: 18).

In addition, whereas in the previous cases the treaty of 1760 was considered contrary to human rights because it regulated the sale of fugitive slaves, in this third decision the treaty is recognized as a document that demonstrates the autonomy of the Maroon people. Finally, there is no legal argument that refers to the violation of human dignity. Impunity, for example, is not recognized as a problem in itself, but because it “is a central factor preventing them [the Maroons] from returning to live in their traditional lands” (ibid.: 41). In these terms the judges define justice as the defense of cultural rights:

“according to the community members, only when justice is accomplished in the case will they be able to appease the angry spirits of their deceased family members, purify their land, and return to permanent residence without apprehension of further hostilities.” (ibid.: 41)

The multicultural concept adopted by the IAC reveals an essentialist understanding of cultural identity under the terms discussed above. First, the Maroons are presented as an a-historic community whose existence has supposedly not changed in the past three centuries (ibid.: 28). According to the judge, their main characteristics are an origin that is linked to fugitive slaves, a social organization based on specific tribal groups (the N'djuka, the Matawai, the Saramaka, the Kwinti, the Paamaka, and the Boni or Aluku), their own customs and a matriarchal system (ibid.: 28-9). It is remarkable that, in the decision, this characterization is found in the topic “proven facts”. However, the principal evidence was the statement of anthropologist Kenneth M. Bilby, who presented the Maroon Moiwana Community as a monolithic and a temporal unit (ibid.: 26).

The IAC emphasizes the impact that the massacre had on the cultural identity of the Maroons. The argument is based on an issue anthropologist Bilby raised. The judges sustained that the absence of condemnation of those responsible prevented the continuity of traditional habits to the degree to which: (a) the impunity provoked humiliation and promoted the sense that the spirits were disturbed; (b) the non-identification of the dead prevented the enactment of funeral rites and generated spiritual illness, and (c) the dispersal of the members broke the relationship between the traditional land and the community (ibid.: 75-6). Note that according to the decision, the Maroon community has a specific sense of justice with a strong spiritual dimension. Therefore, the disturbance of this sense of justice impedes the maintenance of the community itself (ibid.: 26). This is the reason to decide that the solutions cannot be individual, but collective (ibid.): the massacre being tried violates human rights because it constrained the cultural identity of the Maroons de N'djuka.

In the court decision the protection of the collective right clearly depends on the representation of the Maroon people as being strongly influenced by mysticism and supernatural beliefs without a rational basis. Upon analyzing the statement of a Maroon witness, the judges affirm that “all of the community members (...) expressed a fear of avenging spirits” and “that they could only live in the Moiwana Village again if their traditional lands were first purified” (ibid.: 49). In the verdict of Judge Cançado Trindade it is clear that this forms a definition of the Maroon people, whose massacre was distinguished from that of the others by the spiritual dimension present in the victims’ culture (IAC 2005, separate opinion: 10). This peculiar characteristic is used as a basis for distinct legal protection because “the degree of humanization of a society is measured by the quality of taking care of those who suffer or those whose handicap excludes the possibility of having a life like the others” (ibid.). This vote is important

because it reveals the risk of resorting to the notion of vulnerability by using cultural recognition as a condition for the declaration of collective rights.

This interpretation can even signify a loss of rights. In relation to reparations, for example, the IAC considered that the wounded were not individuals but members of the community. Thus, for material damage, a total of US \$ 3,000 was awarded for all the victims (IAC 2005: 73). The amount is derisive if we note that it represents everything that an entire community did not earn because of the massacre. The same is true of the moral damage. For each victims was paid US \$ 10,000 (ibid.: 76). In terms of reparations the amount is lower than in the previous case, in which a multicultural concept was not adopted. The other collective reparations were: (a) The State's obligation to investigate the facts in question and punish the responsible parties; (b) concession of collective title to traditional territories; (c) state guarantees of safety for those community members who decide to return to the Moiwana Village; (d) the creation of a state financed developmental fund; (e) a public apology and acknowledgment of international responsibility; and (f) the construction of a monument.

The fourth decision refers to the condemnation of the State of Suriname for not adopting suitable measures to guarantee the right of property of the Saramaka peoples according to their communal traditions. According to the IAC, between 1997 and 2004 Suriname offered concessions for the extraction of natural resources in the Saramaka territory to members of the respective people and to people or companies outside the community (IAC 2007: 42). The judges decided that these concessions violated the rights of the community. In this case a multicultural concept is reinforced and confirmed to the degree to which the Saramaka Maroon people is considered a subject of the right "as a tribal community subject to special measures that ensure the full exercise of their rights" (ibid.: 23-24). Thus, as in the previous decision, the legal argument is developed based on three elements: recognition of the Maroon cultural identity (ibid.: 25-31), identification of state actions that destroyed identity (ibid.: 42-7) and application of punishments and measurements to preserve them (ibid.: 55-59). In terms of the first factor, the IAC describes the Maroon people as "a distinct social, cultural and economic group" (ibid.: 23). In addition to recognition of their colonial origin as fugitive slaves and their matriarchal system, a dependence on a traditional lifestyle is emphasized: "They hunt, fish, and farm, and they gather water, plants for medicinal purposes, oils, minerals, and wood" and of a "strong spiritual relationship (...) with the ancestral territory" (ibid.: 24). Note that in this case, the spiritual aspect and the traditional practices are mentioned to indicate that the territory is an essential

element in the Maroon cultural identity: “the lands and resources of the Saramaka people are part of their social, ancestral, and spiritual essence” (ibid.: 24).

After the definition of the role of the territory within the Maroon culture, the IAC maintains that by impeding the permanence of the traditional style the state concessions for extraction of natural resources disrupt the domestic economy of the tribe and its spiritual connection with its traditional space (ibid.: 37). According to the IAC interpretation, it is up to the law to guarantee the survival of the Saramaka culture, which implies establishing collective rights beyond the individual rights of its members.⁹ The IAC’s conclusion is that the concessions do not meet these requirements and put at risk the existence of the Maroon cultural identity. To impede its extinction, it is understood that it is necessary to recognize the community as a legal entity.

The IAC argument obeys the following logic: the lack of their recognition as a legal entity makes the Maroon people incapable of exercising their rights, including the right to property. For this reason, their traditional way of life risks destruction. For the judges, the law is a tool for the defense of the pre-existing culture, which, without the judicial protection, places them in a vulnerable position. This situation can be inferred from the measure adopted by the IAC to administer the amounts received for the material and moral damage, which amounted a total of US \$ 600,000 (ibid.: 58-9). Both in the third and in the fourth case the judges ordered the creation of a “development fund.” In relation to the first two verdicts, however, there is a change in the representation of the management committee, which is formed by one representative named by the victims, one named by the State and a third named in common agreement by the victims and the State. The purpose of the Committee is to assure maintenance of the Maroons’ traditional way of life (ibid.: 58-9).

Conclusions

In recent decades there has been unprecedented growth in human rights protections for Afro-descendants in Latin America and the Caribbean, at least formally. They can be classified in three generations of measures: protection against discrimination, protection of cultural rights, promotion of equal opportunities. While measures of

⁹ These collective rights include the recognition of the right to communal property of the Saramaka Maroons and to full access to the natural resources found in their territories (IAC 2007: 35-6), which can only be registered by the State through compliance with the special requirements, which are, to (a) guarantee the participation of members of the tribe in decisions about the exploration of their territory; (b) assure that the Maroons receive benefits from the exploration projects and (c) impede any type of exploration without a technical study about its social and environmental impact (ibid.: 7).

the first type are essential and justified, based on the argument of substantive equality of all humans, the measures of the second and third type are based on special cultural needs or on the social disfavoring of specific groups.

The analysis of four IAC cases reveals that the arguments and decisions adopted by the court generally accompany the generations of protective measures for Afro-descendants highlighted here. Thus, the first and second decisions, in 1991 and 1993 respectively, reflect an interpretation of human rights as universal and individual rights, while the third and fourth decisions of 2005 and 2007 emphasize the collective and cultural character of the rights to be preserved. None of the decisions explicitly adopted the perspective of protection of equality of opportunities. This is possibly due to the fact that this type of measure was only very recently adopted and in only a few countries, so that it has not generated any litigation in the court. The court's decisions are a useful illustration of the risks and virtues indicated as specific to each of the different modalities of protection of the human rights of the Afro-descendants, as discussed above.

Thus, in the first two decisions, even if the massacre discussed had affected members of the Maroon community, the judges did not base the condemnation of the State of Suriname on the violation of a right of a group, but by appealing to universal rights. Following this logic, the indemnification for moral damage was based on the human suffering caused by the massacre, defining that, independently of the victims' social conditions, similar moral damage should be compensated by equivalent material amounts. In turn, following the individualist logic, the calculation of the material damage is based on compensation for the potential income the victims' would have earned if they had survived. In other words, the universalist legal treatment allowed for the reproduction of social asymmetries. In addition, the establishment of a trust fund shows an additional contradiction in the individualist concept of human rights. A supposedly universal penal instrument is adopted to implement the monetary compensation of the victims. At the same time doubt is raised as to the capacity of the victims to suitably manage the resources received.

In the judgments from 2005 and 2007 the decisions are based on the violation of the collective rights of communities and on the need to preserve their respective cultures. The main problems indicated in the theoretical bibliography concerning multicultural rights appear clearly in the decisions examined. The decisions present a reification of the identity of the Maroon communities as a monolithic identity defined by ancestral traits, which are treated as if they were completely immune and refractory to divisions, internal conflicts and interactions and ties with the surrounding society.

The decisions do not mention the individual rights of liberty and choice of the members of the communities in question. The bearers of rights, even when they involve a payment for moral and material damage, are in these cases the communities themselves.

The association between the Maroon communities, stylized in the cases as an a-historic opposite to modern society, and an incapacity to suitably manage the indemnifications received, seem especially questionable. To the degree that the judges present the Maroons as a community frozen in time since the 17th century and guided by a mystical relationship with their territory, they are left with no other alternative than to declare them incompetent to autonomously invest the monetary sums of the indemnifications for the benefit of their own “development.” Another important gap in the cases analyzed that sought to reinforce the cultural rights of the Maroons is the complete absence of a reflection on the impact of the discussion in the realm of the Court and of the decision itself on the formation of the Maroon identity. The judges ignore the fact that their arguments are part of the processes of affirmation of the Maroon identity and that the conditions imposed for the payment of reparations also shape the identity disputes within the communities. To the degree that the decision establishes who will manage the resources and how they should be invested, the judges are authorizing certain leaders and delegitimizing others. In this way they are directly interfering in the supposedly “traditional ways of life” and reforming the cultural models that they ironically represent as static and closed.

The objections presented here obviously do not seek to delegitimize the policies and measures designed to expand the multicultural rights of Afro-descendants in Latin America and the Caribbean. The purpose is to highlight the practical consequences of the post-structuralist criticisms of the concept of identity. By emphasizing the discursive character of the identity constructions, post-structuralism draws attention to the need to properly consider the impact of certain public policies and other forms of intervention on the articulation and rearticulation of socio-cultural groups. That is, instead of a state or a neutral court that “merely” provides the opportunities for certain socio-cultural groups to preserve their identities, it is necessary to consider that any intervention of the state and of the law redraws the map of the identity negotiations, intervening in the constitution of the socio-cultural groups. This analytical care for mapping and understanding the micro-sociology of cultural relations and the impact of the interventions of the law is simply absent in the debates surrounding multiculturalism.

If these consequences are recognized, the multicultural policies can be welcomed. After all, to the extent that the distribution of social opportunities and the attribution of positive and negative values to groups and people still follow adscriptive criteria

such as ethnic, regional, and gender belonging, corrections by the State and the law become desirable and necessary. Public policies must seek to re-establish the institutional conditions that allow generalized and effectively egalitarian access to social opportunities. This requirement involves, however, a self-contained multi-culturalistic policy that is aware of its impact on identity articulations and of its fundamentally corrective and temporary character.

Bibliography

- Amnesty International 2011: Amnesty International Report. The State of the World's Human Rights, Sussex: Amnesty International.
- Andrews, George R. 2004: *Afro-Latin America. 1800-2000*, Oxford: University Press.
- Antón, Jhon et al. 2009: *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Bhabha, Homi 1994: *The Location of Culture*, London/New York: Routledge.
- Conrad, Sebastian/Randeria, Shalini 2002: Einleitung. Geteilte Geschichten. Europa in einer postkolonialen Welt, in: Conrad, Sebastian/Randeria, Shalini (eds.): *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/M.: Campus, S. 9-49.
- Costa, Sérgio 2006: *Dois Atlânticos. Teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG [also available in German: *Vom Nordatlantic zum 'Black Atlantic'*, Bielefeld: Transcript 2007].
- Costa, Sérgio 2010: Au-delà du métissage. Antiracisme et diversité culturelle sous les deux gouvernements Lula, in: *Problèmes d'Amérique latine*, No. 78, 91-112.
- Costa, Sérgio 2011a: *Perspectivas y políticas sobre racismo y afrodescendencia en América Latina y el Caribe*, in: Hopenhayn, Martin/Sojo, Ana (eds.): *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, Santiago de Chile: CEPAL, 173-188.
- Costa, Sérgio 2011b: *Researching Entangled Inequalities in Latin America. The Role of Historical, Social, and Transregional Interdependencies*. Berlin, working paper 9, Berlin: desigualdades.net.
- French, Jan H. 2010: *Legalizing Identities. Becoming Black or Indian in Brazil's Northeast*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Gilroy, Paul 2010: *Darker Than Blue: On the Moral Economies of Black Atlantic Cultures*, Cambridge: Harvard University Press.
- Góngora-Mera, Manuel E. 2011: *Law & Race beyond the State. Rethinking Race-Based Inequalities in Latin America from a Legal Historical Perspective*, Working Paper, Berlin: desigualdades.net, forthcoming.
- Hall, Stuart 1997: *The Work of Representation*, in: id. (ed.): *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, Londres et al.: Sage, 13-74.
- Hopenhayn, Martín/Bello, Álvaro/Miranda, Francisca 2006: *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- IACHR 2011: *Inter-American Commission on Human Rights. Annual Report 2010*, Washington, D.C.: IACHR.

- Inter-American Court of Human Rights 1991: Case of Aloeboetoe and others vs. Suriname, Judgment of December 4, 1991.
- Inter-American Court of Human Rights 1993: Case of Aloeboetoe and others vs. Suriname, Judgment of September 10, 1993.
- Inter-American Court of Human Rights 2005: Case of the Moiwana Community vs. Suriname, Judgment of June 15, 2005.
- Inter-American Court of Human Rights 2007: Case of the Saramaka People vs. Suriname, Judgment of November 28, 2007.
- Kymlicka, Will 1995: *Multicultural Citizenship*, New York: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will 2007: *Multicultural Odysseys*, Oxford: University Press.
- Machado, Marta/Mello, Rúrion/Silva, Felipe G. 2008: The Public Sphere and the Anti-Racism Legal Protections in Brazil, in: Social Science Research Network, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1121021, retrieved: Sept. 30, 2011.
- Marx, Karl 2006: Zur Judenfrage [1844], in: Marx, Karl/Engels, Friedrich: *Werke*, Vol. 1. Berlin: Dietz, 347-77.
- Olmos Giupponi, Belén M. 2010: La Protección de las comunidades Afro-descendientes en el Sistema Interamericano: Reflexiones a la luz del caso de las comunidades Jiguamiadó y de Curbaradó, in: *Revista Electrónica Iberoamerica*, Vol. 4, No. 2, 61-97.
- Pieterse, Jan N. 2007: *Ethnicities and Global Multiculture: Pants for an Octopus*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Raz, Joseph 1994: Multiculturalism: A Liberal Perspective, in: *Dissent*, Vol. 41, No. 1, 67-79.
- Spivak, Gayatri C. 1985: The Rani of Simu, in: Barker, Francis et al (eds.): *Europe and its Others*, Vol. 1, Colchester: University of Sussex.
- Taylor, Shannon/Berns, Jessica 2010: *Country Studies Series: Suriname*, Waltham: Coexistence International.
- Taylor, Charles 1992: *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton: University Press.
- Telles, Edward E. 2003: *Racismo à brasileira: Uma nova perspectiva sociológica*, Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Van Cott, Donna L. 2000: *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: University Press.
- Wade, Peter 2005: Rethinking mestizaje: Ideology and lived experience, in: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, 239-57.
- Walsh, Catherine 2009: *Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época*, Quito: Universidad Andina Simon Bolivar.

Nina Schneider

Brasilianische Wahrheitskommission nach zahlreichen Kompromissen endlich ratifiziert

In den 1960er und 1970er Jahren wurden in nahezu allen lateinamerikanischen Ländern autoritäre Regimes installiert, mit deren Aufarbeitung der Kontinent bis zum heutigen Tag beschäftigt ist. Wenngleich sich die einzelnen Regimes in ihrem Charakter, ihrer Länge und dem Ausmaß an Gewalt stark unterschieden, so hatten sie eins gemeinsam: Sie installierten illegale Repressionsapparate, welche politische Oppositionsgruppen verfolgten, ins Exil trieben, einsperrten, folterten und im schlimmsten Fall „verschwinden ließen“. Die Legitimation für diese vom Staat begangenen Menschenrechtsverbrechen lieferte die länderübergreifende Militärstrategie der „nationalen Sicherheitsdoktrin“. Hatte sich die militärische Aufmerksamkeit zuvor dem „äußeren Feind“ gewidmet, einem Angriffskrieg durch eine fremde Nation, so bekämpften die Militärs fortan den „inneren Feind“: „Kommunisten“, „Sozialisten“ und „Subversive“, dem historischen Kontext des Kalten Krieges gemäß (Pereira 2005: 37-61). Auf den Straßen von Buenos Aires, São Paulo und Santiago de Chile brachten Agenten der Repressionsorgane tausende von Menschen heimlich ums Leben, ließen sie spurlos „verschwinden“. Viele dieser Fälle wurden bis heute nicht aufgeklärt.

Betrachtet man die Transitionsprozesse in Lateinamerika insgesamt, so haben die meisten Länder mittlerweile entweder Wahrheitskommissionen eingerichtet oder Menschenrechtsverbrecher verurteilt, häufig sogar beides (Heinz 2008, Brito 2001, Sikkink/Walling 2006).¹ Das einzige postautoritäre Land des Kontinents, welches bislang weder eine Wahrheitskommission installiert noch Verurteilungen angestrebt hat, ist Brasilien. Brasilien hat sich damit nicht nur einer lateinamerikanischen, sondern seit den 1990er und 2000er Jahren zunehmend globalen Entwicklung widersetzt, für vergangene Menschenrechtsverbrechen Rechenschaft abzulegen – von Ellen Lutz und Kathryn Sikkink (2001: 1) auch die sogenannte „Gerechtigkeits“- oder „Justizwelle“ (*justice cascade*) genannt. Kaum ein postautoritäres Land in Lateinamerika hat sich dieser weltweiten Entwicklung so sehr widersetzt wie Brasilien.

1 In Argentinien (1984), Bolivien (1984), Chile (1991, 2004), Ecuador (1997, 2007), Haiti (1996), Panama (2002), Paraguay (2003), Peru (2003) und Uruguay (1985, 2000) wurden bereits offizielle Wahrheitskommissionen eingerichtet. In El Salvador (1993) und Guatemala (1999) wurden Wahrheitskommissionen unter der Leitung der Vereinten Nationen installiert (Heinz 2008: 56).

Erst im September 2011 – 26 Jahre nach der formellen Rückkehr zur Demokratie – hat das brasilianische Parlament nach zähen Verhandlungen der Einrichtung einer Wahrheitskommission zugestimmt. Das nun verabschiedete Modell ist eine politisch entschärfte Kompromisslösung. Wichtige Forderungen von Opferfamilien und Menschenrechtsverbänden – insbesondere die Möglichkeit, Menschenrechtsverbrecher zu bestrafen – bleiben nicht nur unberücksichtigt, sondern eine erneute Debatte über die Einzelheiten der Wahrheitskommission wurde von der Rousseff-Regierung abgewürgt. Nach monatelanger Lobbyarbeit wurde das Gesetz im Eilverfahren durch das Parlament gejagt, um den schwer errungenen Konsens ja nicht zu gefährden (Agência Câmara 2011a, b).

Nachdem das fünftgrößte Land der Erde die Militärdiktatur jahrzehntelang systematisch verdrängt hat, fängt nun auch in Brasilien die Aufarbeitung an. Sowohl die jüngste Krise um die geplante Wahrheitskommission als auch die Bekräftigung der Straffreiheit im Jahr 2010 verdeutlichen, dass der Kampf um die Deutungshoheit der brasilianischen Diktatur erneut entbrannt ist. Dieser Artikel erklärt den Hintergrund der schwer umkämpften Wahrheitskommission und wirft die Frage auf, warum sich Brasiliens Umgang mit der Militärvergangenheit so stark von dem seiner Nachbarländer unterscheidet. Angesichts der globalen Entwicklung für Menschenrechtsverbrechen Rechenschaft abzulegen, ist es erklärungsbedürftig, dass sich Brasilien so stark der sogenannten „Gerechtigkeitswelle“ widersetzt. Zwar werden in der Forschungsliteratur (Britto 2001: 125 f., 142; Pereira 2005: 161 ff.) einige wichtige Faktoren genannt, jedoch können sie Brasiliens Sonderstellung in der Aufarbeitung nicht hinreichend erklären (Schneider 2011b: 45 f.).

Die mittlerweile ratifizierte Wahrheitskommission, welche zwei Jahre lang Menschenrechtsverbrechen aufklären und in einem abschließenden Bericht Empfehlungen aussprechen wird, könnte ein Wendepunkt in der Aufarbeitungsgeschichte Brasiliens werden. Allerdings deuten die kontroversen Debatten im Vorfeld der Ratifizierung bereits darauf hin, dass harte Auseinandersetzungen über die Militärvergangenheit bevorstehen. Der Gesetzesentwurf ist nur deshalb ratifiziert worden, weil er inhaltlich bereits politisch entschärft wurde, die Rousseff-Regierung monatelang geschickte Lobbyarbeit leistete und das Gesetz in einem Eilverfahren verabschieden ließ, um einen Konsens zu erreichen. Während die Aufarbeitungsgeschichte Argentiniens, Chiles und Uruguays sowohl in der internationalen (Britto 2001; Sznajder/Roniger 2007; Fico/Ferreira/Araújo/Quadrat 2008) als auch der deutschen Forschung (Hufschmid/Krämer/Gabbert 2008; Fuchs 2010; Ruderer 2010) untersucht wurde, leistet dieser Artikel einen Beitrag zum kaum bekannten Sonderfall Brasilien.

Die staatliche Verdrängungspolitik seit 1985

Seit der Rückkehr zur formellen Demokratie im Jahr 1985 ist die Militärvergangenheit sowohl juristisch als auch politisch verschwiegen worden. Juristisch wurde sie durch das vom Regime selbst proklamierte Amnestiegesetz von 1979 verschwiegen, welches jüngst vom brasilianischen Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde. Das Amnestiegesetz von 1979 schließt eine Bestrafung von Menschenrechtsverbrechern innerhalb des Staatsapparates prinzipiell aus. Im Oktober 2008 reichte die Brasilianische Richtervereinigung (OAB) Klage gegen das Amnestiegesetz beim Verfassungsgericht ein. Die OAB (2008: 13-19, 29) argumentierte, dass Folter keine „politische“ sondern eine „gemeine“ Straftat darstelle. Ferner sei die Amnestie keinesfalls „bilateral“, wie immerzu behauptet würde, da Straftäter der Repressionsorgane volle Amnestie genießen würden, nicht aber ehemalige Guerillakämpfer (Schneider 2011b). Im Kern forderte die OAB, dass sich der brasilianische Staat endlich dazu bekenne, dass „Staatsterror“ – also eine systematische Repressionspolitik von Seiten des Staates – betrieben worden sei.

Die Argumente der OAB überzeugten die Richter des brasilianischen Bundesverfassungsgerichts nicht. Am 28./29. April 2010 wurde die Klage mit sieben zu zwei Stimmen abgelehnt (Schneider 2011b) – ganz im Gegensatz zur Entscheidung des Obersten Gerichtshofes in Uruguay im November 2010, welches das dortige Amnestiegesetz für illegal erklärte (Folha Online 2010a, b). Das brasilianische Urteil löste bei nationalen und internationalen Menschenrechtsaktivisten Empörung aus (Bocchini 2010). Fernando Mariña Menendez vom UN-Komitee gegen Folter bezeichnete es als einen „unglaublichen Affront“ und „eine Art von Persilschein (*autoperdão*)“, wie ihn das 21. Jahrhundert nicht mehr akzeptieren könne (Chade 2010). Brasilien isoliere sich zunehmend selbst, sei es doch das einzige lateinamerikanische Land, welches sich noch immer dagegen wehre, Verbrechern den Prozess zu machen. Seit zehn Jahren haben die Vereinten Nationen die brasilianische Regierung dazu aufgefordert, das Amnestiegesetz zu verändern (Chade 2010).

Politisch wurde die Aufarbeitung der Diktatur dadurch verhindert, dass Politiker erstens die Bereitstellung von Archivmaterial behinderten und zweitens bisher keine Wahrheitskommission einrichteten, um die Menschenrechtsverbrechen der Diktatur systematisch aufzuklären. Im Jahr 2002 verlängerte der damalige Präsident Fernando Henrique Cardoso aus nach wie vor schleierhaften Gründen drastisch die Verschlusszeiten von staatlichen Dokumenten auf bis zu 100 Jahre (Costa 2008: 23 f.; Fico 2004: 126).

DER KAMPF UM DIE WAHRHEITSKOMMISSION

Während in den meisten postautoritären Ländern Lateinamerikas bereits Wahrheitskommissionen eingerichtet wurden, führte in Brasilien allein der Vorschlag zu einer Regierungskrise (Schneider 2011c). Als der damals amtierende Präsident Luiz Inácio Lula da Silva am 21. Dezember 2009 das sogenannte Dritte Nationale Menschenrechtsprogramm (PNDH-3 2010) unterzeichnete, dessen Kernpunkt der Vorschlag bildet, eine Wahrheitskommission zu gründen, drohten ihm der damalige Verteidigungsminister Nelson Jobim und die Militärführer der drei Streitkräfte damit, ihr Entlassungsgesuch einzureichen, falls der Text des Programmes nicht geändert werden würde (Éboli 2009: 4; Agência Brasil 2010). Präsident Lula fügte sich dem militärischen Druck und ließ den Gesetzestext bearbeiten (Nossa 2010). Dieser Erpressungsversuch verdeutlicht sowohl die nach wie vor mächtige Stellung der Militärs im zeitgenössischen Brasilien als auch die Schwächen des demokratischen Systems.

Der Vorschlag für die Wahrheitskommission wurde damit bereits am Anfang politisch abgeschwächt, noch ehe er im brasilianischen Kongress diskutiert werden konnte. Der ursprüngliche Charakter der Kommission wurde massiv verändert, indem die Rolle des Staates während der Diktatur maßgeblich umgedeutet wurde: Während im Originalvorschlag von Menschenrechtsverletzungen „im Kontext von politischer Repression“ die Rede war, ersetzte ein Zusatzdekret diesen Passus mit der Formulierung „in einem Kontext des politischen Konflikts“ (Agência Brasil/O Globo 2010). Um welche Menschenrechtsverbrecher es sich handelt, ob um Agenten der staatlichen Repressionsorgane oder der militanten Opposition, bleibt damit unklar. Diese unscheinbare Veränderung bedeutet im Klartext, dass der brasilianische Staat noch immer nicht explizit anerkennt, dass er zwischen 1964 und 1985 eine Politik der systematischen Gewalt betrieb. Der Staat führt sie fort wie bisher – eine Politik des Leugnens staatlicher Repression.

EINE BILANZ

Es wäre jedoch auch falsch zu behaupten, der Staat hätte seit 1985 gar keine Schritte für die Opfer von Menschenrechtsverbrechen unternommen. Auf massiven Druck von Opferverbänden und Menschenrechtsorganisationen erließ die Fernando-Henrique-Cardoso-Regierung 1995 ein Gesetz, welches den bislang wichtigsten Schritt zur Aufarbeitung markiert; es erkannte erstmals offiziell an, dass der brasilianische Staat für den Tod von 136 Bürgern die Verantwortung trägt und sprach das Recht auf Entschädigungszahlungen aus (SEDH 2007: 17, 20 f., 48). Zudem wurde eine

Spezialkommission (*Comissão Especial Sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, CEMDP) installiert, die erste staatlich organisierte Aufklärungskommission (Catela 1998: 299 f.). Dennoch war auch das Gesetz von 1995 nur ein minimales Zugeständnis. In der Praxis wurde die Arbeit der Kommission eher behindert als unterstützt und die Beweislast für die Reparationen lag bei den Opferfamilien, denen jedoch der Zugang zu Dokumenten verwehrt wurde (SEDH 2007: 33-36).

Insgesamt sieht die Aufarbeitungsbilanz nicht zuletzt aufgrund der politisch entschärften Wahrheitskommission und der erneuten Bestätigung der Amnestie dürrig aus. Der Begriff „politische Repression“ ist nach wie vor tabu: Er wurde nach massiven Protesten aus dem PNDH-3 gestrichen und das Bundesverfassungsgericht lehnte es ab, ehemalige Staatsbedienstete, welche in Menschenrechtsverbrechen involviert waren, als „Staatsterroristen“ zu bezeichnen – eine Entscheidung, welche die volle Amnestie für ehemalige Straftäter aufgehoben und somit Prozesse ermöglicht hätte.

Viele Menschenrechtsaktivisten betrachten die Wahrheitskommission als Ablenkungsmanöver, um Verurteilungen zu umgehen. Im Dezember 2011 hatte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IACHR) der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) Brasilien für die Verschleppung und Ermordung von ehemaligen Guerillamitgliedern in der Araguaia-Region verurteilt. Der IACHR kritisierte die Straffreiheit der Täter und focht das Amnestiegesetz von 1979 an, welches just vom brasilianischen Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde. Bislang hat die Regierung Rousseff dieses Gerichtsurteil ignoriert. Vor diesem Hintergrund bezeichnete Fábio Comparato, Rechtsprofessor an der Universität São Paulo, die Wahrheitskommission als einen „Täuschungsversuch“: „Alles wird auf die brasilianische Art (*à brasileira*) geregelt, mit augenscheinlicher Ehrlichkeit und guter Absicht, aber in Wahrheit werden die fundamentalen Rechtsprinzipien gebrochen und die Entscheidung des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte“ (Canuto 2011).

Gründe für Brasiliens Sonderweg

Angesichts der lateinamerikanischen und darüber hinaus sogar globalen Tendenz, Menschenrechtsverbrecher zunehmend zur Rechenschaft zu ziehen, stellt sich damit die Frage, wieso die Aufarbeitung in Brasilien unterschiedlich verlaufen ist. Insbesondere von der Lula-Regierung (2002-2010) hätte man erwartet, dass die militärische Vergangenheit endlich aufgearbeitet würde. Lula war nicht nur einer der wichtigsten Oppositionsführer, sondern viele Mitglieder seines Kabinetts waren aktiv am Guerillakampf beteiligt. Laut Maria Celina D’Araújo (2010) hatten 49 Prozent der Minister

beider Lula-Regierungen „Erfahrungen im politischen Untergrund“. Auch Brasiliens neue Präsidentin, Dilma Rousseff, war in mehreren regimekritischen Guerillagruppen aktiv und wurde während ihres dreijährigen Gefängnisaufenthaltes Opfer von Folter. Einzelne Minister wie Menschenrechtsminister Paulo Vannuchi haben auch durchaus versucht, die Erinnerungspolitik zu verändern (Schneider 2011a), allerdings hat er dafür herbe Rückschläge erlitten, wie der Kampf um den Gesetzestext der Wahrheitskommission illustriert. Welche historischen Ereignisse können diese Sonderstellung erklären?

BESONDERHEITEN DER BRASILIANISCHEN DIKTATUR

Vergleicht man das brasilianische Regime mit anderen autoritären Staaten in Lateinamerika, so fallen einige Spezifika der brasilianischen Diktatur ins Auge; erstens seine pseudodemokratische Natur und zweitens der lange Transitionsprozess zur Demokratie. Mit pseudodemokratischer Natur bezeichne ich eine zentrale Legitimierungsstrategie des brasilianischen Regimes, einen demokratischen Anschein zu erwecken. Diese Taktik führte permanent zu paradoxen Situationen (Aquino 2000: 275; Smith 1997: 187), welche sich übrigens bis in die heutigen Deutungskämpfe hineinziehen. Im Kontrast zu Argentinien und Chile wurden demokratische Procedere und Institutionen in Brasilien beibehalten, jedoch manipuliert. Wahlen fanden zwischen 1964 und 1985 zwar statt, jedoch wurden die Ergebnisse verfälscht und das Wahlsystem wiederholt zugunsten der Regierungspartei manipuliert (Alves 1988: 150). Auch der Kongress bestand während der Diktatur formal weiter, allerdings wurde er zum Marionettenparlament herabgestuft und sowohl 1968 als auch 1977 sogar kurzzeitig abgesetzt (ebd.: 149 f.).

Trotz dieser eindeutig diktatorischen Regierungsweise bemühte sich die offizielle Propaganda darum, das Regime als demokratisch zu verkaufen, indem es wiederholt auf die Gewaltenteilung verwies, welche in der Tat im autoritären Chile und Argentinien außer Kraft gesetzt war. Selbst die willkürliche Zusatzgesetzgebung – die sogenannten Institutionellen Akte – berief sich auf die „Verteidigung“ oder gar „Perfektionierung“ der Demokratie (Fico 2004: 343). Dieser pseudodemokratische Legitimierungsanspruch erklärt auch, warum es in Brasilien keinen alleinstehenden Diktator gab wie etwa Augusto Pinochet in Chile. Die brasilianischen „Diktatoren“ wechselten sich ab und waren in der Regel vom militärischen Sicherheitsrat kontrollierte Präsidenten. Einige Historiker ziehen es deshalb auch vor, von einem Militärregime statt einer Diktatur zu sprechen.

Ein weiterer bedeutsamer Unterschied zu anderen Regimes ist die Zahl der geschätzten Todesopfer, welche in Brasilien sehr viel niedriger lag als in anderen lateinamerikanischen Ländern. Während man in Argentinien von 10 000 bis 30 000

Todesopfern und in Chile von zwischen 3 000 und 10 000 spricht (Pereira 2005: 21), ist im offiziellen Bericht der brasilianischen Spezialkommission (SEDH 2007: 32 f.) von 474 Todesopfern die Rede. Insgesamt waren also in Argentinien und Chile viel mehr Bürger direkt von der Gewalt des Unrechtsstaats betroffen, so dass der Wunsch nach Aufarbeitung dort stärker war.

UNTERSCHIEDLICHE TRANSITIONSPROZESSE

Neben der unterschiedlichen Natur des Regimes war ein weiteres Alleinstellungsmerkmal der schleppende Transitionsprozess Brasiliens, welcher zu einem vergleichsweise positiven Bild des Unrechtregimes beitrug. Brasiliens Demokratisierung steht in scharfem Gegensatz zu Argentinien, wo das Regime aus militärischen Gründen – der Falkland/Malvinas-Krieg mit England war verloren – und aufgrund der desolaten Wirtschaftslage wortwörtlich kollabierte (Hagopian 1993: 468). In Brasilien hingegen wurde das Regime mit dem sogenannten brasilianischen Wirtschaftswunder legitimiert, einer Phase herausragenden Wachstums (1968-1973). Während es korrekt ist, dass die wirtschaftlichen Wachstumsraten auf einem historischen Höhepunkt waren, so verheimlicht der Mythos Wirtschaftswunder, dass die Schere zwischen Arm und Reich in Wahrheit massiv verstärkt wurde. Dieser Mythos, welcher im öffentlichen Diskurs auch heute noch verbreitet ist, hat stark zu einer positiven Bilanz des Regimes beigetragen (Draibe 1994: 271 ff.).

Ein weiterer Grund für die andersartige Aufarbeitung in Brasilien ist die Rolle des Militärs, welches vergleichsweise stark aus dem Transitionsprozess hervorging. Wie viel Macht die brasilianische Armee seit 1985 hat, wird unter Forschern noch debattiert (Schneider 2011d: 650), aber dass das Militär noch beträchtlichen Einfluss hat, wurde im Dezember 2009 bestätigt, als es Lula erfolgreich dazu zwang, die Wahrheitskommission zu verändern. Während die Armee in Brasilien beträchtliche Kontrolle über die Regierungsarbeit behalten zu haben scheint, haben Politiker in Argentinien Militärführer wiederholt öffentlich kritisiert (Cateia 2008: 183).

NICHT NUR DER STAAT SCHWEIGT, AUCH DIE GESELLSCHAFT

Obgleich zahlreiche Akteure des Staates – die Zivilregierungen seit 1985, das Militär, das Bundesverfassungsgericht – zum fehlenden Aufarbeitungswillen beigetragen haben, wäre es zu kurz gegriffen, einzig den Staat für die untersagte Vergangenheitsbewältigung verantwortlich zu machen. Obgleich der Staat, wie es die Brasilianistin Kathryn Hochstetler (1997: 15) einmal formulierte, nach wie vor „der Akteur mit den meisten Ressourcen“ in Brasilien ist, so stünde hinter einer staatzentrierten Erklärung erstens

ein sehr eliteorientiertes Verständnis von Politik und zweitens ist es empirisch belegt, dass Zivilproteste auch in anderen lateinamerikanischen Ländern ein wesentlicher Antrieb für den Umdenkungsprozess waren.

Die Soziologin Elizabeth Jelin (1994: 38 f., 2008: 344 ff.) hat in ihrer Forschung mehrfach betont, dass die Aufarbeitung in Argentinien ein sukzessiver Prozess war. Die *madres de la Plaza de Mayo* – heute ein globales Symbol des Protestes gegen Staatsterror und Menschenrechtsverbrechen – waren in den 1980er Jahren zunächst Außenseiter gewesen. Einige von ihnen, dies sollte nicht vergessen werden, wurden sogar ermordet (Payne 2006: 75 ff.). Die aktive Mobilisierung der argentinischen Bevölkerung hat also entscheidend dazu beigetragen, dass Menschenrechte ein „Gründungselement der neugeborenen politischen Demokratie“ wurden (Jelin 2008: 347). In zahlreichen anderen lateinamerikanischen Ländern waren zwar Opfer- und Menschenrechtsverbände aktiv, jedoch ist es in der Regel nicht zu einer vergleichbaren Mobilisierung der Zivilbevölkerung gekommen. Ähnlich wie in Chile, wo in einer Volksbefragung 1989 noch 43 Prozent dem Pinochet-Regime zugestimmt haben, ist die öffentliche Meinung in Brasilien nach wie vor darüber gespalten, wie die Militärvergangenheit aufgearbeitet werden soll (Araújo/Castro 1994: 15; Schneider 2011a: 204 f.). Meinungsumfragen bestätigen eine ambivalente, häufig sogar positive Meinung über das Regime. Im März 1994 veröffentlichte die Tageszeitung *Folha de S. Paulo* Umfrageergebnisse, denen zufolge 70 Prozent der insgesamt 6 720 Befragten glaubten, die Wirtschaftslage hätte sich im Vergleich zur Diktatur verschlechtert (Souza 2009). Auch die politische Situation wurde trotz der Rückkehr zur Demokratie von 55 Prozent der Befragten als schlechter eingeschätzt.

WARUM SCHWEIGT DIE GESELLSCHAFT?

Um Brasiliens Sonderrolle zu analysieren, lautet daher eine zentrale Frage: Warum fordern so wenige Brasilianer die Auseinandersetzung mit dem Militärregime? Diese zugegeben komplexe Frage ist in der Forschung bislang zu wenig bearbeitet worden. Ein möglicher Grund für das Schweigen liegt darin, dass der Repressionsapparat zwar systematisch, aber selektiv vorging und das Leben vieler Brasilianer nicht unmittelbar beeinflusste. Der Repressionsapparat, die sogenannten *Centros de Defesa Interna* – *Departamento de Ordem Interna* (Codi-Dois; in der Literatur auch Doi-Codis genannt), arbeitete zwar systematisch, aber in der Regel selektiv. Die meisten Opfer waren zwischen 14 und 25 Jahren jung, entstammten der städtischen Mittelschicht und gehörten politischen Bewegungen an, welche größtenteils eine sozialistische oder kommunistische Gesellschaft aufbauen wollten (Abreu 1998: 14). Zudem konnte die

militante Opposition während des Regimes nicht auf die breite Unterstützung der Bevölkerung zählen (Aarão Reis 2004: 50), womöglich, weil diese sozialrevolutionäre Ideen ablehnte und um ihre Besitzverhältnisse bangte. Es scheint, als hätten es weite Teile der Bevölkerung für legitim befunden, dass der Staat gegen „Sozialisten“ und „Kommunisten“ – wie es die Propaganda des Kalten Kriegs weismachte – mit Gewalt vorzugehen. Eine schlüssige Hypothese lautet daher: Das gesamtgesellschaftliche Desinteresse spiegelt Vorbehalte gegen „Kommunisten“ und „Sozialisten“ wider und reproduziert die Propaganda der „roten Gefahr“ aus der Zeit des Kalten Krieges.

Der Philosoph Edson Teles von der Universität São Paulo argumentiert, dass viele noch glaubten, nur Brasilianer mit „falschen“ (also sozialrevolutionären) politischen Vorstellungen seien gefoltert worden (Teles 2009: 590). Hiernach sei es weit verbreitet, dass Menschenrechte nicht allgemeingültig seien und jedem zuständen, sondern Menschen mit „feindlichen“ ideologisch-politischen Anschauungen („Kommunisten“, „Sozialisten“, „Subversive“) davon ausgeschlossen seien. Teles, der selbst als Kind Opfer der Repressionsorgane wurde, fordert daher, dass die gesamte brasilianische Gesellschaft Verantwortung für das Geschehene auf sich nehmen müsse.

Die brasilianischen Historiker Daniel Aarão Reis (2004) und Denise Rollemberg (2009) plädieren dafür, endlich die Kollaboration weiter Teile der Bevölkerung während der Diktatur zu thematisieren und den gefälligen Diskurs des „Widerstandes“ aufzugeben. Sie kritisieren, dass viele ehemalige Mitglieder der linken Regimeopposition in ihren Erinnerungsdiskursen behaupten, sie haben „Widerstand“ gegen den übermächtigen Unterdrückerstaat geleistet, um die „Demokratie“ zu verteidigen. Aarão Reis (2004: 50), selbst ein ehemaliges Guerrillamitglied, argumentiert, dass der Diskurs der linken bewaffneten Opposition (*luta armada*) das tatsächliche Ziel der damaligen Bewegung unterschlage: das „revolutionäre Reformprojekt“. Zudem merkt Aarão Reis (2004: 50) zynisch an, dass seit dem Ende des Regimes zahlreiche Kollaborateure auf einmal beteuerten, sie hätten Widerstand geleistet. Denise Rollemberg (2009: 569 ff.) schließt sich dieser Kritik an und plädiert dafür, den Schwerpunkt nicht länger auf den repressiven Staat und „Widerstand“ zu legen, sondern das ganze Ausmaß an zivilgesellschaftlicher Kollaboration zu untersuchen. Auch Rollemberg wirft die Frage auf, warum die Mehrheit der politischen Linken die breite gesellschaftliche Unterstützung für das Regime leugnet. Schließlich könne sich ein autoritäres Regime nicht durch Terror allein 21 Jahre lang an der Macht halten. Die brasilianische Verdrängungskultur könnte somit auch ein gesamtgesellschaftlicher Schutzmechanismus sein, um sich nicht mit der Frage der Kollaboration auseinandersetzen zu müssen.

Was die Aufarbeitung von Menschenrechtsverbrechen betrifft, scheint in Brasilien

die politische Kultur, auf die Straße zu gehen und aktive gesellschaftliche Forderungen zu stellen, geringer ausgeprägt als in der argentinischen oder uruguayischen Gesellschaft. Intellektuelle haben das „Schweigen“ der Zivilgesellschaft damit begründet, dass eine ganze Generation kritisch denkender, politisch engagierter Bürger ausgelöscht worden sei (Soares/Araújo 1994: 2). Das Regime in Brasilien war mit 21 Jahren eines der längsten in Lateinamerika. Im Gegensatz dazu haben andere Forscher (Kingstone/Power 2000: 261) jedoch darauf verwiesen, dass sich Brasilianer sowohl während der Kampagne für direkte Präsidentschaftswahlen 1982/1983 als auch gegen den korrupten Ex-Präsidenten Collor 1992 sehr wohl politisch organisiert haben und dass der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen in Brasilien stark zunehme (Montero 2005: 96). Die Hypothese, dass die brasilianische Gesellschaft wenig politisiert sei, muss somit künftig noch genauer untersucht werden (Schneider 2011b: 45 f.).

Warum so wenige Brasilianer eine Auseinandersetzung mit dem Militärregime fordern, bleibt somit eine zentrale Forschungsfrage. Dieser Beitrag hat hierzu mehrere Hypothesen diskutiert: Die Gesellschaft fürchtet eine Diskussion über das Thema Kollaboration; die Propaganda des Kalten Krieges wird reproduziert, indem „Kommunisten“ von den allgemeingültigen Menschenrechten ausgeschlossen werden; die politische Kultur des Protestes ist in Brasilien aufgrund seiner Geschichte der politischen und sozialen Repression vergleichsweise wenig ausgeprägt.

Wandel durch die Wahrheitskommission? Ein Ausblick

Brasiliens fehlender Wille, die Militärvergangenheit aktiv aufzuarbeiten, ist sowohl durch den Streit um die Wahrheitskommission als auch das Bundesverfassungsgerichtsurteil zugunsten des Amnestiegesetzes bestätigt worden. Obwohl die Vergangenheitsbewältigung in allen lateinamerikanischen Ländern einschließlich Argentinien ein schrittweiser und konfliktreicher Prozess war, isoliert sich Brasilien, wie UN-Kommissionsmitglied Menendez bemerkt hat, immer stärker (Chade 2010). Neben dem Bundesverfassungsgericht haben weitere Akteure eine Kultur des Verdrängens reproduziert: die Zivilregierungen seit 1985 und das Militär, aber auch weite Teile der brasilianischen Bevölkerung. Zwar hat sich die Erinnerungspolitik des Staates in den letzten fünf Jahren verändert (Schneider 2011a), jedoch haben die Akteure, die diesen Wandlungsprozess vorangetrieben haben, herbe Rückschläge hinnehmen müssen. Es scheint, als hätte dieser Schritt vorwärts zwei Schritte zurückgeführt. Der verunglückte Start der Wahrheitskommission ist hier nur ein Beispiel von vielen. Die Widerstände gegen die Wahrheitskommission haben dazu geführt, dass der Gesetzes-

text massiv verändert, der ehemalige Menschenrechtsminister Vannuchi ersetzt und der Gesetzgebungsprozess stark verlangsamt wurde. Die Rousseff-Regierung musste monatelang beim Parlament und den politischen Parteien für die Zustimmung zum Gesetz werben. Erneute Diskussionen über die Details der Wahrheitskommission von Seiten sowohl der Opferfamilien als auch von Regime-Nostalgikern des rechten politischen Spektrums wurden mittels einer Eilabstimmung von der Regierung abgewürgt (Agência Câmara 2010b).

Viele Opferfamilien sind mit der nun ratifizierten Version der Wahrheitskommission unzufrieden. Sie kritisieren, dass es keine Möglichkeit gibt, Verbrecher zu verurteilen, dass die Kommission mit sieben Mitgliedern zu klein sei, und dass der nun ausgewählte Zeitraum (1946-1988) zu weit gefasst sei (Agência Câmara 2010a). Maria Amélia Teles von der Kommission der Familien der Getöteten politischen Aktivisten (CEMDP) ist enttäuscht, dass die Regierung jegliche Diskussion über Alternativen unterband: „Brasilien ist das letzte Land, welches eine Wahrheitskommission einrichtet und leider ist es die schlechteste von allen“ (Jinkings 2011).

Während andere postautoritäre Länder in Lateinamerika die Menschenrechtsverletzungen durch den Militärstaat klar verurteilt haben, gehen die Kämpfe über die Militärvergangenheit in Brasilien nicht nur weiter, sondern fangen nach Jahrzehnten der Verdrängung erst richtig an. Ob die Wahrheitskommission eine Institution wird, die Menschenrechte effektiv stärkt, oder nur ein pro-forma Instrument, welches internationale Menschenrechtsforderungen minimal befriedigt, muss sich erst noch zeigen. Jedoch ist es wahrscheinlich, dass die Unzufriedenheit über das nun ratifizierte Modell auch in Zukunft nicht abklingen wird. Das Ergebnis wird stark von den ernannten Kommissionsmitgliedern und deren Akzeptanz abhängen. Zudem bleibt abzuwarten, wie die Medien und die Bevölkerung zu der Arbeit der Kommission stehen werden.

Wenn die Wahrheitskommission ihre Arbeit im Jahr 2012 aufnehmen sollte, so werden sich die Blicke der Welt im Jahr 2014 – 50 Jahre nach dem Militärputsch in Brasilien – nicht nur auf die Fußballweltmeisterschaft in Rio richten, sondern auch auf den Abschlussbericht der Wahrheitskommission. Wenngleich es sich vorerst um eine Kompromisslösung handelt, so könnte die Wahrheitskommission noch zum entscheidenden Wendepunkt in der Auseinandersetzung über die Militärvergangenheit in Brasilien werden.

Quellen

- Brasilianische Richtervereinigung (Ordem dos Advogados, OAB) 2008: Arguição de descumprimento de preceito fundamental [Bundesverfassungsklage], <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=TP&docID=330654#PETI%C3%87%C3%83O%20INICIAL>, Stand: 10. Mai 2010.
- PNDH-3 2010: Plano Nacional de Direitos Humanos 3, <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>, Stand: 10. Juni 2010.
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) 2007: Direito à memória e à verdade: comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos, http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/mortosedesap/id_livro/, Stand: 11. November 2009.

Literatur

- Aarão Reis, Daniel 2004: Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória, in: Aarão Reis, Daniel/Ridenti, Marcelo/Sá Motta, Rodrigo. P. (eds.): O golpe e a ditadura militar: 40 anos depois (1964-2004), Bauru: EDUSC, 29-52.
- Agência Brasil 2010: Governo deve alterar proposta de comissão da verdade sobre episódios da ditadura militar, <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/12/30/materia.2009-12-30.1811332565/view>, Stand: 6. Januar 2010.
- Agência Brasil/O Globo 2010: Lula cancela reunião com Jobim, em meio a polêmica sobre programa de direitos humanos, <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/01/12/lula-cancela-reuniao-com-jobim-em-meio-polemica-sobre-programa-de-direitos-humanos-915507921.asp>, Stand: 22. Mai 2010.
- Agência Câmara 2010a: Deputados divergem sobre a criação da Comissão da Verdade, <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITOS-HUMANOS/191807-DEPUTADOS-DIVERGEM-SOBRE-CRIACAO-DA-COMISSAO-DA-VERDADE.html>, Stand: 14. Dezember 2010.
- Agência Câmara 2011b: Plenário aprova urgência para projeto que cria comissão da verdade, <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/202954-PLENARIO-APROVA-URGENCIA-PARA-PROJETO-QUE-CRIA-COMISSAO-DA-VERDADE.html>, Stand: 21. September 2011.
- Abreu, Alzira A. de 1998: Os anos de chumbo: memória da guerrilha, in: Moraes Ferreira, Marieta de (ed.): Entre-vistas: abordagens e usos da história oral, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 14-32.
- Alves, Maria. H. M. 1985: State and Opposition in Military Brazil. Austin: University of Texas Press.
- Aquino, Maria A. 2000: A especificidade do regime militar brasileiro: abordagem teórica e exercício empírico, in: Aarão Reis, Daniel (ed.): Intelectuais, história e política: séculos XIX e XX, Rio de Janeiro: Viveiros de Castro, 271-289.
- Araújo, Maria Celina de 2010: Os ministros da nova república: notas para entender a democratização do poder executivo, <http://cpdoc.fgv.br/artigos/>, Stand: 10. Januar 2010.
- Bocchini, B. 2010: Manifestação pede condenação de torturadores, http://agenciabrasil.etc.com.br/home/-/journal_content/56/19523/954846, Stand: 14. Juni 2010.
- Brito, Alexandra Barahona de 2001: Truth, Justice, Memory, and Democratization in the Southern Cone, in: Brito, Alexandra Barahona de/González-Enríquez, Carmen und Aguilar, Paloma (eds.): The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies, Oxford and New York: Oxford University Press, 119-160.

- Canuto, Luiz Cláudio 2011: Jurista: Brasil precisa cumprir decisão da OEA sobre a Guerrilha do Araguaia, <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITOS-HUMANOS/199417-JURISTA-BRASIL-PRECISA-CUMPRIR-DECISAO-DA-OEA-SOBRE-A-GUERRILHA-DO-ARAGUAIA.html/>, Stand: 30. Juni 2011.
- Catela, Ludmila D. S. 1998: Em nome da pacificação nacional: anistias, pontos finais e indultos no cone sul, in: D'Araújo, Maria Celina/Castro, Celso (eds.): Democracia e Forças Armadas no Cone Sul, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 293-313.
- Catela, Ludmila D. S. 2008: Violencia política y dictadura en Argentina: de memorias dominantes, subterráneas y denegadas, in: Fico, Carlos/Ferreira, M. de Morães/Araújo, Maria P./Quadrat, Samantha V. (eds.): Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 179-200.
- Chade, J. 2010: Comissária da ONU critica decisão do STF sobre anistia, http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100501/not_imp545550,0.php, Stand: 10. Juni 2010.
- Costa, Célia Maria Leite 2008: O direito à informação nos arquivos brasileiros, in: Fico, Carlos/Ferreira, M. de Morães/Araújo, Maria P./Quadrat, Samantha V. (eds.): Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 17-27.
- Draibe, Sônia M. 1994: As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84, in: Soares, Gláucio A. D./Araújo, Maria C. de (eds.) 21 anos de regime militar balanços e perspectivas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 271-307.
- Éboli, E. 2009: Decreto abre crise entre ministros, in: O Globo, 30. Dezember 2009, 4.
- Fico, Carlos 2004: Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar, Rio de Janeiro und São Paulo: Record.
- Fico, Carlos/Ferreira, M. de Morães/Araújo, Maria P./Quadrat, Samantha V. (eds.) 2008: Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Folha Online 2010a: Por 7 a 2, STF rejeita revisar lei da anistia para punir torturadores, <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u728076.shtml>, Stand: 14. Juni 2010.
- Folha Online 2010b: OAB diz que STF 'perdeu o bonde da história', <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72798.shtml>, Stand: 14. Juni 2010.
- Fuchs, Ruth 2010: Umkämpfte Geschichte: Vergangenheitspolitik in Argentinien und Uruguay, Berlin: Hamburger Lateinamerikastudien, Bd. 2.
- Hagopian, F. 1993: Review: After Regime Change: Authoritarian Legacies, political Representation, and the Democratic Future of South America, in: World Politics, Vol. 45, No. 3, 464-500.
- Heinz, Wolfgang S. 2008: Wahrheitskommissionen in Lateinamerika, in: Hufschmid, Anne/Krämer, Michael/Gabbert, Karin (Hrsg.): Jahrbuch Lateinamerika 32 – Erinnerung Macht Gegenwart: Analysen und Berichte, Münster: Dampfboot, 51-65.
- Hochstetler, Kathryn 1997: Democratizing pressures from below? Social movements in new Brazilian democracy, in: Latin American Studies Association XX, Mexico 1997, 1-20.
- Hufschmid, Anne/Krämer, Michael/Gabbert, Karin (Hrsg.) 2008: Jahrbuch Lateinamerika 32 – Erinnerung Macht Gegenwart: Analysen und Berichte, Münster: Dampfboot.
- Jelin, Elizabeth 1994: The Politics of Memory: The Human Rights Movements and the Construction of Democracy in Argentina, in: Latin American Perspectives, Vol. 21, No. 2, 38-58.
- Jelin, Elizabeth 2008: La justicia después del juicio: legados y desafíos em la Argentina postdictatorial, in: Fico, Carlos/Ferreira, M. de Morães/Araújo, Maria P./Quadrat, Samantha V. (eds.): Ditadura

- e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 341-360.
- Jinkings, Daniella 2011: Projeto que cria a Comissão da Verdade pode ser votado hoje, <http://agenciabrasil.abc.com.br/noticia/2011-09-21/projeto-que-cria-comissao-da-verdade-pode-ser-votado- hoje>, Stand: 21. September 2011.
- Kingstone, Peter R./Power, Timothy J. (eds.) 2000: *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Memórias Reveladas 2009, <http://www.memoriasreveladas.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>, Stand: 30. September 2009.
- Montero, Alfred P. 2005: *Brazilian Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Nossa, L. 2010: Ministros são chamados a explicar bate-boca e ameaças de demissão, In: *O Estado de S. Paulo*, http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100112/not_imp494109,0.php, Stand: 20. Januar 2010.
- Lutz, Ellen/Sikkink, Kathryn 2001: The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America, in: *Chicago Journal of International Law*, Vol. 2, 1-34.
- Payne, Leigh A. 2008: *Unsettling Accounts: Neither Truth nor Reconciliation in Confessions of State Violence*, Durham and London: Duke University Press.
- Pereira, Anthony W. 2005: *Political (In)justice: Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Rolleberg, Denise 2009: História, memória e verdade: em busca do universo dos homens, in: Santos, C./Teles, Edson/Teles, Janaína: *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 569-577.
- Ruderer, Stephan 2010: *Das Erbe Pinochets. Vergangenheitspolitik und Demokratisierung in Chile, 1990-2006*, Göttingen: Wallstein Verlag.
- Santos, C. M./Teles, E./Teles, J. (eds.) 2009: *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*, Vol. 1-2, São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores.
- Schneider, Nina 2011a: Breaking the 'Silence' of the Military Regime: New Politics of Memory in Brazil, in: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, No. 2, 198-212.
- Schneider, Nina 2011b: The Supreme Court's recent Verdict on the Amnesty Law: Impunity in Post-authoritarian Brazil, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 90, 39-54.
- Schneider, Nina 2011c: Truth no more? The Struggle over the National Truth Commission in Brazil, in: *Iberoamericana*, Vol. 42, 164-170.
- Schneider, Nina 2011d: Das Schlusslicht Lateinamerikas? Neueste Auseinandersetzungen über die Militärvergangenheit in Brasilien, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft – ZFG*, Nr. 59 (2011), 641-653.
- Sikkink, Kathryn/Walling, Carrie Booth 2006: Argentina's contribution to global trends in transnational justice, in: Roht-Arriaza, Naomi/Mariezcurrena, Javier (eds.): *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, 301-325.
- Sikkink, Kathryn/Walling, Carrie Booth 2007: The Impact of Human Rights Trials in Latin America, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 44, 427-445.
- Smith, Anne-Marie 1997: *A forced Agreement: Press Acquiescence to Censorship in Brazil*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Souza, J. D. 2009: Maioria absoluta acha que o país piorou, in: *Folha de São Paulo*, http://almanaque.folha.uol.com.br/ditadura_27mar1994_josias_de_souza.htm, Stand: 15. November 2009.

- Sznajder, Mario/Roniger, Luis (eds.) 2007: Memoria abierta. Las democracias del cono sur, in: Stabili, Maria R. (ed.): Entre historias y memorias: los desafios metodológicos del legado reciente de América Latina, Madrid: Iberoamericana, 159-198.
- Teles, Edson 2009: Políticas do silêncio e interditos da memória na transição do consenso, in: Santos, C. M./Teles, E./Teles, J. 2009: Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil, Vol. 1-2, São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 578-592.

Für alle, die es wissen wollen.

Born to be wild?



»Lebe wild und gefährlich« – das war einmal. Unter dem Eindruck von prekären Arbeitsverhältnissen, Finanzkrise und Klimazerstörung wächst die Nachfrage nach Stabilität. polar 11 berichtet über die innere und äußere Sicherheit, über eine allgemeine Politik der Angst, über Casino-Kapitalismus, Sozialstaat – und den Stand der Freiheit.

2011. 192 Seiten
Einzelpreis: € 14,-
Abopreis: € 12,-

www.campus.de



campus

Frankfurt. New York

Gewalt, Gedenken und Gerechtigkeit

Ein Gespräch mit dem peruanischen Philosophen Salomón Lerner Febres

Marlene Montes de Sommer¹ sprach mit Salomón Lerner Febres, einem der bekanntesten Philosophen und Menschenrechtsexperten Perus und amtierenden Direktor des Instituts für Demokratie und Menschenrechte der Katholischen Universität Lima. Von 2001 bis 2003 war Salomón Lerner Febres außerdem Vorsitzender der Kommission für Wahrheit und Versöhnung, welcher die Aufarbeitung der im bewaffneten Konflikt zwischen dem Staat und den Guerillaorganisationen *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* (MRTA) und *Sendero Luminoso* (SL) begangenen Verbrechen oblag, denen zwischen 1980 und 2000 Tausende Peruaner zum Opfer gefallen waren. Für seine Verdienste im Kampf für Demokratie und Menschenrechte wurde Professor Lerner mit einer Reihe nationaler und internationaler Auszeichnungen geehrt, so u.a. mit dem Menschenrechtspreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (2005) und mit der Ehrendoktorwürde der Sorbonne (2011).

Montes de Sommer: In einem Brief an Gershom Scholem beschreibt Hannah Arendt die grundlegenden Motive ihrer wichtigen Maxime „Ich will verstehen“. War dieser Satz Ihrer Meinung nach auch für die Mitglieder der Kommission für Wahrheit und Versöhnung leitend in ihrem Bemühen, die während der letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts in Peru begangenen Gewaltakte aufzuklären?

Lerner Febres: Ich würde sagen: ja. Das wesentlichste Ziel unserer Arbeit war es, zu verstehen, und dazu war es notwendig, das Vorgefallene zu kennen. Diese Aufgabe machte es erforderlich, dass wir bisher unbekannte und aus verschiedenen Motiven heraus auch verschwiegene Vorfälle zur Kenntnis nehmen mussten – ganz im Gegensatz zu der vorherrschenden Einstellung, die „das Denken an die Zukunft“ zur ersten Pflicht erhob und den Prozess des Erinnerns als Hindernis zukünftiger Entwicklung anzusehen gewohnt war.

Nachdem alle Vorfälle registriert worden waren, bestand der nächste Schritt darin, das Vorgefallene zu verstehen: Welche Ursachen waren dafür verantwortlich? Hatte das Geschehene irgendeinen Sinn? Lag all dem vielleicht ein geschichtliches Entwicklungsprinzip zugrunde? Und erstreckt sich die Verantwortung für das, was

1 Dr. phil. Marlene Montes de Sommer, Institut für Philosophie der Universität Kassel. Arbeitsgebiete: andines und lateinamerikanisches Denken, Kulturphilosophie, praktische und interkulturelle Philosophie.

war, lediglich auf die unmittelbaren Täter oder werden wir durch die Ereignisse zu alten Fragen unserer Geschichte zurückgeführt?

Wie ich schon sagte: Um das Geschehene zu verstehen, musste man es kennen und die Fakten der Vergangenheit erforschen. Genau aus diesem Grund hatte man die Kommission für Wahrheit und Versöhnung geschaffen, deren Auftrag von Anfang an ein moralischer war, insofern sie es mit der Bewertung menschlichen Handelns zu tun hatte.

Montes de Sommer: Eine Politik der Gewalt und der Zerstörung wurde schon von vielen Regierungen und vielen Diktatoren in vielen Ländern der Welt ausgeübt. Peru bildet da keine Ausnahme: Die Gewaltakte der Terrorgruppen und des Militärs kosteten Tausende Peruaner das Leben. Vermag die Philosophie eine Erklärung für das weltweite Ausmaß an Grausamkeit und für die Ursachen menschlicher Verbrechen zu geben?

Lerner Febres: Grausamkeit kennt verschiedene Rechtfertigungsmuster, die aber letzten Endes alle auf dasselbe hinauslaufen – sie sind grausam.

Die Gewaltsamkeiten in Peru lassen sich – sowohl hinsichtlich der konkreten Vorkommnisse als auch der ideologischen Hintergründe – nicht vergleichen mit dem, was in Argentinien, Chile und Guatemala geschah. Während es zumindest in Argentinien und Chile überwiegend Vertreter des Staates waren, die Gewalt ausübten und Verbrechen begingen, war der maßgebliche Akteur im Fall Perus eine Organisation, die sich gegen den Staat auflehnte.

Oder, im Jargon der Ideologien gesprochen: Während im übrigen Lateinamerika nationale, von der kubanischen Revolution und vom Klassenkampf beeinflusste Befreiungsbewegungen vorherrschten, waren in Peru fundamentalistische Gruppierungen am Werk, die die marxistisch-leninistisch-maoistische Weltrevolution wörtlich nahmen. Für den „Leuchtenden Pfad“ (*Sendero Luminoso*) in Peru war der bewaffnete Kampf ein erster Schritt, um seinen Führer Abimael Guzmán zum Nachfolger Maos zu machen.

Wenn man das Ausmaß der Grausamkeiten bedenkt und zudem das Konzept des „administrativen Massenmordes“ berücksichtigt, muss man konstatieren, dass die verantwortlichen staatlichen Akteure es mit ihrem Bekenntnis zur Demokratie, die ihnen eine zeitlich begrenzte Machtausübung erlaubte, nicht ehrlich meinten, sondern sich für unersetzlich hielten. Sobald die derart Herrschenden sich nun bedroht sahen von gewaltbereiten Bewegungen, die dem Staat das Gewaltmonopol streitig machten, reagierten sie völlig unangemessen. Dies wiederum wurde ausgenutzt von vielen subversiven Gruppen, die nur darauf warteten, dass der Staat durch selbst verschuldete Menschenrechtsverletzungen seine Legitimation verspielte.

Aus diesem Grund muss der Staat seine Reaktion auf subversive Gruppen sehr genau abwägen. Tut er dies nicht, sondern mobilisiert er neben den im Kampf ge-

schulten bewaffneten Kräften auch noch die übrige Bevölkerung, so läuft er Gefahr, den Bürgern nur noch mehr zu schaden. Das kann im Extremfall dazu führen, dass der Staat dem Terrorismus Vorschub leistet und das ganze Volk mit der Amoralität seiner Handlungen infiziert.

Montes de Sommer: Welche Ideen hat die Philosophie der Befreiung zur Arbeit der Kommission für Wahrheit und Versöhnung beigetragen?

Lerner Febres: Meiner Meinung nach hat keine philosophische Bewegung die Arbeit der Kommission beeinflusst. Allerdings muss man betonen, dass es ein Team von Philosophen gab, mit dem ich mich jede Woche besprach, um Meinungen über die Aufgaben der Kommission auszutauschen. Wir diskutierten auf der Grundlage der von uns absolvierten Ausbildungen und im Lichte der daraus jeweils resultierenden Einsichten. Dieses Team erarbeitete ein – derzeit noch im Stadium der Veröffentlichung befindliches – Glossar, das für die Arbeit der Kommission relevante Begriffe wie Wahrheit, Gerechtigkeit, Versöhnung, Schuld, Revolution, Grausamkeit und andere Konzepte umfasst.

Die Philosophen, die in diesem zur Unterstützung der Kommission gebildeten Team mitwirkten, kamen aus verschiedenen Fachrichtungen und verfügten über unterschiedliche Kenntnisse, die sie in die Arbeit an der zentralen Aufgabe einbrachten: die Suche nach einer moralisch fundierten Wahrheit, die nicht nur auf eine möglichst exakte Beschreibung der Tatsachen, sondern auch auf ein Verständnis der für das Geschehene maßgeblichen Ursachen und Verantwortlichkeiten abzielt.

Montes de Sommer: Wie sollten Justiz und Staatsgewalt zum Besten des Einzelnen und der Gesellschaft handeln?

Lerner Febres: Meines Erachtens wird die Macht durch die Justiz nicht hinreichend reguliert und eingeschränkt. Letztere ist keine authentische Kraft, sondern eine, die ihre Einflussmöglichkeiten verliert.

Seit Montesquieu wird immer wieder die Notwendigkeit einer Teilung der Macht und des Aufbaus entsprechender Gewalten und Gegengewalten betont. Unglücklicherweise sind in meinem Land viele Menschen der Meinung, dass die Macht sich in der Exekutive konzentrieren sollte. Es handelt sich aber um einen Irrtum. Selbst die stark zum *Caudillismo* tendierenden Anhänger der *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA) gestehen ein, dass für sie die erste Gewalt im Staate diejenige der Legislative ist. Und die Judikative ist verpflichtet, den Präsidenten einzusperren, wenn dessen Handeln illegal sein sollte. Doch sind in vielen Ländern die richterlichen Befugnisse einfach nicht bekannt und es herrscht die Vorstellung, dass die Macht sich in der Exekutive konzentrieren solle.

Die richterliche Gewalt sollte die politische Macht überwachen und kontrollieren, um deren Ausartung zu verhindern. Die Justiz gehört stets zu den ersten Opfern der Machtgier, und gerade auch in Peru ist das schon oft der Fall gewesen. Während der Regierung von Alberto Fujimori verkauften sich viele Angehörige der Justiz an die Exekutive, abgesehen von einigen wenigen, denen dafür größte Hochachtung gebührt. Das System der Judikative muss deshalb so reformiert werden, dass die Ernennung ihrer Mitglieder zukünftig nicht mehr den Inhabern der politischen Macht obliegt.

Montes de Sommer: Welches waren sowohl aus ihrer eigenen als auch aus Sicht der Kommission für Wahrheit und Versöhnung die maßgeblichen Ursachen für die Gewalt in Peru?

Lerner Febres: Was Peru betrifft, so sind diese Ursachen keineswegs nur ideologischer Natur; sie wurzeln vielmehr in geschichtlichen Erfahrungen von Exklusion, Diskriminierung und fehlendem Respekt für die Rechte der Indigenen und der Armen.

Montes de Sommer: Armut ist eines der schwerwiegendsten Probleme, von dessen Lösung die Verwirklichung der individuellen Menschenrechte abhängt. Das motiviert die Frage: Kann Armut so viel Hass erzeugen, dass es zu Gewalt kommt?

Lerner Febres: Es ist nicht die Armut selbst, die Hass erzeugt, sondern es sind die Ideologien, die sich zu Fürsprechern der Armen aufschwingen. Ideologien, denen die Armen keinen Pfifferling wert sind. Die Frage ließe sich auch andersherum stellen: Kann Reichtum so viel Hass erzeugen? Vielleicht wäre die Frage so sogar besser gestellt, denn es wächst eine große soziale Wut gegen die Reichen und ihre Gleichgültigkeit.

Montes de Sommer: Die europäischen Vorstellungen von Gerechtigkeit wurden den Ländern Lateinamerikas seit der Kolonialzeit aufgezwungen und das daraus resultierende System hat viele Ungerechtigkeiten hervorgebracht. Das moderne Recht bevorzugt und schützt in erster Linie die individuellen Freiheiten. Glauben Sie, dass die Beschränkung des Rechts auf den Schutz der individuellen Freiheiten ausreicht, um wirkliche Gerechtigkeit herzustellen?

Lerner Febres: Ich glaube, dass die Verwirklichung wahrer Gerechtigkeit aus einer auf die individuellen Freiheiten beschränkten Perspektive gar nicht in den Blick geraten kann. Gerechtigkeit ist eine Konzeption und eine Tugend der Verständigung, die sich nicht nur in der Anwendung auf das Individuum erschöpft, sondern auch die Beziehungen zwischen den menschlichen Wesen umfasst.

Montes de Sommer: In Bolivien und Ecuador hat man traditionelle Werte in die Verfassungen eingeführt. In Peru existieren unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit und Recht. Hat die Kommission für Wahrheit und Versöhnung diesen verschiedenen Vorstellungen Rechnung getragen?

Lerner Febres: Die Kommission für Wahrheit und Versöhnung hat das Rechtsverständnis berücksichtigt, das in den ländlichen Gegenden vorherrschend ist. Es verstößt nicht gegen das staatliche Recht und funktioniert in vielen Fällen sogar besser als dieses. Bis heute ist das formale Recht in diesen Gegenden nicht richtig angekommen; deren Bewohner verfolgen Straftaten bislang vielmehr nach ihren eigenen Regeln, die vor allem auf eine Wiedereingliederung des ehemaligen Täters abzielen. Man muss diese Rechtsordnungen genauer untersuchen, ihr Funktionieren verstehen und sie im Rahmen eines erweiterten Rechtsverständnisses betrachten, das über die vom Kongress erlassenen Gesetze hinausgeht.

Montes de Sommer: Welche Konzeption des guten Lebens lässt sich in einem multikulturellen Land vermitteln?

Lerner Febres: Man muss akzeptieren, dass die Idee des guten Lebens von vielen Personen (und in allen Kulturen) ganz unterschiedlich interpretiert wird. Sie besitzt jedoch einen für alle gemeinsamen Kern: den Glauben an die Möglichkeit von Recht. An die Möglichkeit, ein besseres Leben zu führen, wenn man Zugang zu Bildung, zu Gesundheit, zu einer würdigen Arbeit und zu Chancengleichheit hat.

Montes de Sommer: Die Konzepte des „Verzeihens“ und des „Neubeginnens“, die Hannah Arendt in ihren Überlegungen konkretisiert hat, wurden auch von der Kommission für Wahrheit und Versöhnung in Südafrika übernommen. Wie Elisabeth Young-Bruehl in ihrem Buch „Why Arendt Matters“ schreibt, entwickelten sich diese Konzepte gar zu Leitideen für den Staat Südafrika. Haben diese Konzepte des „Verzeihens“ und des „Neubeginnens“ auch die Arbeit der Kommission in Peru beeinflusst?

Lerner Febres: Wir können über diese Konzepte gern diskutieren, aber die Idee des Verzeihens gehörte nicht zu den Grundideen der peruanischen Kommission. Diese Idee wurde vielmehr ganz der Großmut der Opfer überlassen, denen es freistand, sie auszusprechen, ohne dass dadurch der Prozess der juristischen Aufarbeitung an sein Ende gekommen wäre. In Südafrika blieb das Verhältnis zwischen Tätern und Opfern unverändert. Es gab Täter, die sagten: „Ich bitte um Verzeihung“ und die anschließend weggingen und Whisky tranken. Vielleicht empfahl sich ein solches Vorgehen angesichts der schwierigen Situation in Südafrika als politischer Ausweg, aber in Peru tat es das nicht. Ich denke, dass der Prozess der Aufarbeitung in einer Gesellschaft auf juristischem Wege durchgeführt werden muss und nicht auf eine reine personelle Ebene reduziert werden darf.

Montes de Sommer: Erinnerung als kollektiver Prozess hat nur dann einen Sinn, wenn Opfer und Täter an ihm teilnehmen und die geteilte Erfahrung ein zukünftiges Zusammenleben möglich macht. Wie lässt sich das erreichen?

Lerner Febres: Es ist ein schwieriges Unterfangen, die Militärs zu einem Eingeständnis ihrer Schuld zu bewegen. Gleiches gilt auch für die Fanatiker des *Sendero Luminoso* – und das, obwohl Abimael Guzmán persönlich mittlerweile die Notwendigkeit einer Friedensvereinbarung angedeutet hat. Es gibt eine Reihe gesellschaftlicher Gruppen, die einer solchen Vereinbarung und einem Gedenken ablehnend gegenüberstehen, vielleicht, weil Verantwortlichkeiten bestehen, zu deren rückhaltloser Anerkennung man nicht bereit ist. Doch abgesehen davon hat die Arbeit der Kommission für Wahrheit und Versöhnung durchaus einen Prozess des Gedenkens in Gang gesetzt, der allerdings seine Zeit benötigt.

Montes de Sommer: Wie verhält es sich mit dem Unterschied zwischen Gedenken (*memoria*) und Erinnern (*recuerdo*)? Darüber hat es ja immerhin einige Auseinandersetzungen gegeben.

Lerner Febres: Das Gedenken setzt die Aufarbeitung der Fakten voraus. Die Erinnerung zielt mehr auf das Detail und reicht weniger tief als das Gedenken. Letzteres vergegenwärtigt das Vergangene nicht nur, sondern schafft auch einen Rahmen für dessen Verstehen und für dessen Würdigung. Damit wird ein Raum geschaffen, der hilft, Wunden zu heilen.

Die Erinnerung hingegen ist immer eine persönliche Erfahrung und damit nicht objektiv. Das Gedenken basiert demgegenüber auf einem kollektiven Akt und einer Ethik, innerhalb derer die Opfer der Nachwelt erhalten bleiben und als menschliche Wesen gewürdigt werden. Das Gedenken ist also ein Akt, der auf Gegenwart und Vergangenheit gleichermaßen einwirkt.

Um es mit einer häufig gebrauchten Formulierung zu sagen: Das Gedenken schafft den Rahmen für das, was sein wird. Aber wenn das Vorgefallene von einzelnen Personen oder einer ganzen Gesellschaft zum Gegenstand eines Diskurses gemacht wird, dann kann es auch vorkommen, dass im Zuge des Gedenkens, das ja immer von der Gegenwart aus wirkt und das Vorgefallene im Lichte einer geschichtsbezogenen Betrachtungsweise beleuchtet, das Vergangene gewissermaßen transformiert wird und Bedeutungen zutage treten, die zuvor verborgen gewesen waren – Bedeutungen, die eine „hermeneutische Alternative“ eröffnen, die im äußersten Fall sogar eine Umdeutung des längst Vorgefallenen beinhalten kann. So wie Hans Jonas recht hat und es unsere Pflicht ist, uns um eine Ethik der Verantwortung zu bemühen, d.h. uns die Auswirkungen unserer Handlungen auf die Zukunft bewusst zu machen, so ist es umgekehrt auch unser Recht, von der Zukunft aus über die ihr vorangegangene Vergangenheit zu werten und zu urteilen. Damit geht in gewisser Weise eine Modifikation des Vergangenen einher. Es wird nicht nur einmal mehr in seiner Berechtigung anerkannt, sondern wir sind zudem in der Lage, es vor den Richterstuhl zu bringen

und es zu begreifen. Letztendlich glaube ich, dass die Zeit, entgegen allem Anschein, nicht linear verläuft, sondern in Zyklen oder Pendelbewegungen – zumindest, wenn wir Giambattista Vico folgen.

Montes de Sommer: Friedrich Nietzsche sagt: „Der Zwang zu vergessen ist immer gegeben.“ Stimmt das?

Lerner Febres: Man müsste zuerst diese Idee präzisieren. Nietzsche weist darauf hin, dass wir uns mit dem Vergangenen nicht zufrieden geben dürfen. In diesem Sinne existiert tatsächlich ein „Geist der Rache“ gegen das Zeitliche und sein Vergehen. Aber andererseits versichert uns Nietzsche auch, dass die Zukunft als das Feld, auf dem der siegreiche Wille mittels der Kunst fortschreitet, das Vergangene als das bereits Eroberte nicht preisgeben kann, ohne ihrer besonderen Natur verlustig zu gehen, weshalb es der Wiederkehr des Vergangenen bedarf. Das ist der eigentliche Grund für die These von der „Wiederkehr des Gleichen“.

Montes de Sommer: Die Kommission für Wahrheit und Versöhnung hat 2003 eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, darunter auch ein Paket von Reformen zur Sicherung des sozialen Friedens im Lande. Von den seither amtierenden Regierungen jedoch fühlte sich keine zur Umsetzung dieser Reformen verpflichtet, sondern alle machten weiter wie gewohnt. Woher stammt die Gleichgültigkeit gegenüber diesen Themen und was hielt die Regierungen bislang von einer Umsetzung der Empfehlungen ab?

Lerner Febres: Diese Gleichgültigkeit war das Produkt sowohl politischer, institutioneller als auch persönlicher Interessen. Seitens der Bevölkerung herrscht zudem bis heute ein gewisses Maß an Unkenntnis über das Vorgefallene.

Es besteht zwar die Bereitschaft zur Einrichtung eines Wiedergutmachungsprogramms, aber die entsprechenden Planungen sind höchst unzureichend. Ungeachtet aller Empfehlungen der Wahrheitskommission hinsichtlich moralischer und materieller als auch individueller und kollektiver Entschädigungen sind die Streitkräfte nach wie vor bestrebt, jegliches Eingeständnis eigener Schuld zu vermeiden. Einer maßgeblich von Keiko Fujimori und Rafael Rey propagierten, tendenziell fanatischen und dogmatischen Auffassung zufolge sind alle, die die Arbeit der Kommission verteidigen, Senderisten, die es nur auf die andere Seite, d.h. die Militärs, abgesehen haben. Für Rafael Rey, Monsignore Cipriani und Keiko Fujimori ist jeder Versuch, die Militärs zur Verantwortung zu ziehen, gleichbedeutend mit Senderismus.² Diesbezüglich verspüren sie ein geradezu fanatisches Sendungsbewusstsein.

2 Keiko Fujimori: Tochter des ehemaligen Präsidenten Alberto Fujimori und peruanische Politikerin; Rafael Rey, peruanischer Politiker und ehemaliger Verteidigungsminister (2009/2010), Mitglied von Opus Dei, ebenso wie der peruanische Geistliche Monsignore Cipriani.

Montes de Sommer: Was lässt sich aus der Gewalt in Peru lernen?

Lerner Febres: Vieles. Und in den veröffentlichten Berichten lässt es sich alles nachlesen. Die wichtigste Lehre, die sich zusammenfassend aus den Ergebnissen unserer Arbeit ziehen lässt, besteht in dem Erfordernis, aus der Politik eine schöpferische Kraft zur Errichtung einer neuen Gesellschaft zu machen. Die wichtigste Botschaft der Berichte besteht hingegen in dem Nachweis einer allgemeinen Schuld der Unterlassung, die all das umfasst, was wir in den Jahren der Gräueltaten „geschehen ließen“, ohne weiter nachzufragen.

Montes de Sommer: Es gibt Personen, die moralisch sehr bestimmt und selbstsicher auftreten und jede Erinnerung an die Vergangenheit für überflüssig erklären. Sie jedoch messen dieser Erinnerung große Bedeutung bei. Wieso?

Lerner Febres: Zu diesen Personen zählt u.a. Luis Giampietri, unser ehemaliger Vizepräsident. Was mich betrifft, so messe ich der Vergangenheit Bedeutung bei, weil wir ohne sie gar nicht hier wären. Wir wüssten nicht, wer wir sind, und hätten keine Pläne für die Zukunft. Auf unsere Vergangenheit zu verzichten hieße auf unsere Identität zu verzichten, denn diese besteht ja aus der Gesamtheit unserer bisherigen Erfahrungen. Paradoxerweise reden gerade diejenigen dem Vergessen der Vergangenheit das Wort, die sich ihrer immer wieder als Erste erinnern.

Montes de Sommer: Mit der Übergabe des Abschlussberichts der Kommission ist ihre Arbeit keineswegs an ein Ende gelangt. Vielmehr hat sie ihre Fortsetzung in der wichtigen Aufgabe der Verbreitung und Achtung der Menschenrechte gefunden. Folgen Sie dabei auch den Erfahrungen des jüdischen Volkes, das die Vergangenheit immer gegenwärtig hält?

Lerner Febres: Das ließe sich durchaus bejahen. Da mein Vater Jude war, empfinde ich die Erfahrung des jüdischen Volkes auch als die meinige. Außerdem hat mich das Problem der Shoah schon immer interessiert, weshalb mich auch das, was heute dem palästinensischen Volk widerfährt, besonders schmerzt. Gleichwohl glaube ich, dass die Aufgabe, über die wir hier reden, universeller Natur ist. Es braucht keine bestimmte Herkunft, um zu wissen, was zu tun ist, wenn gegen die Menschenwürde verstoßen wird.

Montes de Sommer: Für Hannah Arendt ging es nicht darum, die Vergangenheit zu überwinden, sondern mit ihr bewusst und im Einklang zu leben.

Lerner Febres: Genau. Es geht nicht darum, die Vergangenheit zu überwinden, sondern darum, sie anzunehmen und in unsere Erfahrung zu integrieren.

Montes de Sommer: Etliche Menschen glauben an die Idee globaler Gerechtigkeit. Wie denken Sie darüber?

Lerner Febres: Die Idee ist gut. Weltweit lebt die Hoffnung auf die Art Gerechtigkeit,

wie sie schon Aristoteles beschrieben hat: „Gib jedem das, was ihm zusteht.“ Man darf nicht glauben, dass Gerechtigkeit sich nur auf konkrete Personen bezieht, sondern als Prinzip ist sie auch für Gemeinschaften und Gesellschaften leitend.

Montes de Sommer: Was impliziert Gerechtigkeit in der Alltagswirklichkeit Perus?

Lerner Febres: Gerechtigkeit impliziert vor allem Respekt vor der Menschenwürde. Sie fordert die Anerkennung des Einzelnen und den Schutz sozialer Gemeinschaften ebenso wie eine gemeinsame Vorstellung vom guten Leben und Wachsamkeit gegenüber der Ungerechtigkeit. Wo Ungerechtigkeit fort dauert, ist es wichtig, gemeinsam dagegen anzukämpfen.

Montes de Sommer: Es gibt keine echte Demokratie ohne Achtung der Grundrechte. Gleichwohl ist das alte Problem der Exklusion ganzer Bevölkerungsgruppen in Peru nach wie vor existent. Wie kann man damit umgehen? Und sind die Ursachen eher ökonomischer oder ideologischer Natur?

Lerner Febres: Es ist schwierig, auf diese Frage zu antworten. Ich würde sagen, dass in diesem Zusammenhang zwei Faktoren eine Rolle spielen. In gewissen, von Vorurteilen behafteten Teilen der Bevölkerung sind die Ursachen in erster Linie ideologischer Natur. Zu diesem Kreis von Personen gehören etwa der ehemalige Präsidentschaftskandidat Pedro Pablo Kuczynski, der behauptete, dass „den Leuten, die oberhalb von 3000 Meter Höhe leben, der Sauerstoff fehlt“ oder der vormalige Präsident García höchstpersönlich, der das Sprichwort vom „perro del hortelano“, der weder sich noch anderen etwas gönnt, im Mund führt oder von „pantheistischen und rückständigen Kulturen“ spricht.

Aber es handelt sich auch um ein ökonomisches Problem, was durch die Erfahrung bestätigt wird, dass Einzelne, denen in bestimmten Bereichen der soziale Aufstieg gelingt und die es auf der Leiter des wirtschaftlichen Erfolgs bis zu einer gewissen Stufe bringen, nun von denjenigen, die sie zuvor ausgrenzten, akzeptiert werden. Das Traurige daran ist, dass diejenigen, die auf diese Weise zu Anerkennung gelangt sind, nun ihrerseits häufig eben jenes Verhalten an den Tag legen, unter dem sie zuvor selbst gelitten haben.

Die Erfahrung der Exklusion ruft bei den Betroffenen einen Verlust an Selbstachtung hervor. Gleichzeitig verinnerlichen sie ihre Situation und sind überzeugt, dass andere tatsächlich mehr Rechte hätten. Bei den Anhörungen der Kommission für Wahrheit und Versöhnung beendete ein Bürger seine Leidensgeschichte mit den Worten: „Hoffentlich werde ich eines Tages Peruaner sein.“ Er sagte das, weil er sich nicht als Mensch mit eigenen Rechten fühlte. Etliche Politiker tragen ebenfalls zu diesem Klima der Ausgrenzung bei. Die Präsidentschaftskandidatin Keiko Fujimori

ließ sich etwa mit der Aussage vernehmen: „Wir werden auch in Zukunft Hemden, Schuhe und Schülersessen verschenken.“ Wenn man die Leute so behandelt und sie an diese Art Almosen gewöhnt, prostituiert man sie.

Bei all dem muss man aber auch betonen, dass es ein Bildungsproblem gibt. Wir müssen den Verstand der Menschen so schulen, dass sie in der Lage sind, mit diesen Problemen umzugehen.

Montes de Sommer: Eine schwierige Situation dürfte entstehen, wenn diejenigen, die gegenwärtig ihre Strafe absitzen, nach ihrer Freilassung wieder in ihre alten Stellen, die sie zur Zeit der Verbrechen innehatten, zurückkehren wollen. Wie kann sichergestellt werden, dass das Leben der Opfer dadurch nicht unerträglich wird?

Lerner Febres: Dieses Problem stellt sich in der Tat. Dennoch kann man die Rechte von Personen, die verurteilt wurden und ihre Strafe nach einem gerechten Urteil abgebußt haben, nicht einschränken. Hier sind sowohl der Staat als auch andere Institutionen sozial in besonderer Weise gefordert, um dafür Verständnis zu schaffen. Wir können nun mal nicht im Voraus wissen, ob ein aus der Haft Entlassener seine Einstellung geändert hat. Allerdings dürfen wir auch den Schmerz der Opfer nicht einfach beiseiteschieben. Wir müssen uns darauf einstellen, dass solche Situationen immer häufiger zum Alltag gehören werden, und folglich müssen wir uns klar machen, dass diejenigen, die ihre Strafe verbüßt haben, nicht ewig das Kains-Mal auf der Stirn tragen können.

HINTERGRUND

Pablo de Greiff

Some Thoughts on the Development and Present State of Transitional Justice¹

In this brief paper, I do not intend to offer a complete historical account of the development of transitional justice in the last three decades. Instead, I will concentrate on a few of its salient successes (§ I), and, in the following section, on some of the pressing challenges that emerge, in my view, as much from the need to establish links between the different elements of a comprehensive transitional justice policy as from the need to link the latter to other types of policy interventions that are important in times of political, social, and economic transformation (§ II). I will then sketch the main features of a normative conception of transitional justice (§ III), and will conclude with some thoughts about how this conception contributes to meeting the challenges examined in Section II.

The Successful Emergence of the Field of Transitional Justice

At a time in which transitional justice, at least amongst its supporters, seems to have become something like a “universal policy tool” that resolves an apparently endless number of problems, regardless of context, it is worth keeping in mind that this is a field that was born out of practice, and, clearly, with the aim of resolving a particular set of problems. The context in which the practice took shape was, really, the Latin American countries of the Southern Cone. What marked the origins of the practice was not really conceptual innovation; after all, it borrowed familiar instruments. Even truth commissions, the most novel measure in the transitional justice “tool kit”, had ample precedents

1 This is a translation of a paper published originally in *Anuario de Derechos Humanos* (Santiago, Chile), No. 7, Junio 2011. The views expressed are those of the author and do not necessarily represent those of the International Center of Transitional Justice (ICTJ). I am grateful to many colleagues and friends for conversations that helped me along the way, gratitude that is more explicitly stated in some of the articles to which I refer below.

in different investigative commissions and commissions of inquiry (Hayner 2002). But the specific manner in which the different elements of a transitional justice policy came to be applied was innovative, and, indeed, has been successful in some instances.

However, there are two characteristics of the context in which the “paradigm” of transitional justice emerged which should be kept in mind. In the first place, the measures were applied in countries with relatively high degrees of both horizontal and vertical institutionalisation: these were not countries in which the institutions of the state were completely absent from large swathes of their national territories, nor countries in which significant spheres of the relationships between citizens, and especially between them and the institutions of the state, were still to be regulated by means of laws. It is true that these regulations showed themselves insufficient to prevent abuses. But the point is that what took place is best described in terms of institutional breakdown, and that part of the aim of the transitions could be understood in terms of the recovery of both institutions and traditions that had been brutally disrupted.

In the second place, the measures that came to be known “transitional justice” were adopted as a response to a particular kind of violations, namely, those associated with the abusive exercise of state power. Needless to say, this reveals profound connections between these two factors: only relatively institutionalised and therefore “capable” states can commit violations of a certain level of magnitude, and, above all, of systematicity. In fragile, weak states, violations of various kinds obviously take place. But most of them result more from something akin to social chaos than from the adoption and implementation of abusive policies.²

The main point in this context is that, for those who supported transitional justice measures (*avant le nom*), the type of problem to which these measures were a response was clear: transitional justice measures were proposed as means of solving accountability deficits without exacerbating political instability. Later on, when I return to the identification of some of the current challenges which the field is facing, we will come across the specific challenges that are generated when the implementation of these measures is attempted in contexts *not* characterised by these two features, and, therefore, when they are implemented with other ends as well.

However, before exploring the challenges in depth, let me start with some achievements. The first great achievement that can be credited to the field is its own

2 As Michael Ignatieff has put it, “chaos has replaced tyranny as the new challenge to human rights in the XXI century”. See his “State Failure and Nation Building”, in: Holzgrefe, J. L./Keohane, R. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, S. 321.

consolidation. There can be no doubt as to fact that transitional justice succeeded in consolidating itself as a specific autonomous field. It has all the characteristics of a “field”, including specialists, institutions devoted to it, offices in charge of the topic in ministries, multi-lateral institutions, *etc.*, international documents dealing with the topic, university courses, and a specialised academic journal. None of this could be taken for granted. One way of describing this achievement makes its magnitude obvious: transitional justice succeeded in overcoming the “centrifugal forces” characteristic of a field that tries to integrate diverse measures – if not in the sense of resolving all underlying issues, at least in keeping them under control; in contrast to work in human rights as it was classically understood (that is, at the time that transitional justice was emerging), which basically promoted the prosecution of cases of human rights violations, transitional justice, from its early days, attempted to adopt a series of measures which, aside from criminal prosecutions, included truth-telling, reparation for victims, and certain areas of institutional reform.

Here, I cannot recount in detail the course that was followed in the consolidation of a notion of transitional justice that integrated these elements. However, this is the notion that was adopted in the UN General Secretary’s 2004 report, *“Transitional Justice and the Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Societies”*, which is a good reflection of the salience that the topic of transitional justice had acquired by then:

“The notion of transitional justice discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof.” (UN Secretary General 2004)³

But the fact that the field went through some “internal struggles” to get there, struggles borne out of the need to make these disparate elements cohere with one another, would surprise no one who followed the “truth *versus* justice” debates in the 1990s (Rotberg/Thompson 2000).⁴ The tension between justice and truth is the clearest, but by no means the only, example of the internal debates on the way to the consolidation of the

3 The UN’s interest in transitional justice continues. In June 2010, the Presidency of the Security Council asked the Secretary General to update the 2004 Report (S/PRST/2010/11). As of the writing of this paper, this process is ongoing.

4 Bronwyn Anne Leebaw’s “The Irreconcilable Goals of Transitional Justice”, in: *Human Rights Quarterly* 30, 2008, S. 95-118, captures nicely some of the early discussions.

field. Any of these struggles could have undone it, and prevented it from emerging as an integrated field. That transitional justice was able to consolidate itself in spite of these tensions is, in my opinion, its first achievement. Notwithstanding this, I do not mean to suggest that all these tensions have been resolved. I will return to this point below, in dealing with some of the remaining challenges.

The second great achievement of transitional justice, manifested by its “popularity” in international, political, academic, activist and other circles, is to have achieved not only a certain degree of consolidation but also of “normalisation”; transitional justice, independently of the variations in the way in which its measures are implemented in different countries, has become a part of the packet of measures predictably discussed, and frequently adopted, in transitional situations. This is true as much of those transitional situations that enjoy (or suffer) obvious international support and involvement, as of those essentially led by local actors; countries such as South Africa, Peru, and Morocco, whose transitions were pre-dominantly led by national actors (though not without international technical advice and some degree of financial support) adopted the rhetoric and the practice of transitional justice just as clearly as Timor-Leste, for example, whose transition took place under the *aegis* of the United Nations, or Sierra Leone, where the international community made its influence felt not only by means of the establishment of a hybrid tribunal, but also by taking an active part in the other transitional justice measures established in the country.

Again, it is worth clarifying that, in talking about the “normalisation” of transitional justice, I am not referring to the uniform design of programmes, nor to consensus about the virtues (or shortcomings) of transitional justice. In all of the spheres of the field, from the design to the implementation of the measures, there are still deep disagreements. More radically, the field continues to meet detractors that include not just those whose immediate interests would be affected by the adoption of the measures the field promotes.⁵ But the fact is that its detractors object to what has acquired at least the status of a presumptive tool, presumptions that sometimes do not prosper, but that, even so, at least for the time being, do not lose that character.

5 Very early on, Bruce Ackerman, in *The Future of the Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press, 1992, argued that the efforts to respond to past human-rights violations mis-spend the high moral capital (accompanied by low institutional capacities) of transitional societies. Mahmood Mamdani, “Reconciliation Without Justice”, in: *Southern African Review of Books*, Nov/Dec: 3-5, 1996, argued that transitional justice mechanisms in South Africa failed to respond to the crimes that affected most the population of that country, initiating a line of criticism that endures. The more recent controversies about the role of the ICC in Africa, particularly in Uganda and Sudan, can be counted as examples of the ongoing controversies.

There are two significant ways of bringing the “normalisation” of transitional justice measures into relief. The first is to notice the way in which they have been integrated into the agenda of traditional human rights organisations. A lot has changed since *Amnesty International* and *Human Rights Watch* gazed suspiciously at the development of transitional justice measures, considering at least some of them as efforts to dilute justice, understood in terms of prosecutions (Brody 2001). Now, both institutions advocate for the adoption of measures of this kind. Second, and even more compelling, is the incorporation of transitional justice measures in the international agenda, and, indeed, its incorporation in the human-rights architecture at the international level. The International Criminal Court, the *ad hoc* tribunals, and the hybrid tribunals, are the most visible expressions of this normalisation, but they are far from the only ones. International documents with different degrees of bindingness which cover various aspects of the transitional justice agenda are also a reflection of this normalisation (UN General Assembly 2006).⁶ The role of the regional human rights mechanisms, within which the Inter-American system has a special place, also reflects the process of the incorporation of transitional justice on the international agenda.⁷

Clearly, at this level of generality, it would be easy (and mistaken) to assume that influence has run in only one direction, that is, that transitional justice (or, more precisely, its “agents” – if it makes sense, to begin with, to talk about them as if they formed a coherent class – has had an impact on the human rights agenda even at international level. A more complete history would obviously have to include the influence in the opposite direction, starting with the fact that transitional justice, at least as it is now understood, had its genesis in the struggle for human rights; that, as the field developed, transitional justice has also integrated both the positions and reactions of human-rights defenders; and, ultimately, that beyond the historical con-

6 Other important international documents on transitional justice and related topics include: UN Commission on Human Rights: *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, E/CN.4/2005/102/Add.1, February 8, 2005, and the accompanying reports by Diane Orentlicher, *Independent Study on Best Practices, Including Recommendations, to Assist States in Strengthening Their Domestic Capacity to Combat All Aspects of Impunity*, E/CN.4/2004/88, February 27, 2004 and *Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity*, E/CN.4/2005/102, February 18, 2005, and the UN Office of the High Commissioner of Human Rights’ entire series of “Rule of Law Tools for Post-Conflict States” on various transitional justice measures. The binding character of these documents is a separate question which I will not address here. It varies from case to case.

7 The history of the development of transitional justice in Latin America cannot be told without mentioning the role of crucial decisions such as *Velásquez Rodríguez*.

tingencies of the development of the field, at a conceptual level, transitional justice and human rights are, from my perspective, inseparably linked.⁸

Quite aside from the details of this history, the least that can be said is that transitional justice has participated in what retrospectively will be seen as an era of expansion in human rights. This expansion has taken place along different dimensions: from the 1980s onwards, the range of measures tending towards the defence of human rights has expanded at the global level. “Thematically”, the sphere of rights has come to incorporate more effectively some of the rights of victims, such as the rights to truth and reparations; different institutions have been created to promote these rights, and, generally, efforts to put an end to impunity have been made, including the limitation of granting amnesties for important categories of crimes, particularly genocide, crimes against humanity, and war crimes (Freeman 2009). These are achievements which, in turn, affect the way in which transitional justice can be implemented (and, in fact, is implemented), thus making it is plain that the field, far from remaining static, changes for reasons that are both internal *and* external.

I have focused in this section on the achievements of the “field”, and, in the rest of this paper, I will continue to use the field as the subject. However, I do not want to proceed without making it clear that, in the end, the “field” is not as important as its effects, which, supposedly, refer to the promotion of justice, and, more concretely, to the affirmation of norms, the strengthening of regimes of rights, the recognition of victims, the articulation of civil society, *etc.* I will return to this point in Section III, after mentioning some of the challenges, for it is a curious fact that, despite the field’s successes, it is still difficult to find the precise terms to describe – not to mention, to *explain* – its achievements.

Current Challenges to the Field

As always, however, not everything is achievement. This section will focus on the current challenges which the field faces. I begin with two external ones. It is unquestionable that the post-war era, especially following the Cold War, has been one of great progress in the development of the international architecture of human rights,⁹ progress in which, as mentioned, transitional justice has played a certain role, and

8 See § III below, and for more detail, my “Theorizing Transitional Justice”, in: Williams, Melissa/Nagy, Rosemary/Elster, John (eds.): *Transitional Justice*. Nomos vol. LI, New York University Press, in press.

9 This is not the same as an era of progress in the degree of respect for human rights, however. After all, two of the sources of progress of the international system, the *ad hoc* tribunals for the former Yugoslavia and for Rwanda were responses to massive and systematic atrocities.

of which it is, at the same time, a manifestation. But it is not unreasonable to doubt whether we will be able to say the same of the next few decades. It is plausible, for example, to suspect that, using a generalisation, if the decades of which we are speaking here, the last three, more or less, were decades “of jurists”, those which we are starting now may be decades “of economists”. There are reasons to talk about a new sort of “developmentalism” (promoted not just by China) that is largely indifferent to the dimension of justice and rights in international co-operation;¹⁰ ironically, advances in issues of justice at the level of international structure allow a certain relaxation concerning these issues. If, to these two factors, a deep financial crisis and the continued anxiety over terrorism are added, it is not absurd to experience worries about the fate of interventions in the area of justice and rights. The last external factor which I think deserves to be kept in mind is a new type of philanthropy, “*entrepreneurial philanthropy*” oriented to results, exemplified by the most important philanthropic foundation in history, at least in terms of capital, the *Gates Foundation*, which does not occupy itself with issues of justice or of rights, but has, instead, oriented its efforts to education and health. This “results orientation” is now shared by a good number of the newer American philanthropic foundations, a sector which had traditionally been an important source of support for issues of justice at the international level.

This concern with impact assessment is, in fact, the second external challenge which I think the field of transitional justice faces at present.¹¹ I do not mean to suggest that transitional justice is in a particularly unfavourable position to face this challenge: every field of policy intervention, especially those that depend upon international co-operation for funding, is subject to similar pressures, and transitional justice is not the only one

¹⁰ The “millennium development goals” (MDGs), to mention an example of international consensus on some development themes, not only omit any reference to justice and rights, but also to the fact that some of the particular goods with which they are concerned (education, health, sanitary conditions), as well as the general good which serves as their umbrella (development), can also be seen to be matters of *rights*. That there may be good strategic reasons for the UN to have taken this tack does not change this fundamental fact. For an interesting comparison between the human rights agenda and that which underlies the MDGs, see Philip Alston: “Ships Passing in the Night: the Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals”, in: *Human Rights Quarterly* 27, 2005, S. 755-829. Reading some of the essays in: Trubek, David/Santos, Alvaro (eds.) 2006: *The New Law and Economic Development, A Critical Appraisal*, New York: Cambridge University Press, as well as Thomas McCarthy 2009, *Race, Empire, and the Idea of Human Development*, New York: Cambridge University Press, helped me think about “developmentalism”.

¹¹ See, for instance, the special issue of the *International Journal for Transitional Justice* devoted to this topic. IJTJ, Vol. 4, Nr. 3, 2010.

that has not yet found a standard way of demonstrating its impact.¹² This, of course, does not exempt it from the need to respond to this demand, even if it is by disputing the terms in which the demand is being articulated. Personally, I do not think that the ultimate justification for work in the area of justice *in general* (which is not the same thing as the justification of *particular programs* in this area) should be made to depend upon analyses of “effectiveness”. The reason why I think this is so is that impact assessments pre-suppose a certain notion of what is worth measuring (not to mention what is worth implementing); in matters relating to justice, discussions about effectiveness play a subsidiary role to those of obligations. But again, this is true for justice in general, not for particular programmes. Nevertheless, in more immediate terms, a rapid shift in terms of “results orientation” will predictably lead to the erosion (at least temporarily) of support for work in this sphere. Unless the field succeeds in meeting this challenge, it is not improbable that the high levels of support that it has enjoyed will weaken.¹³

I am more interested, however, in the more proximate challenges – in those which, in some ways, are “internal” to the field itself. I will mention three challenges, all of which are related to one another, all of them dimensions of the problem of “coherence”, both internal and external: in a different context, I argued for the importance of guaranteeing the integrity – or coherence – not only of each of the transitional justice measures, but also *amongst* them (de Greiff 2006a). For reasons both pragmatic and conceptual, it is important to design and implement transitional justice policies that make clear the links between their constituent elements, namely, prosecutions, truth-telling, reparations for victims, and institutional reforms. There is a kind of coherence, more extensive still, which ought to link a transitional justice policy – which definitely cannot be thought to exhaust the agenda of complicated processes of political, economic, and social transformation – with other types of interventions with which it does, in fact, co-exist, and with which it inevitably overlaps. I will return to this point below.

In inverse order of importance, the external challenges of this kind are the following: first, a field that appeals to a plurality of measures always runs the risk of fragmentation. In other words, the “centrifugal forces”, which up to now the field has been able to

12 Evaluations of programmes as diverse as those having to do with DDR, or with legal reform, to mention only two areas related to transitional justice but with a longer history and that both individually and collectively have received international support several orders of magnitude greater than that received by transitional justice, are replete with references to the difficulties associated with the measurement of impact of these programmes.

13 For a more systematic treatment of the difficulties pertaining to the explanation and the evaluation of the impact of transitional justice see the IJTJ special issue mentioned before, and my contributions to de Greiff, Pablo (ed.): *How Things Work: Explaining Transitional Justice Interventions*, forthcoming.

balance, may spin out of control. Moreover, in the case of transitional justice, this can occur due to the differential success of its constituent measures, and to issues which concern the “division of labour”, not only of functions (i.e., different institutions are in charge of different measures), but also of support: international co-operation, upon which the measures are highly dependent, has different funding streams and channels for those measures to which it offers (highly unequal) support. To elaborate a possible scenario, work on prosecutions (still part of the ambit of justice and human-rights promoters who form the largest pool of participants in the transitional-justice field), can survive quite well independently of work on the other transitional justice measures. Truth-telling finds itself in a weak, albeit for the time being not critical, condition in terms of international co-operation: in principle, the international community “likes” truth commissions – but it is not so keen on financing them. Institutional reform projects encounter fewer difficulties obtaining support from international co-operation, especially if they have to do with security-sector reform (Peterson/Samset/Wang 2009).¹⁴ However, work in this field is still not completely integrated into the transitional justice sphere. It is frequently said that this is a technical area – as though prosecutions or reparations programmes were not. More plausible as an explanation is that the interlocutors and stakeholders, as well as the target groups of work in the area of institutional reform, are very different from the parties involved in the other areas of transitional-justice work. Finally, reparations, another measure that enjoys more popularity than real support from the international community, is under constant threat of becoming politicised and of losing its specific character as a justice measure in order to become, at best, just another development programme.¹⁵ Keeping the links between the various measures, especially *in practice*, cannot be taken for granted. This is particularly so when one does not abstract from political and economic realities that include different degrees of political support for, and opposition to, each of these measures at the local level; national and international legislation concerning each of these topics with very different degrees of specificity and generally, of development;

14 Even within the SSR field, the charge that financing reforms for some sectors is easier than others is frequently made.

15 I do not want to suggest that the contributions which reparations programmes can make to development should not be explored or maximised to the extent possible. But I insist on a point I have made elsewhere: reparations are not the same as development programmes, independently of all possible connections between them, among other reasons, because reparations rest upon recognition of responsibility (which need not be criminal guilt) for past violations. For a more careful discussion about the differences, see the document I drafted for OHCHR as part of its *Rule of Law Tools for Post-Conflict Societies: Reparations Programmes*. Available at: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammesENG.pdf> (Stand 20.09.2011).

different degrees of capacity; and various legislative and administrative mechanisms (each one with its own supporters and opponents, who do not necessarily agree with regard to the different measures); not to mention different funding prospects. Truth commissions, frequently tasked with making recommendations concerning the various transitional justice measures, and therefore responsible for maintaining coherence both across and between them, are plainly not sufficient; it is not just that the commissions are not universally supported even in the societies in which they operate, but that, as temporary bodies, they tend to be politically weak. Moreover, most truth commissions have, in fact, ceased to exist when they are needed most in terms of implementation and follow up.¹⁶ The implementation record of truth-commission recommendations is so ambivalent that the field can hardly assume that it has solved the challenge of maintaining coherence between the different measures through this means. This is an abiding challenge even if one assumes the solution of the “truth versus justice” debates. As long as the challenge of designing and implementing the different transitional justice programmes in a co-ordinated fashion remains unmet, it is not just that the effectiveness of each of them will be weakened – for, as will be shown below, even at the semantic level, the possibility of interpreting pragmatically weak measures in the key of justice depends upon their co-ordination – but also that the tendency of virtually all transitional governments to establish a sort of trade-off between the different measures will only increase. This trade-off usually takes the shape of a weakening of prosecutions and a dilution of (at least personalised) truth-telling, “compensating” for this with reparations for victims. In the process, the nature of transitional justice as an appropriate response to massive human rights violations is distorted.¹⁷

16 In this sense, the establishment of the National Corporation for Reparations and Reconciliation in Chile, [*Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación*] (1992-96), tasked with following up the recommendations of the Truth and Reconciliation Commission (April 1990-February 1991) is an example well worth more study than it has received. See Elizabeth Lira “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”, in: de Greiff, Pablo 2006: *The Handbook of Reparations*.

17 This may be a growing tendency. The adoption in Colombia of the rhetoric of transitional justice, followed by the implementation of measures that more than five years after the enactment of the law (975) which created the legal framework still have very little to show, is only one example of what may be the increasing tendency to use transitional justice instrumentally. It would not be the first. The belated adoption of a vetting measure in Poland was widely criticized for having all the appearances of a move against the political opposition. For the Colombian case, see, for example, Rodrigo Uprimny (ed.): *¿Justicia Transicional sin Transición?*, Bogotá: DeJusticia, 2006. For the Polish case, see Adam Czarnota, “The Politics of the Lustration Law in Poland, 1989-2006”, in: Mayer-Rieckh, Alexander/ de Greiff, Pablo (eds.): *Justice as Prevention. Vetting Public Employees in Transitional Societies*, New York: Social Sciences Research Council, 2007, and Matt Killingsworth, “Lustration after Totalitarianism: Poland’s Attempt to Reconcile with its Communist Past”, in: *Communist and Post-Communist Studies* 43, 2010: S. 275-284.

Another challenge that arises from the fact that the field is one that involves the implementation of different measures, that is to say, another dimension of the general challenge of coherence, is that of the “sequence” that the implementation of the measures should follow. It is clear that the discrete implementation of measures that are not clearly linked with one another generates problems; it must be granted that each of the measures, on its own, is “weak”. There is no country that can claim that it has prosecuted each and every perpetrator of human-rights violations, and even less that it has punished them in proportion to the harm that they caused, or that can claim that its truth-telling efforts have shed light on the fate of each and every victim or that they have made public each of the causes or structures that made these violations possible. No country in the world can claim that it has given reparations to every individual victim, let alone that it has done so in proportion to the harm that they have suffered. And, finally, no country can claim that it has reformed every institution that took part in or made the abuses possible. In this sense, the measures are weak, indeed. Part of the argument in favour of “holistic”, comprehensive, coherent transitional justice measures rests upon a grounded aspiration that linking the various measures enables them, despite the weaknesses that afflict them individually, to acquire the sense of *justice measures*, instead of mere prudential concessions to a complicated reality (de Greiff 2011a). It must also be admitted, however, that the norm, rather than the exception, is that what we call “transitional justice policies” rests on more than a bit of retrospective abstraction; that, more often than not, countries adopt these measures in a less than comprehensive manner, one that is “gradual” not only in the sense that the various measures are *not* implemented simultaneously, but also that their different elements are not conceived as part of a comprehensive whole right from the very start. There is normally a high degree of improvisation, adaptation, accommodation, and, indeed, of opportunism in the way in which the different components of what is thought to be a comprehensive transitional justice policy are unfurled.

From its very beginning, the field has encountered questions about whether there are more or less appropriate sequences for the adoption of the measures which it proposes. Clearly, it has never been a matter of finding a formula to resolve all the problems, one that can be followed without heeding to contextual factors. The field has made a virtue out of this ambiguity, alleging, reasonably, not only that the fact that it promotes the implementation of various measures, but also that each of them can be implemented in different ways, depending on the specific context in which it is to be implemented, makes it particularly flexible and adaptable. This is true, but nevertheless, in part due to the increasing awareness of the institutional limits which it frequently encounters,

particularly in conflict and post-conflict situations, doubts remain about whether all that can be said concerning the topic, not just relative to the “internal” sequence (that is, the order or sequence of the different transitional justice measures), but also to the “external” one (the order or sequence of transitional justice measures *vis-à-vis* others, particularly those relating to development) has already been stated.¹⁸ My impression is that the “professionalisation” of the field has made it not more, but less open to this type of question, and that, in this sense, it increasingly resembles classical work on human rights (not precisely the paradigm of political perceptiveness), which is not surprising given the relative weight of human rights professionals in transitional justice.

Which brings us to the third great challenge that the field faces, probably the most difficult one of all: the progressive enlargement of its agenda. Again, as I mentioned before, sometimes it seems as though transitional justice has become a sort of universal tool capable of solving all sorts of problems regardless of context. I will not bother compiling a list of the ends that it is alleged that transitional justice measures can satisfy, for even minimal levels of familiarity with the field are sufficient to recognise the phenomenon. I am not merely interested in observing this proliferation of ends, but also in understanding it. There are four factors which, in my opinion, explain this situation: first, *all* policy interventions – not merely those in the area of justice – can be defended by appealing to a plurality of alleged ends. Second, interventions in the area of justice, perhaps *because* they are motivated by the desire to do “what is right”, appear to some to be exempt from an analysis of what their effects are, and consequently, of what the aims that can plausibly and legitimately be pursued through their implementation actually are. Indifference to the way in which these measures do, in fact, work, including to what they can and cannot achieve, generates indiscipline concerning the defensible ends of each type of intervention. Underlying this position is a confusion between justification and explanation, which it would be good not to reproduce.¹⁹ Third, the fact that truth commissions have a broad mandate – that they

18 On this topic, see my “Articulating the Links between Transitional Justice and Development: Justice and Social Integration”, in: de Greiff Pablo/Duthie Roger (eds.) 2009: *Transitional Justice and Development: Making Connections*, New York: Social Science Research Council, and the paper I wrote for the World Bank as part of the 2011 World Development Report, *Conflict, Security, and Development*, available at: <http://wdr2011.worldbank.org/transitional%20justice> (Stand 20.09.2011).

19 Indifference towards *explanation* in policy intervention areas is notorious. Most of the literature on interventions in the justice area is descriptive, prescriptive, or justificatory. In this, it is not alone, either. This is not the place to follow this discussion, but the phenomenon has deep roots and it coincides with the turn towards quantification in the social sciences, a turn that ended up not benefiting explanation, in the sense of the identification of causes, but simple correlations. Part of my present work represents an effort to return to the field of explanation.

are authorised to investigate a wide range of topics and to make recommendations about some of them – has fostered the impression that they, and by extension, transitional justice – can attain a similarly broad range of ends. This ignores, of course, the great difference between analysis and transformation.

The fourth reason that explains the fact that the agenda of transitional justice has suffered what seems to me to be an excessive expansion has to do with the migration in the use of the measures from post-authoritarian to post-conflict settings (and even to contexts of active conflict). With the support of international co-operation, of donors who want to do *something* in post-conflict situations, under the pressure of the claims of victims who demand that their urgent needs be attended, and with the participation of activists who circulate globally, transitional justice is transferred from one context to another – as I pointed out before, without heeding the two characteristics of the context, which can be said to be the “natural place”, and certainly the place of origin of transitional justice measures. In this process, in the face of different but nonetheless pressing needs, there is the tendency to think that the measures are “pliable”, that they can be “stretched” to serve the recurring needs in the new context of application, and then the corresponding potential is simply attributed to them.

In summary, the field faces an environment which is probably less favourable than that it was a few decades ago. It also faces internal challenges which, in some ways, are related to the factors that made it successful in the first place, including the fact that it defends the implementation of a variety of measures and not just one, the fact that some of these measures lend themselves to broad analyses of the “root causes” of violence, and can focus on structural and not just individual factors, and the fact that the “package” of measures became sufficiently attractive to be “transplanted” from one context to another. These challenges can be described in terms of the different dimensions of the “coherence” of the field, and have their origins in, among others, the centrifugal tendencies between the various measures, tendencies which are only exacerbated in novel contexts of application, and which lead to the progressive expansion of the transitional justice agenda without much clarity about its capacity to attain the new ends that are attributed to it.

A Sketch of a Normative Conception of Transitional Justice

Clearly, what the promoters of transitional justice can do to resolve some of the external challenges which the field confronts, which include, among others, the effects of an international financial crisis, is limited. Even with regard to the pendular movement

in the international context in favour of the economists, which I have described in terms of the re-emergence of “developmentalism”, the possibilities are restricted. But, particularly with regard to this last point, the options are not null, either; the current crisis in the Middle East and Northern Africa, to mention just one example, it is true, has an economic dimension relative to unemployment and the absence of opportunities, particularly among youth. But it also has – and this is the point I would like to emphasise – an important justice dimension. The latter coincides with the agenda of transitional justice in at least two related points: the claims being raised are also related to human rights abuses and to the legitimacy of different regimes. All of this highlights the importance of insisting that development involves a justice dimension, and that, particularly in contexts in which systematic violations of rights have taken place, there is no such thing as a “*novum ordum*”, that it is not possible to “erase and start anew”, and that consequently, to the extent that citizens are expected to form part of a common political project, (which ultimately, as is being demonstrated yet again, cannot be sustainably achieved through repression, for that brings about, at most, temporary stability but not participation), a history of systematic abuse cannot be indefinitely ignored. In this sense, the challenge simultaneously represents an opportunity for transitional justice.²⁰

The challenges that I have called “internal” to the field are, of course, easier to overcome; at least they depend on the way in which the field uses its own resources. I described these challenges before in terms of the different dimensions of the internal and external coherence of the field, of the form through which it articulates the relationship between its different components, and between the field in general and interventions in other spheres that are clearly part of political transformation processes, such as security and development.

I do not want to suggest that problems which definitely have a practical dimension can be completely resolved through theory, since this would be an exaggeration. But, on the other hand, neither the level of under-theorisation of the field (one that, it should be recalled, was born in practice, and since then, even in academic spheres, has been dominated by lawyers and political scientists not especially prone to normative theorising), nor the contribution that theoretical efforts can make to an “emergent” field should be under-estimated. Theory may make contributions that are directly relevant to the challenges mentioned above: in the first place, since Aristotle, the point

20 The fact that the Middle East and Northern African transitions resemble more the post-authoritarian than the post-conflict transitions is positive for the field, from my perspective.

of theorising is to articulate the links between phenomena whose relationship with each other has led to perplexity. Theory, then, could make an important contribution to a response to the first dimension of the challenge of coherence, by explaining the relationship between the different elements of a transitional justice policy. In the second place, normative theory contributes to clarifying the range and implications of the commitments which we have already undertaken; for example, just as constitutional theory contributes to clarifying the consequences of committing oneself to the principle of due process, say,²¹ theory can contribute to elucidating the implications of the transitional justice field's oft-stated commitment to the rule of law. These contributions, collectively, can, in the third place, help to establish the links between transitional justice and other fields of policy intervention, one of the most urgent challenges that the field faces. The normative conception of transitional justice that I will sketch in what follows²² has the additional advantage of trying to establish the proper ends of transitional justice, which contributes to solving the other great challenge affecting the coherence of the field: the boundless proliferation of ends attributed to it.

I might summarize the normative conception, a theoretical construct, in the following terms:

Transitional justice refers to the set of measures that can be implemented to redress the legacies of massive human-rights abuses, in which “redressing the legacies” means, primarily, giving force to human-rights norms that were systematically violated. A non-exhaustive list of these measures includes criminal prosecutions, truth-telling, reparations, and institutional reform. Far from being elements of a random list, these measures are a part of transitional justice in virtue of sharing two mediate goals (providing recognition to victims and fostering civic trust) and two final goals (contributing to reconciliation and to democratisation).

Briefly, the central idea is that the different elements of a comprehensive transitional justice policy are linked to one another by the fact that the different measures can be thought to share certain ends. The final end of transitional justice, of course, is to promote justice. The problem with this claim is that it is too abstract to be really useful, even if the general concept of justice were to be specified in terms of “giving

21 Ronald Dworkin's work is a particularly compelling example of this function of constitutional theorizing. See, for example, his “What is Law”, in: *Law's Empire*, Boston, MA: Harvard University Press, 1986, and an illustration applied to a concrete issue in his “Judge Roberts on Trial,” in: *New York Review of Books* 52, no. 16, October 2005.

22 I have developed this conception in detail in “Theorizing Transitional Justice”.

to each his or her due”, or, as I prefer, of tightening the relationship between effort and success.

However, in a re-constructive or interpretive spirit, and at an intermediate level of abstraction, it can be argued that the different transitional-justice measures share two “mediate” and one “final” end. The argument is that transitional justice measures can be seen as interventions that have, as “mediate” aims, the tasks of providing recognition to victims and of fostering civic trust, and the strengthening of the democratic rule of law as a “final” end. The qualifiers “mediate” and “final” require some clarification, for they should not be understood primarily in temporal or chronological terms, but rather, in a sense that I will presently explain, in terms of the causal (in-)sufficiency of a particular measure to bring about the end attributed to it. The “immediate” aim of a transitional justice measure is one which, in theory, can be achieved through the implementation of a concrete measure (independently of how long this might take); thus, for example, those who think that deterrence is the immediate aim of criminal justice think that it can bring about this effect (even if not in the short run). “Mediate” and “final”, then, refer to degrees of separation from this position. The mediate aims of a measure are those aims which it is reasonable to think that the implementation of the measure may further, but whose accomplishment may also require a number of different measures. For example, reparations may contribute to making victims feel recognised, but almost certainly cannot satisfy victims’ claims for recognition on their own. That will require the implementation of a variety of measures, including those in the typical transitional-justice portfolio. “Final ends”, in the sense that I am using the term here, are not the ends “for the sake of which everything else is done”, as Aristotle would have it in Book I of the *Nicomachean Ethics*, but ends whose attainment is causally even more distant, and therefore whose realisation really depends upon the contribution of an even larger number of factors, whose role, relatively speaking, increases in importance. I am thus establishing the distinction between the different types of ends along two axes: not only the number of intervening, contributing factors, but also their relative importance in bringing about the desired results. While it is not unthinkable that transitional-justice measures, if designed and implemented in what I have called an “externally coherent” fashion – that is, in a manner that attends to the many ways in which they inter-relate both positively and negatively, and tries to maximise the synergies – could make a contribution to the trust that citizens have in their institutions, it is obvious that strengthening democracy (a “final” end) will require the intervention of a larger number of factors. In this mixture, the significance (in the sense of causal sufficiency) of transitional-justice measures may end up being

quite low relative to, for example, broader constitutional reforms – including, for example, an effective separation of powers, guarantees for political opposition, etc. – or to ambitious economic-re-structuring programmes.

Returning to the model now, this is a systematic conception precisely because it does not attribute to the measures ends which, notwithstanding how desirable they might be, could be linked with the measures only coincidentally. What makes it reasonable to think that providing recognition, promoting civic trust and strengthening the democratic rule of law are the ends of transitional justice (ends which I will characterise in more detail in (a), below), is not only that these ends are conceptually related to one another (b), but also, more importantly, that they are all related to justice (c), and, of course, that it is possible to give an explanation of the ways in which the measures are, in principle, *functionally adequate* to achieve the ends in question (d).²³

(A) THE ENDS OF TRANSITIONAL JUSTICE

Before anything else, it is important to characterise, even if briefly, these ends. For reasons of space, I begin more by stipulation than argumentation.²⁴ At an intermediate level of abstraction – higher than the mere description of the immediate ends that the different measures allegedly attain, but lower than the claim that all the measures aim at “achieving justice” – it can be said that the different elements of a transitional-justice policy aim at providing *recognition* to victims.²⁵ The type of recognition that is relevant is one that acknowledges their status as victims and the abuses to which they were subject, gives public space to their stories, and tries to reverse the marginalisation which victims typically suffer. But this is not all. In fact, it is even more important to recognise their status as *rights bearers*, and, ultimately, as co-participants in a common political-project – that is, as *citizens*. The point is that criminal justice, truth-telling, reparations, and institutional reforms – especially those relating to the justice and protection systems that failed so abysmally in their obligation to defend the human

23 That the measures are in principle adequate to attain the ends in question does not mean that their implementation guarantees their achievement. That is, of course, an empirical issue that cannot be decided *a priori*.

24 But in “Theorizing Transitional Justice” I spell out the relevant arguments in detail.

25 On the notion of recognition, see Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge: The MIT Press, 1995, his contribution to Axel Honneth and Nancy Fraser, *Redistribution or Recognition: A Political-Philosophical Exchange*, New York: Verso, 2003, and some of the papers plus Honneth’s considered response in: Van Den Brink, Bert/Owen, David (eds.) *Recognition and Power*, New York: Cambridge University Press, 2007. Christopher F. Zurn offers a very useful overview of some of the relevant debates in “Identity or Status? Struggles Over ‘Recognition’ in Fraser, Honneth, and Taylor”, in: *Constellations* 10, 2003, S. 519-537.

rights of victims – have, as their mediate aims, the recognition of the victims not only as victims, but primarily, as rights-bearers.

Second, it can be said that the different transitional-justice measures aim at promoting *civic trust*. Civic trust, both horizontal (between citizens) and vertical (between citizens and state institutions), finally depends upon judgements about the relevance of certain norms; trust is not the same thing as regularity or predictability. We say that we trust someone not merely when we can predict their behaviour and can “count on it”. The behaviour of authoritarian and corrupt regimes, for example, is very predictable, but that does not make it trustworthy. I trust someone when I count on the fact that, in his or her reasoning about what choice to make, certain shared norms play a determining role. I trust institutions when I count on the fact that those who rule over them and operate them generally make their choices in accordance with these norms. Again, the argument is that, at an intermediate level of abstraction, it can be said that transitional justice measures have, as a mediate aim, the promotion of civic trust in the sense noted; they aim at affirming the norms around which the trustworthiness of institutions can be grounded, and, to the extent that public institutions require a certain degree of generalised consent (among other things, for the movement of resources that belong to all citizens), the trustworthiness of citizens.

Third, taking one more abstractive turn, it can be said that all transitional justice measures have, as a final end – again, not in the justificatory sense but from the standpoint of causal (in-) sufficiency – *the strengthening of the democratic rule of law*. In the order of justification, it is justice, rather than the rule of law, that justifies the implementation of these measures. But in the order of explanation, which is the one I would like to start occupying in this paper, there are some advantages to articulating the point in this way. Of virtually every transitional justice instrument, it has been said that it has, as an end, contributing to the strengthening of the rule of law. The point that I would like to emphasise here is that transitional justice has a commitment not merely to a formal conception of the rule of law – “justice as regularity”, the apt expression which Rawls uses to refer to formalist conceptions of the rule of law (Rawls 1971: 207). Indeed, the truth and reconciliation commissions of Chile and South Africa criticised the then reigning formalist understanding of the rule of law in their respective countries (Chilean National Commission on Truth and Reconciliation 1993a: 118 ff., 1993b: 859 ff., Dyzenhaus 1998, Truth and Reconciliation Commission of South Africa 1998). The reason should be clear: despite the immense importance of the constraints on the exercise of power that stem from a formalist conception of the

rule of law, including the generality, publicity, and non-retroactivity of the law, these constraints were insufficient to guarantee the rights of citizens effectively.

Because the defenders of formalism could say that this last point is not really an argument, but merely a way of re-describing the alleged insufficiency of the position they defend, I will offer two additional arguments in favour of understanding the commitment of transitional justice with regard to the rule of law to refer to a more substantive conception of this notion. The first argument is conceptual in nature, and it is an instance of how normative theory can help to clarify the reach and the implications of our commitments. In this case, the argument establishes links between the rights typically protected even by a formalist conception of the law, on the one hand, and a broader array of substantive rights, including rights to political participation, on the other. This argument, which focuses not only on processes of the *application* of law, but also of its *generation*, tries to clarify the fundamental connection between constitutionalism, understood in a formalist sense, and the *democratic* rule of law. In summary, the argument is that, if the aim is to establish social relations mediated by means of *rights* – rather than by the virtue or the grace of rulers, say – both traditional civil rights (expressed by means of laws that satisfy the formal conditions of the idea of the rule of law), and rights to political participation, are necessary. If the sovereign can always suspend the “right” to privacy, for example, or change its definition in such a way that it is emptied of content, it is clear that we are no longer talking of a *right*. The force, just as much as the content of a right – that is, really, its status as a *right* – even of a civil, individual right, depends upon the possibility of restricting the power of the sovereign to suspend or re-define it to his or her convenience, without the consent of the citizens. On the other hand, it is also true that the right to political participation, in the absence of civil rights such as the right to privacy (which protects, among other things, some of the spheres in which citizens can develop their personal preferences), loses its status as a *right* and becomes a mere instrument to rubber-stamp decisions previously made.²⁶

26 The most convincing account of this relationship between democracy and the rule of law is offered by Jürgen Habermas in “On the Internal Relationship between the Rule of Law and Democracy,” in: Cronin, Ciaran/de Greiff, Pablo (eds.): *The Inclusion of the Other*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1998, S. 253-264, and “On Legitimation through Human Rights”, in: Cronin, Ciaran/de Greiff, Pablo (eds.): *Global Justice and Transnational Politics*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2002, S. 197-214. I track some of the relevant arguments in my “Habermas on Nationalism and Cosmopolitanism”, in: *Ratio Juris*, Vol. 15, Nr. 4, 2002, S. 418-438. Amartya Sen’s constructivist notion of development, despite the fact that it focuses more on freedom than on rights, can also be taken as a source of support for the argument which I summarise in this paragraph. See Amartya Sen 2011: *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.

The second argument in favour of the claim that transitional justice's commitment to the rule of law is not merely to a formalist understanding of the notion, but to the *democratic* rule of law, comes about as the result of an explanatory effort, in the attempt to understand how transitional-justice measures work. Again, here, I will only be able to sketch the argument (de Greiff 2011b). In the last analysis, the effort to understand the "social mechanisms" (Hedström/Swedberg 1998) by means of which transitional justice measures achieve whatever results they can attain leads to two basic mechanisms: one is *norm affirmation* and the other is *their capacity to articulate and disarticulate "social groups"*. I will focus on the second mechanism for the time being: transitional justice measures are effective – to the (modest) degree they are – in part, by virtue of their capacity to catalyse the formation of certain groups; there is no country in the world in which a serious proposal to establish a transitional-justice measure has been made where this has not led to the formation of multiple civil-society groups, including among victims, in order to support or oppose particular aspects of the proposal. These measures also have a (concededly weaker) capacity to disarticulate groups, or at least to hamper their operations and development.²⁷ The point is that the effectiveness of transitional-justice measures pre-supposes a certain degree of democratic opening in the societies in which they are implemented, in that their capacity to "work" depends upon the possibility of articulating and disarticulating various social groups. This "plasticity" is one of the characteristics of "open societies", an openness that the measures can contribute to catalysing, but on which they themselves depend; in a society completely closed to the formation and dis-articulation of groups, it is questionable whether the measures would have significant impact. This complex relationship between cause and consequence is precisely what I mean to express by saying that the democratic rule of law is a final end of transitional justice: it would be a mistake to think that transitional-justice measures, on their own, are causally sufficient to establish democracy – which is clear not least because regime-change usually precedes the implementation of these measures. But it would also be a mistake to ignore the contribution that these measures can make to the strengthening of the democratic rule of law completely. I will return to this point below.

²⁷ This, in my view, is a better way of understanding the effects of criminal prosecutions and of vetting than deterrence, among other things because it does not appeal to dispositions or state of mind, and therefore, it does not depend on calculations (speculations) of probabilities of recidivism. This argument also holds for some of the effects of truth telling, to the extent that transparency hampers certain abuses.

(B) THE CONCEPTUAL RELATIONSHIP BETWEEN THE ENDS

Having characterised the different ends of transitional justice, I will now go back to the argument. It should be recalled that part of the point of developing a theoretical construction is to draw systematic links between apparently independent or isolated phenomena. The conception of transitional justice that I have just sketched is particularly dense in terms of linkages; it seeks to explain the relationship between the different elements of transitional justice upon the basis of a set of ends that, it can be argued, these different elements pursue. The next step in the argument consists of elucidating, precisely, what the relationship is between these three aims, and then the relationship between them and the concept of justice.

So, first, there is a close relationship between recognition, civic trust, and the democratic rule of law. The strategy that I will follow consists of identifying the profound normative nature of these three concepts; “normative” not only in the sense that contrasts with “descriptive” or “factual”, but that refers to their *dependence* upon certain norms. Even the recognition of victims, as victims, hinges not so much on accurately describing the *suffering* that they endured, but more importantly, on acknowledging the magnitude of the offences and the violation of *rights* that they underwent. The reference to norms that underlies the recognition of victims as *rights-bearers* is even more explicit, and does not call for further elaboration; formally established rights emerge from a web of identifiable norms. Similarly, I explained civic trust in terms not of mere predictability, but rather, of the role that certain norms play in decisions about which choices to make. And finally, it is not just that the rule of law, in general, clearly appeals to norms, but that one of the reasons why I think that transitional justice implies a commitment to a substantive conception of the rule of law is that, in modern contexts, a rule is recognised as a *law*, to begin with, only when those who are subject to it acknowledge, from an evaluative perspective, not only the *capacity* of the rule to guide (*normen*) behaviour, but, more important still, its *authority*. In modern contexts, rules acquire authority only when they are perceived to be “ours”, the result of what I have called the *dynamics of inclusion and ownership* which makes the subjects of law at the same time their authors (de Greiff 2006b).

Beyond the shared nature of the concepts that define the ends of transitional justice, namely, their normative character, the point is that these ends refer to the same norms: one way of seeing the relationship between recognition and civic trust is to observe that recognition implies respect for a certain status (Fraser 2000), a specific *standing* – that of a legal subject, and thereby one possessed of rights – and that it is

on this ground that persons can develop certain attitudes and dispositions in their interactions with others who remain, largely, strangers, and in their interactions with impersonal institutions, the dispositions and attitudes which characterise (civic) trust. The status in question, that of *citizen*, and the dispositions that accompany it, rest, in turn, on the web of norms that constitute the democratic rule of law – the basic means both of stabilising expectations and diminishing risks, on the one hand, and, on the other, of allowing claims-raising as a fundamental activity when the norms are breached.

(C) THE ENDS OF TRANSITIONAL JUSTICE AND THEIR RELATIONSHIP WITH JUSTICE

Even having established that it is reasonable to attribute to the different transitional-justice measures the ends that I am attributing to them, and, even if it had been established that the measures are adequate for the achievement of these ends (something that I will only attempt to do in the next sub-section), it would still have to be shown what these ends have to do with justice, and how they might contribute to what I have conceded is, ultimately, the point (from a justificatory perspective) of implementing these measures, namely, “to serve justice”. It would be a problem, in my opinion, if the conception of transitional justice articulated here could only establish links with ends which – as desirable as they might seem – were not directly related with justice.

In fact, however, the three ends mentioned above stand in a complex relationship with justice, or, to be more precise, *with the efforts to promote justice by means of law*. The three ends can be considered as dimensions of, or, as simultaneously both the conditions and the consequences of, efforts to give concrete expression to a necessarily more abstract notion of justice through *legal systems*. The argument is, in short, that a judicial system (one based upon law, at least), namely, a system of effective and legitimate rights, is inconceivable without minimum levels of recognition, trust, and political participation. The point, however, is not merely that a system of rights pre-supposes such minimum levels of these three factors, but that it also catalyses them: systems of law of this type also stimulate and strengthen recognition, trust, and participation. If this is correct, then, the relationship between these ends and justice is as tight as it is complex.

Once again, a sketch will have to suffice. Both recognition and trust can be said to be both the pre-conditions and the consequences of justice, or at least of efforts to obtain justice by means of law. Law functions upon the basis of the conception of persons as legal subjects, that is, of recognising the status of individuals (and certain

collectivities) as right bearers.²⁸ Therefore, a condition of legal action in search of justice is the recognition of this status, which explains the importance of struggles for legal recognition including enfranchisement, and the tragedy that follows the many ways in which this basic form of recognition of individuals as subjects of rights can fail.²⁹

But if it is correct to say that recognition is a condition of (legally-mediated) justice, it is not less so to argue that recognition is a *consequence* of justice; a working legal system, over time, also enables the extension of recognition to those who were not previously included in its ambit, precisely due to the dynamic of inclusion and ownership which I mentioned before (de Greiff 2006b).

Similarly, trust is also both a condition and a consequence of justice. On the one hand, legal systems depend upon complex forms of trust; criminal legal systems, for example, rely on the willingness of citizens to report the crimes that are committed against them or to which they are witnesses. And this willingness rests, of course, on their confidence that the system will produce the expected results in reliable ways. This is a complex form of trust: it must be granted in police investigations, the efficiency of the judicial system, the honesty of judges, the independence of the judicial sector (and, therefore, the willingness of the executive branch to promote and protect the independence of the judiciary), as well as the wisdom, even if minimal, of the legislature, and the severity (but probably also in the humaneness) of the penitentiary system, *etc.* It goes without saying that each of these objects of trust could be analysed more carefully.

On the other hand, a legal system does not simply rely on pre-existing trust, either between citizens or between them and the legal system. Legal systems, when they work well, also catalyse trust, again, both between citizens and between the latter and the system; by stabilising expectations, legal systems diminish both the risks and the costs of trusting others, especially strangers. If they accumulate a record of success in resolving conflicts between citizens, legal systems generate their trust in legal institutions, to which they will increasingly appeal in order to resolve differences amongst them.

28 As Jürgen Habermas puts the point, “The legal medium as such pre-supposes rights that define the status of legal persons as bearers of rights”, in: *Between Facts and Norms*, trans. William Rehg, Cambridge, MA: The MIT Press, 1996, S. 119. See, also, Habermas, “On Legitimation through Human Rights”, in Cronin, Ciaran/de Greiff, Pablo (eds): *Global Justice and Transnational Politics*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2002, S. 197-214.

29 Hannah Arendt’s focus on statelessness as an important explanatory factor of the greatest disasters of the Twentieth century is, from this perspective, completely justified. See, for example, Hannah Arendt, “Decline of the Nation–State: End of the Rights of Man”, in: *The Origins of Totalitarianism*, New York, Meridian Books, 1958. No one would think that the struggles for this most basic form of recognition are over in the developing world. To think that they are a thing of the past in well-established democracies is a mistake, as revealed by the many forms of legal disenfranchisement that thrive to this day.

Finally, that the democratic rule of law is both a condition and a consequence of the effort to achieve justice through legal means requires less explanation given the preceding arguments: the very notion of a subject of rights rests upon the legal form. The point to emphasise is not merely that the validity of law depends upon the participation of citizens, but further that, once established, legitimate legal systems are used not only to stabilise but also to broaden the reach of the rights-regimes via the familiar dynamics of inclusion and ownership (de Greiff 2006b).

To summarise, then, under conditions of modernity, recognition, trust, and the democratic rule of law are both the conditions and the consequences of formal systems of justice; the search for justice depends upon minimum levels of mutual recognition, of trust, especially in institutions, and of respect for civil as well as participatory rights. On the other hand, systems of justice do not merely rely upon these minimum levels, but also stabilise, strengthen and increase them. The two mediate aims that I have attributed to transitional-justice measures, namely, to provide recognition and to promote civic trust, as well as the final end, to strengthen the democratic rule of law, then, are, in fact, closely related to justice, rather than merely desirable ends.

(D) THE FUNCTIONAL ADEQUACY OF TRANSITIONAL JUSTICE MEASURES

The last point pending in order to give plausibility to a conception of transitional justice that hinges on the attribution of certain aims to each of its elements is to show that these measures are *functionally adequate* to achieve those aims. This can be attempted in different ways, among others, by means of case studies which demonstrate that, in concrete contexts, the implementation of the measures has, in effect, led to these ends. Here, for reasons not only of space, but also of approach, I cannot refer to the literature (academic and “practical”) that could be used in this way;³⁰ my intentions here are not primarily prescriptive, nor essentially descriptive, but, it should be recalled, are mainly explanatory. What I will do, then, is to offer an explanation, a “reasonable account” of the steps that *can* lead from the implementation of the different transitional-justice measures to each one of the ends. Consistent with the idea of “social mechanisms”, these “accounts” are causal in nature, but do not appeal to universal laws and therefore do not imply necessity; that is to say, the accounts leave the question of whether the implementation of the measures in specific cases does, in fact, lead to the given ends open to empirical verification, as it should be. The

³⁰ This literature would show some successes, none of them “revolutionary” (as well as some failures). Transitional justice is, in my view, a field of incremental reform.

accounts take the idea that re-constructing causal pathways is important for the sake of explanation seriously. But since we are talking here about *mediate and final* ends, that is, aims that are achieved only through the implementation of various measures, the accounts are not *monocausal*, either, so they do not give rise to the presumption that transitional-justice measures are *sufficient*, on their own – be it individually or collectively – to bring about these ends.

In summary, the argument is the following: the different transitional-justice measures may contribute to the institutionalisation of the *recognition* of individuals as citizens with equal rights as a result of the following chain: criminal justice by denying the claim of superiority implicit in the criminal's behaviour, a denial that takes the form of a sentence which re-affirms, after all, the importance of norms that guarantee equal rights to all (Hampton 1981, 1991, de Greiff 2002). Truth-telling provides recognition in ways that are still probably best-articulated by the old difference proposed by Thomas Nagel between knowledge and acknowledgment, when he argued that, although truth commissions rarely disclose facts that were previously unknown, they still make an indispensable contribution by officially acknowledging these facts (Weschler 1989). The acknowledgment is important, precisely *because* it constitutes a form of recognising the significance and value of persons as individuals, as citizens, and as victims. Reparations work to the extent that they succeed in becoming symbolic and material manifestations of the fact that human-rights violations are not inconsequential, that the state and its members consider them significant enough to invest "moral capital" as well as financial resources in redress. Taking human-rights violations seriously, making sure that they do not turn out to be inconsequential, involves taking the idea seriously that, for victims, the violations are certainly never inconsequential, and, therefore, that the creation of special programmes for them, involving their participation (for recognition is not something that is simply "conceded") is called for. Finally, institutional reform, with vetting processes as a starting-point, generates recognition to the extent that it re-affirms the force of norms according to which state officials are public servants, and that, from these norms, flow rules about job retention, promotions and dismissals. These norms and rules are part of the ground on which the conditions under which citizens can relate both to one another and with the state authorities as equals rest.

Now, transitional-justice measures can be thought to promote *civic trust* in the following ways: criminal prosecutions by re-affirming the relevance of the norms that the perpetrators violated, norms that precisely turn natural persons into rights-bearers. Judicial institutions, particularly in contexts in which they have traditionally

been essentially instruments of power, show their trustworthiness if they can establish that no one is above the law. An institutionalised effort to confront the past through truth-telling exercises might be seen by those who were formerly on the receiving end of violence as an effort made in good faith in order for those responsible to come clean, to understand long-term patterns of socialisation, and, in this sense, to initiate a new political project around norms and values that, this time around, are truly shared (de Greiff 2006b). Reparations can foster civic trust by demonstrating the seriousness with which institutions now take the violation of their rights, a seriousness that is manifested, to put it bluntly, by the fact that “money talks” – and so do symbolic reparations measures – that, even under conditions of scarcity and competition for resources, the state responds to the obligation to fund programmes that benefit those who were formerly not only marginalised, but also abused. Finally, vetting can induce trust, and not just by “re-peopling” institutions with new faces, but by thereby demonstrating a commitment to systemic norms which determine employee hiring and retention, disciplinary oversight, the prevention of cronyism, and so on (de Greiff 2007).

Finally, the ways in which transitional-justice measures contribute to strengthening the *rule of law*: criminal trials that offer sound procedural guarantees and that do not exempt those who wield power from the reach of justice illustrate clearly the generality of law; truth-telling exercises that contribute to understanding the many ways in which legal systems failed to protect the rights of citizens provide the basis upon which, *a contrario*, legal systems can behave in the future; reparations programmes that try to redress the violation of rights serve to exemplify, even if it is *ex post facto*, the commitment to the notion that legal norms matter; and, finally, institutional reform measures, even those that screen out those who abused their positions, help to make rule of law systems operative, prospectively at least.³¹ Last, and this is probably the least obvious point, because the preceding argumentation refers only to the formal dimensions of the rule of law, in order to begin an explanation of how transitional-justice measures can contribute to strengthening the *democratic rule of law*, I will appeal to one of the two mechanisms that I mentioned before, namely, the capacity of the measures to articulate and disarticulate social groups. It is worth keeping in mind that part of the objective of exercising terror is, precisely, to prevent the free operation of civil society and the public sphere: one of the uses of terror is to isolate individuals

31 In “Truth-Telling and the Rule of Law”, I canvass some of the ways in which truth-telling, in particular, may be thought to promote the rule of law.

and to stem the consolidation of an effective opposition.³² In contrast, it can be said that civil society formation – along with the dis-articulation of organised violence groups, including state supported groups – “empowers”, among other reasons, due to the “power of aggregation”; facing *organised and systemic* violence is significantly easier if individuals do not have to do it on their own, but can do it as members of groups.

But this is only the beginning. The main point, of course, is not simply one about numbers, but about the activities to which the groups that are relevant for this discussion devote themselves, namely, *raising claims*, rather than supplicating, thereby affirming the recognition of a certain status, of *rights*. This is the fundamental reason why regimes that commit themselves to autonomy – what North, Wallis, and Weingast call “open access orders” – commit themselves to respecting “liberal” associative norms, not to mention their commitment to constraints on the distribution and exercise of power through formal laws that regulate, among other things, institutional transformation processes (North/Wallis/Weingast 2008).

Before concluding this brief discussion about the functional adequacy of transitional-justice measures, I would like to make two related comments. The first is that the “reasonable accounts” that try to show that the causal pathways leading from the implementation of the various transitional-justice measures to the achievement of each of what I have argued are their three characteristic ends overlap to a great extent; they appeal to norm-affirmation, one of the two mechanisms which I argued were crucial to *explain* the way transitional justice interventions work. In addition to making this overlap explicit, I take the opportunity to point out also that the two mechanisms are not equally fundamental. Norm-affirmation, as a social mechanism, has priority – even from an explanatory perspective – over the articulation and dis-articulation of social groups, as is made clear by the fact that the latter needs to refer to norms if it is going to serve the interests of justice. After all, it is always possible to articulate groups to serve unjust causes, and to dis-articulate groups which defend just ones. Again, a normative base is necessary to establish the (broad) parameters that admissible groups must accept (for example, mafias are inadmissible), the type of claims they can legitimately defend (promoting the extermination of other groups is usually illegal), the means which these groups can use in the search for their ends (even if the ends are legal, as anti-monopoly legislation reveals), to mention only some of the most obvious constraints that norms impose on the articulation and dis-articulation of groups.

32 As Arendt put it, “[t]otalitarian government, like all tyrannies, certainly could not exist without destroying the public realm of life, that is, without destroying, by isolating men, their political capacities ...” Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 2nd Edition, New York: Meridian Books, 1958, S. 475.

How the Normative Conception Helps to Resolve Current Challenges

By way of conclusion, a few brief reflections about how the normative conception of transitional justice can contribute to resolving some of the challenges that the field faces. I described these challenges in terms of questions about the internal and the external coherence of the field; some of them have to do with how the field should reflect upon the relationship between its different components. I have sketched here – *grosso modo*, of course – a normative theoretical model of transitional justice that is designed, in part, to respond to this challenge; it explains the relationship between the different measures, and attributes three common ends to them: *recognition*, *civic trust*, and the *strengthening of the democratic rule of law*. The model not only shows the relationship between these ends, but also their relationship with justice and explains causally, not just correlationally (something as important as it is unusual, given the present state of social sciences), the way in which the implementation of the norms *can*³³ lead to the achievement of the ends.

Needless to say, there are alternative ways of conceiving transitional justice. But any defensible conception seems to me to be under the obligation to accept the following constraints: (a) to make the best possible sense of the practice; (b) to do so in a way that preserves sufficient normative weight to allow for criticism; (c) to contribute to the understanding of the relationship between its different constituent elements; (d) to explain how the different measures can attain the ends attributed to them; (e) to contribute to understanding the relationship between the field and other types of policy interventions; and (f) to help to guide the future development of the field. This type of systematic approach, which calls for the contribution of theory, has not been frequently attempted in the field of justice – and not just transitional justice.

The model can also be useful for the resolution of the “external” challenges that the field faces, challenges related to the articulation of the possible links between transitional justice and other fields of intervention, and to the way in which questions about the “impact” of the field should be tackled. My approach to these issues is informed by two underlying concerns. One is that the field is constituted by measures that are already overburdened, such that, even in favourable circumstances, they find it difficult to achieve their limited ends. The other worry is that the context in which transitional justice is implemented today is even more demanding than that of its origins. To think that the field exhausts the agenda of transformation in this new context

33 NB. the modality in order to avoid misunderstandings.

is, in my opinion, increasingly costly and disingenuous; it rests on a lack of serious reflection about what separates the increasingly reformist rhetoric of the field and the instruments which it has at its disposal. From my standpoint, the solution is to work out the ways in which transitional justice can link with other fields of intervention such as security and development (two salient topics in the international agenda), rather than to assume that transitional justice can respond by itself to such needs.³⁴

It may be controversial to claim, as my argument implies, that transitional justice essentially constitutes an effort to use judicial and non-judicial measures in order to strengthen regimes of formal rights in the aftermath of massive human-rights abuses. This does set some boundaries around the concept of transitional justice. But these boundaries are useful, in the end, if the challenge of how to respond to questions about the impact of the field is to be confronted, and if it is to be done in a way that its contributions can be explained (causally), rather than re-iteratively expressed in the form of aspirations. The boundaries allow us to articulate the potential of the field as well as the reasons why it needs to be linked with other fields.

Transitional justice, understood in the manner in which I am proposing here has (at least) the potential of formal legal measures. I think it more persuasive to argue that a robust regime of citizenship rights (robust both in the sense of strong and of inclusive) is significant for security and development (an argument that can be made from different perspectives, an instrumental perspective – the rights promoted by transitional justice serves the interests of security and development; from a constructivist perspective – these rights contribute to the processes by which people can participate in processes that give concrete content to the notoriously fuzzy notions of security and development; and, from a constitutive perspective – to live in a secure and developed society means living in one that promotes and protects these sorts of rights) and that transitional justice can make a contribution to the establishment and strengthening of these rights-regimes than to insist that, for example, reparations programmes (with budgets that are almost without exception macro-economically insignificant) have a direct impact on development. The evaluation of the contribution of transitional justice will look very different depending on the perspective that is adopted. Similarly, transitional justice, understood in the way in which I have proposed here, can be seen to have the characteristic potential of rights-regimes in the construction of peace. Law rests on assumptions of more or less generalised compliance. It was not conceived

³⁴ This is the aim I set for myself in “Transitional Justice, Security and Development”, and in “Articulating the Links between Transitional Justice and Development: Justice and Social Integration”.

primarily as an instrument to achieve peace, but to stabilise social relations. This is not to say that there is no use for it in peace processes. In the long run, there is no sustainable peace that does not include redeeming claims of justice. But, again, keeping in mind what the measures were designed and what they are good for makes a great difference not only in evaluating their impact, but also in clarifying the urgency with which links are articulated with interventions of other kinds.

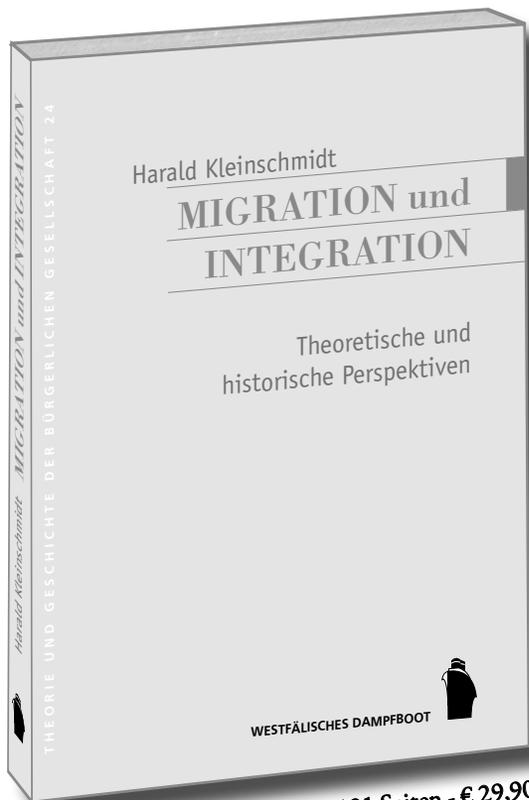
In order to establish relations between two entities, recognising the identity of each is not a constraint, a limitation, but a pre-condition. To the challenges of the external coherence of the field, there is a response that does not consist of the attribution to it of merely “aspirational” goals, but in the methodical and systematic reflection about what the instruments that the field has at its disposition can achieve, and about how these can be linked with other interventions that are also part of complex processes of political, economic, and social transformation. Theory helps to elucidate potentialities as well as needs.

Bibliography

- Brody, Reed 2001: Justice: the First Casualty of Truth?, in: *The Nation*, 30. April 2001.
- Chilean National Commission on Truth and Reconciliation 1993a: Report, Indiana: University of Notre Dame Press, Vol. 1.
- Chilean National Commission on Truth and Reconciliation 1993b: Report, Indiana: University of Notre Dame Press, Vol. 2.
- Dyzenhaus, David 1998: *Judging the Judges, Judging Ourselves*, Oxford: Hart Publishing.
- Fraser, Nancy 2000: Rethinking Recognition, in: *New Left Review*, Vol. 3, 107-120.
- Freeman, Mark 2009: *Necessary Evils: Amnesties and the Search for Justice*, New York: Cambridge University Press.
- de Greiff, Pablo 2002: Deliberative Democracy and Punishment, in: *Buffalo Criminal Law Review*, Vol.5, Nr. 2, 101-130.
- de Greiff, Pablo 2006a: Justice and Reparations, in: Idem (ed.): *The Handbook of Reparations*, New York: Oxford University Press.
- de Greiff, Pablo 2006b: Truth-Telling and the Rule of Law, in: Borer, Tristan Anne (ed.): *Telling the Truths, Truth Telling and Peacebuilding in Post-Conflict Societies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- de Greiff, Pablo 2007: Vetting and Transitional Justice, in: Mayer-Rieckh, Alexander/de Greiff, Pablo (eds.): *Justice As Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, New York: Social Science Research Council, 522-544.
- de Greiff, Pablo 2009: Articulating the Links between Transitional Justice and Development: Justice and Social Integration, in: de Greiff, Pablo/Duthie, Roger (ed.): *Transitional Justice and Development: Making Connections*, New York: Social Science Research Council.

- de Greiff, Pablo 2011a: Theorizing Transitional Justice, in: Williams, Melissa/Nagy Rosemary/Elster, Jon (eds.): *Transitional Justice, Nomos* vol. LI, New York University Press (in print).
- de Greiff, Pablo (ed.) 2011b: *How Things Work: Explaining Transitional Justice Interventions* (in print).
- Hampton, Jean 1981: The Moral Education Theory of Punishment, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 13, Nr. 3, 208-238.
- Hampton, Jean 1991: A New Theory of Retribution, in: Frey, Raymond Gillespie/Morris, Christopher W. (eds.): *Liability and Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press, 377-414.
- Hayner, Priscilla 2002: *Unspeakable Truths*, New York: Routledge.
- Hedström Peter/Swedberg, Richard (eds.) 1998: *Social Mechanisms*, New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass/Wallis, John J./Weingast, Barry 2008: *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Understanding Recorded Human History*, New York: Cambridge University Press.
- Peterson, Stina/Samset, Ingrid/Wang, Vibeke 2009: Foreign Aid to Transitional Justice: The Cases of Rwanda and Guatemala, 1995-2005, in: Ambos, Kai/Large, Judith/Wierda, Marieke (eds.): *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development*, Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag: 439-467.
- Rawls, John 1971: *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rotberg, Robert/Thompson, Dennis 2000: *Truth v. Justice*, Princeton: Princeton University Press.
- Truth and Reconciliation Commission of South Africa (SATRC) 1998: *Institutional Hearing: The Legal Community*, London: Macmillan Reference Limited, Vol. 4, Ch. 4.
- United Nations General Assembly 2006: *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, A/RES/60/147, March 21, link: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4721cb942.html> (Stand: 21.9.2011).
- United Nations Secretary General 2004: *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, S/2004/616, August 3, link: <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html> (Stand: 21.9.2011).
- Weschler, Lawrence 1989: Afterword, in: Aspen Institute: *State Crimes: Punishment or Pardon*, Washington, D.C.

*Zum Wandel der Migrationsmuster
und der Ansichten über Migration*



2011 - 191 Seiten - € 29,90
ISBN: 978-3-89691-124-7

Harald Kleinschmidt zeigt in seinem Buch die theoretischen und historischen Perspektiven, aus denen heute gängige Ansichten über Migration entstanden sind, und relativiert gleichzeitig diese Ansichten durch einen Blick in die Geschichte der Migration über einen Zeitraum von etwa 500 Jahren. Er präsentiert Fälle, die er zu einer Erzählung des Wandels der Migrationsmuster und der Ansichten über Migration zusammenfügt.



Veronika Haász

Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen als Grundsteine starker innerstaatlicher Rechtsschutzsysteme

Für die Umsetzung der Menschenrechte sind in erster Linie die Staaten verantwortlich. Sie sind verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen für den Schutz und für die Förderung der Menschenrechte zu ergreifen und ihr Handeln kontinuierlich im Hinblick auf die Verwirklichung von Menschenrechten zu überprüfen und anzupassen. Die Staaten sind in der Wahl der Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben und der damit betrauten Organe weitgehend frei (Kälin/Künzli 2005: 178 f.). Die Fähigkeit eines Staates, seine Verantwortung wirksam zu erfüllen, hängt überwiegend von der Stärke seiner heimischen Institutionen ab. Ein starkes nationales Menschenrechtsschutzsystem braucht eine unabhängige Gerichtsbarkeit, eine effektive Verwaltung, ein Parlament mit Menschenrechtsausschuss, aktive akademische Forschungszentren, lebendige menschenrechtliche NGOs und unabhängige Medien (Magazzeni 2009: 170 f.).

Der vorliegende Beitrag möchte darlegen, dass die „Nationalen Menschenrechtsinstitutionen“ ein zentrales Element dieses Schutzsystems bilden. Nach der Darstellung der Entwicklungsgeschichte, der Typologie und der Merkmale der Institutionen wird erläutert, warum und inwiefern die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen Grundsteine starker innerstaatlicher Rechtsschutzsysteme sind. Welche Innovationen bringen sie hervor? Welchen Unterschied machen sie im nationalen Kontext? Wie verändern sie das Menschenrechtssystem als Ganzes?

Entwicklungsgeschichte

Das Konzept der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen stammt von den Vereinten Nationen. 1946, ein Jahr vor der Gründung der ersten Institution in Frankreich (*Commission nationale consultative des droits de l'homme*) forderte der UN-Wirtschafts- und Sozialrat die Mitgliedstaaten auf, heimische Menschenrechtskommissionen aufzubauen.

Das Ziel war, den Informationsaustausch zwischen den Vereinten Nationen und ihren Mitgliedstaaten zu ermöglichen und zu erleichtern. Die genaue Funktion dieser neuen

innenstaatlichen Einrichtungen blieb anfänglich unbestimmt (Aichele 2003: 69 f.). Der nächste wesentliche Schritt fand 1978 statt, als die UN-Menschenrechtskommission ein internationales Seminar zum Thema „Nationale und lokale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“ einberief. Dessen Zweck war, „Richtlinien über Struktur und Funktionsweise nationaler Institutionen“ zu erarbeiten, was danach auch die UN-Generalversammlung befürwortete. Die von den Teilnehmern entwickelten Richtlinien beschreiben die Merkmale der Institutionen schon präziser. Der Durchbruch erfolgte jedoch auf dem ersten internationalen Workshop der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte in Paris im Jahre 1991. Hier kamen Vertreter Nationaler Menschenrechtsinstitutionen, der Staaten, der Vereinten Nationen und ihrer Fachagenturen sowie zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Organisationen über Grundsätze, die sogenannten Pariser Prinzipien,¹ überein.

Die Pariser Prinzipien fördern die Gründung und die Verstärkung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen weltweit und bestätigen, dass diese mit einem breiten Mandat zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte versehen sein sollen. Zwei Jahren später wurde die wichtige und konstruktive Rolle der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen auch auf der Wiener Weltkonferenz der Menschenrechte anerkannt.² Die Wiener Erklärung der Menschenrechte ermutigte die Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Pariser Prinzipien Nationale Menschenrechtsinstitutionen zu errichten oder ihre bereits bestehenden Institutionen zu solchen auszubauen. Laut dem Dokument bestehen die Befugnisse der Institutionen besonders darin, die zuständigen Behörden zu beraten, Menschenrechtsverletzungen zu beheben, Informationen zu verbreiten und die Öffentlichkeit über Menschenrechte zu unterrichten.

Typologie

Die Wiener Erklärung verkündete, dass jeder Staat das Recht hat, den seinen besonderen Bedürfnissen auf nationaler Ebene am ehesten entsprechenden Rahmen zu wählen. Daher gibt es kein allgemeines ideales Modell für Nationale Menschenrechtsinstitutionen. In den einzelnen Ländern werden die Einrichtungen in unterschiedlichen Formen und mit verschiedenen Mandaten gegründet. Dies liegt auch daran, dass

-
- 1 Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights, UN Human Rights Commission Res. 1992/54 vom 3. März 1992; UN General Assembly Res. 48/134 vom 20. Dezember 1993. Im Folgenden zitiert als „Pariser Prinzipien“.
 - 2 UN Doc. A/CONF/.157/23 vom 12. Juli 1993, Teil 1, Ziff. 36.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen aus einer bestimmten nationalen Situation heraus entstehen,³ dem Bedarf und der Rechtstradition des jeweiligen Staates entsprechend.

Wegen der bestehenden institutionellen Vielfalt stellt sich die Frage, ob und wie die Institutionen klassifiziert werden können. Da die Pariser Prinzipien Mindestanforderungen formulieren, weisen die einzelnen Institutionen zwar einige Ähnlichkeiten bezüglich ihrer Befugnisse und Kompetenzen auf, setzen aber oft ihre eigenen Schwerpunkte: Einige Institutionen betonen ihre Beratungs-, Monitoring- oder Förderungsfunktion, andere sind mehr mit Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen und der Kontrollfunktion befasst.

In der Literatur vorgeschlagene Klassifizierungen unterscheiden anhand der Struktur zwischen Menschenrechtskommissionen, die sich aus mehreren Kommissarinnen und Kommissaren zusammensetzen, und Ombudsstellen, die von einer Einzelperson geleitet werden (statt vieler: United Nations/Centre for Human Rights 1995: Ziff. 41). Häufig werden vier Typen anhand des Fokus ihrer Tätigkeit unterschieden: das Ausschussmodell, das Institutsmodell, das Ombudspersonmodell und das Kommissionsmodell.⁴ Ausschüsse sind hauptsächlich auf dem Gebiet der Politikberatung tätig. Institute haben ihren Schwerpunkt in den Bereichen Politikberatung, Bildung und Forschung. Die Ombudsstellen, als wichtige Akteure des individuellen Rechtsschutzes, behandeln Beschwerden. Kommissionen befassen sich sowohl mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen als auch mit Bildung.

Anforderungen aus den Pariser Prinzipien

Ihrer Rechtsnatur nach sind die Pariser Prinzipien ein unverbindlicher Maßstab des Völkerrechts. Sie bestimmen Richtlinien, an denen sich die Staaten orientieren können, wenn sie eine nationale Stelle schaffen oder ihre bestehenden Strukturen zu Nationalen Menschenrechtsinstitutionen ausbauen möchten. Dabei stellen die Pariser Prinzipien Mindeststandards für die Einstufung als „Nationale Menschenrechtsinstitution“ dar, über welche die einzelnen Institutionen hinausgehen dürfen. Sie legen Maßstäbe für das Mandat, die Zuständigkeit und die Aufgaben, die Zusammensetzung, die Garantien für Unabhängigkeit und Pluralismus sowie die Arbeitsweise solcher Institutionen fest.

3 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte: Nationale Menschenrechtsinstitutionen/National Human Rights Institutions (NHRIs), 2010: 3 f.; abrufbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de.

4 Aichele 2003: 102 f.; European Union Agency for Fundamental Rights 2010: 24 f.

DAS MANDAT

Die Pariser Prinzipien fordern, dass eine Nationale Menschenrechtsinstitution ein möglichst umfassendes, klar festgelegtes Mandat erhalten soll. Notwendig hier ist, dass der Aufbau, die Kompetenzen und das Mandat in einem Gesetz oder in der Verfassung verankert und deutlich beschrieben sind. Das Mandat soll sowohl die Förderung als auch den Schutz der Menschenrechte einbeziehen. Die Förderung dient dabei auch dem Ziel, dass die Einzelnen die Menschenrechte und die ihnen zugehörigen Mechanismen besser verstehen. Der Schutz hebt auf u.a. auf die Beseitigung von Menschenrechtsverletzungen ab. Zugleich soll die Institution die Aufgabe haben, die innerstaatliche Durchsetzung internationaler Abkommen zu fördern, beziehungsweise die Förderung und den Schutz der Menschenrechte durch die Harmonisierung des internen Rechts und der internationalen menschenrechtlichen Standards zu sichern. Ein breites Mandat deckt neben den politisch-bürgerlichen Menschenrechten auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ab. Diesen Anspruch bestätigte der UN-Wirtschafts- und Sozialrat im Jahre 1998.⁵ Die Institutionen können jedoch ihre Prioritäten setzen und sich innerhalb ihres breiten Mandats auf einen Bereich fokussieren, wenn dort die größten Probleme bei der innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechten liegen.

ZUSAMMENSETZUNG UND GARANTIE FÜR UNABHÄNGIGKEIT UND PLURALISMUS

Zur effektiven Erfüllung der Aufgaben benennen die Pariser Prinzipien zwei Grundsätze: Unabhängigkeit und pluralistische Zusammensetzung. Beide sind wichtige Merkmale Nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Die Unabhängigkeit sollte durch bestimmte Maßnahmen gewährleistet werden. Unter anderem durch:

- Gründung durch ein Dokument mit Verfassungs- oder Gesetzesrang;
- Einsetzung der Spitze(n) der Institution durch einen offiziellen Akt, der die genaue Dauer ihres Mandats festlegt;
- Ausstattung der Institution mit der erforderlichen Infrastruktur, insbesondere mit ausreichenden Finanzmitteln, die ihr ermöglichen, über eigenes Personal und eigene Räumlichkeiten zu verfügen;
- Budgethoheit der Institution.

Die Verankerung in Verfassung oder Gesetz erhöht die Beständigkeit der Institution, so dass ihr Mandat von der Regierung nicht einfach geändert werden kann. Die ge-

⁵ The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, CESCR General Comment 10, vom 14. Dezember 1998.

setzliche Verankerung trägt auch zur geforderten Transparenz der Institutionen bei, einschließlich der Voraussetzungen der Einsetzung und der Entlassung der Spitze(n) der Institution. In einem offiziellen Akt sollen deshalb das Ernennungsverfahren, die Kriterien für Bestimmung, die Dauer des Mandats und die Entlassungsgründe festgelegt werden.⁶ Neben dieser persönlichen Unabhängigkeit spielt die finanzielle Unabhängigkeit der Institution eine wesentliche Rolle, die der Staat zu gewährleisten hat. Die Grundfinanzierung soll aus öffentlichen Geldern gesichert werden und kann durch Drittmittel ergänzt werden.

Die Pariser Prinzipien fordern eine pluralistische Personalstruktur, die menschenrechtsrelevante gesellschaftliche Kräfte einschließen und die soziale wie politische Bandbreite der Gesellschaft abbilden soll. Dies ermöglicht die Vertretung der verschiedenen Gesellschaftsgruppen, wie beispielsweise sozialen und ethnischen Minderheiten, in der Arbeit der Institution, und erhöht die Zugänglichkeit auch für sozial schwache Gruppen.

ZUSTÄNDIGKEIT UND AUFGABEN

Die Pariser Prinzipien benennen Mindestaufgaben, die erfüllt werden müssen, und weitere Aufgaben, unter denen ein Staat wählen kann. Der Staat kann der Institution auch zusätzliche Aufgaben übertragen, die mit der Funktion einer unabhängigen Nationalen Menschenrechtsinstitution vereinbar sind. Zu den Kernaufgaben der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen zählen: Beratungs- und Kontrollfunktion, Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, thematische Untersuchungen, Forschungsarbeit, öffentliche Verbreitung von Informationen, Menschenrechtsbildung, Förderung der Umsetzung internationaler Menschenrechtsvorschriften in nationales Recht und die Ratifizierung internationaler Verträge sowie die Zusammenarbeit mit anderen Menschenrechtsakteuren auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

Im Rahmen ihrer Beratungsfunktion geben die Institutionen entweder auf Ersuchen oder von Amts wegen Stellungnahmen zu bestimmten menschenrechtlichen Fragen ab und erarbeiten Berichte. Adressaten sind Regierungs- und Verwaltungsbehörden, Parlamente oder deren Ausschüsse oder Gerichte. Zudem haben sie die Aufgabe, die Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit den internationalen Menschenrechtsübereinkommen sowie deren wirksame innerstaatliche Anwendung

6 United Nations/High Commissioner for Human Rights, United Nations/Development Programme/Democratic Governance Group/Bureau for Development Policy: UNDP-OHCHR toolkit: for collaboration with national human rights institutions/United Nations Human Rights, 2010: 248 f., <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>, Stand: 9. Mai 2011.

zu fördern. Im Rahmen ihrer Kontrollfunktion prüfen sie ggf. die geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Gesetzesvorlagen und geben Empfehlungen und Änderungsvorschläge ab, um die Übereinstimmung mit den grundlegenden Menschenrechten sicherzustellen.⁷ In gleicher Weise können sie die Verwaltungspraxis prüfen.

Die Untersuchungsfunktion bildet das Kernelement ihres Schutzmandates, in dessen Rahmen konkrete Menschenrechtsverletzungen untersucht oder thematische Untersuchungen vorgenommen werden. Wenn eine Menschenrechtsverletzung oder die Gefahr einer solchen besteht, dient die Einzelfallbehandlung dem Schutz der Betroffenen durch die Aufklärung von Tatsachen und das Treffen von angemessenen Abhilfemaßnahmen. Diese Befugnis ist aber gemäß den Pariser Prinzipien optional.⁸ Eine nationale Stelle kann auch dann als Nationale Menschenrechtsinstitution anerkannt werden, wenn sie keine Einzelfälle behandelt.

In jeder Gesellschaft gibt es leicht verletzbar Gruppen, die in einer besonderen menschenrechtlichen Gefährdungslage leben. Oft sind sie nicht über ihre Rechte und die zur Verfügung stehenden Schutzmechanismen informiert (Gallagher 2000: 214 ff.). In ihrem Fall ist es besonders wichtig, sie und die Öffentlichkeit mit Hilfe thematischer Untersuchungen über ihre Gefahrenlage aufzuklären und sie vor Rechtsverletzungen zu bewahren.

Innerhalb ihres Förderungsmandates betreiben die Institutionen Forschungs-, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Forschungsarbeit dient als Grundlage für Politikberatung. Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört das Sammeln, die Herstellung und Verbreitung von menschenrechtlichem Informationsmaterial. Zur Bildungsarbeit zählt die Vermittlung von Wissen an verschiedene Gruppen der Gesellschaft über innerstaatliche und internationale Menschenrechtsstandards. Menschenrechtsbildung bedeutet auch die Verstärkung von Kompetenzen der Menschen für Wahrnehmung ihrer eigenen Rechte und Solidarität für die Rechte der anderen.

ARBEITSWEISE

Um diese Aufgaben zu erfüllen, listen die Pariser Prinzipien bestimmte Befugnisse auf, die auf eine Nationale Menschenrechtsinstitution übertragen werden können oder müssen. Diese soll „ungehindert alle in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fragen behandeln“⁹ können. Die Institution muss daher befugt sein, nicht nur auf Vorlage der Regierung, sondern auch von Amts wegen tätig zu werden. Ihre Informations- und

7 Pariser Prinzipien, Abschn. 1, Ziff. 3 (a) i).

8 Ebd., Abschn. 4.

9 Pariser Prinzipien, Abschn. 3 (a).

Untersuchungsbefugnisse sind die Voraussetzung dafür, dass sie ihre Aufgaben sinnvoll erfüllen kann. Solche Einzelbefugnisse sind etwa Personen anzuhören, offizielle Dokumente einzusehen, Örtlichkeiten aufzusuchen oder eine Klage einzureichen.¹⁰ Auch soll sie sich in der Öffentlichkeit frei äußern können, „insbesondere um ihre Ansichten und Empfehlungen bekanntzumachen.“¹¹

Ihre möglichen Handlungsformen sind: Stellungnahmen, Empfehlungen, Vorschläge und Berichte.¹² Die Institutionen können mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren kooperieren. Sie müssen sich selbst verwalten, zum Beispiel regelmäßig tagen sowie „Arbeitsgruppen ihrer Mitglieder bilden und örtliche oder regionale Sektionen einrichten.“¹³

Die Anerkennung von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen

Den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen ähnliche staatliche Einrichtungen bestehen weltweit schon seit längerem. Nicht alle solche Stellen können aber im Sinne der Pariser Prinzipien als „Nationale Menschenrechtsinstitution“ bezeichnet werden.¹⁴ Ob eine Institution diese Anforderungen erfüllt, wird in einem internationalen Anerkennungsverfahren auf Antrag geprüft. Es sind die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen selbst, die über den Kreis ihrer Mitglieder entscheiden. Dieses Anerkennungsverfahren, die sogenannte Akkreditierung, läuft gemäß formellen Regeln ab.¹⁵

DAS INTERNATIONALE KOORDINIERUNGSKOMITEE UND DER UNTERAUSSCHUSS FÜR AKKREDITIERUNG

Im Jahre 1993 wurde im Rahmen des zweiten internationalen Workshops der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Tunis ein internationales Komitee zu der Koordinierung der gemeinsamen Aktivitäten ins Leben gerufen.¹⁶ Die Hauptaufgabe des Internationalen Koordinierungskomitees (*International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, ICC) besteht

10 United Nations/Centre for Human Rights 1995: Ziff. 259.

11 Pariser Prinzipien, Abschn. 3 (c).

12 ebd., Abschn. 1, Ziff. 3 (a).

13 ebd. Abschn. 3 (e).

14 Zum Beispiel wurde in Ungarn das Büro des Parlamentsbeauftragten für Bürgerliches Rechte im Jahre 1993 gegründet, aber im Mai 2011 nur als Nationale Menschenrechtsinstitution mit B-Status anerkannt.

15 Rules of Procedure for the ICC Sub-Committee on Accreditation vom 14. September 2004; Guidelines for Accreditation & Re-Accreditation of National Human Rights Institutions vom 30. Juli 2008, abrufbar unter: nhri.ohchr.org.

16 UN Doc. E/CN.4/1994/45 vom 23. Dezember 1993.

darin, die Gründung und den Ausbau von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen nach Maßgabe der Pariser Prinzipien zu unterstützen und Hilfe zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte anzubieten.¹⁷ Um die ausgewogene regionale Vertretung zu sichern, ist das Leitungsbüro des Komitees (*ICC Bureau*) mit jeweils vier Mitgliedern aus den geografischen Regionen Afrika, Amerika, Asien-Pazifik und Europa besetzt. Das Komitee tagt jährlich in Genf und organisiert zweijährlich eine internationale Konferenz. Seine Arbeit wird vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) als Sekretariat unterstützt. Durch das Koordinierungskomitee machen die Institutionen sich von staatlicher Einflussnahme auch auf internationaler Ebene unabhängig. Zugleich verfügen sie über eine personelle Vertretung in Genf.

Im Jahre 2000 gründete das ICC einen Unterausschuss für Akkreditierung (*Sub-Committee on Accreditation*, SCA). Der aus je einem Vertreter der vier Regionen bestehende Unterausschuss prüft, ob die jeweilige Einrichtung mit den Pariser Prinzipien in Einklang steht. Während die Prüfung der Akkreditierungsunterlagen bei dem SCA liegt, wird die endgültige Entscheidung über die Akkreditierung von dem *ICC Bureau* getroffen.

FUNKTION UND BEDEUTUNG DER AKKREDITIERUNG

Entsprechend der Erfüllung der Pariser Prinzipien sind die Institutionen drei unterschiedlichen Kategorien zugeordnet. Wenn eine Einrichtung alle Kriterien erfüllt, bekommt sie einen A-Status und wird dadurch ein Vollmitglied des ICC.¹⁸ Unter Kategorie B fällt eine Institution, wenn sie nicht in vollem Umfang den Pariser Prinzipien entspricht. Diese Institutionen erwerben auch die Mitgliedschaft im ICC, sie können jedoch nicht ins ICC Bureau gewählt werden und haben kein Stimmrecht. Soweit die Pariser Prinzipien gar nicht erfüllt sind, bekommt die Institution einen C-Status und einen Beobachterstatus für die gemeinsamen Veranstaltungen.

Das ICC ist kein Völkerrechtssubjekt, trotzdem ist seine Akkreditierungsentscheidung von wachsender praktischer Bedeutung. Sowohl der UN-Menschenrechtsrat und sein allgemeines Überprüfungsverfahren (*Universal Periodic Review*, UPR) als auch die völkerrechtlichen Vertragsorgane beachten, ob ein Mitgliedstaat über eine Nationale Menschenrechtsinstitution verfügt, und würdigen deren Beitrag, die men-

¹⁷ Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights Statute vom 30. Juli 2008, Art. 5., abrufbar unter: nhri.ohchr.org.

¹⁸ Im August 2011 verfügten weltweit 70 Institutionen über A-Status, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf, Stand: 24. Oktober 2011.

schenrechtlichen Standards im Land bekanntzumachen und in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu implementieren. Dabei verfügen Nationale Menschenrechtsinstitutionen auch über spezielle Mitwirkungsrechte im UN-Menschenrechtsrat.¹⁹ Zugleich wirkt sich die Teilnahme am Akkreditierungsverfahren auch auf die nationale Stellung und Unabhängigkeit der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen gegenüber der politischen Führung ihres jeweiligen Staates aus.

Wohlgemerkt handelt es sich bei der Akkreditierung nicht um ein einmaliges Verfahren, sondern um einen fortlaufenden Prozess. Die revidierte ICC-Satzung leitete nämlich eine regelmäßige fünfjährige Überprüfung bereits anerkannter Einrichtungen mit A- und B-Status ein. Dementsprechend wird die Konformität mit den Pariser Prinzipien durchgehend überprüft. Wenn sich wichtige Umstände einer Institution ändern, kann das *ICC Bureau* sogar schon vor Ablauf des Fünfjahreszeitraums eine Überprüfung durchführen.

Neue Akteure des Menschenrechtsschutzes

Mandat, die Unabhängigkeit und Zusammensetzung heben die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen von anderen menschenrechtlichen Akteuren ab. Eine Besonderheit ist, dass sie eine vielseitige Schnittstelle bilden: Sie stellen ein Bindeglied zwischen Staat und Zivilgesellschaft dar, verknüpfen Wissenschaft und Praxis und vermitteln zwischen nationaler und internationaler Ebene. Diese besondere Stellung bringt zugleich eine große Herausforderung mit sich: Die Institutionen sollen gleichzeitig die staatliche Menschenrechtspolitik beeinflussen und eine strategische Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft herstellen. Mit anderen Worten: Sie sollen sich zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft so positionieren, dass sie mit beiden eng zusammen, aber unabhängig von ihnen arbeiten. Ihre Verschiedenheit und innovative Rolle für Verbesserung des Menschenrechtsschutzes lässt sich auf nationaler Ebene und auf internationaler Ebene nachhalten.

NATIONALER KONTEXT

Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind nationale Mechanismen, arbeiten also zunächst auf innerstaatlicher Ebene. Sie teilen einige Merkmale mit anderen Akteuren des innerstaatlichen Menschenrechtsschutzes, wie staatlichen Organen, Ombudsstellen und heimischen Menschenrechts-NGOs, unterscheiden sich aber auch von ihnen.

¹⁹ Human Rights Council Res. 5/1 vom 18. Juni 2007; Human Rights Commission Res. 2005/74 vom 20. April 2005, Ziff. 11; Human Rights Council Res. 16/21 vom 12. April 2011.

Unter staatliche Stellen, die explizit mit der Umsetzung von Menschenrechten betraut sind, fallen Gerichte, Verfassungsgerichte, parlamentarische Menschenrechtsausschüsse, entsprechende Abteilungen in Ministerien, Antidiskriminierungsstellen oder Menschenrechtsbeauftragte. Sie alle werden – wie die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen – durch den Staat finanziert. Der Unterschied liegt einerseits in ihrer staatlichen Einflussmöglichkeit. Bei den meisten – mit Ausnahme der Gerichte und Parlamentsausschüsse – handelt es sich um weisungsgebundene staatliche Behörden, während die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen an keine Weisungen gebunden sind. Andererseits können die staatlichen Stellen Gewalt ausüben und Entscheidungen von verbindlicher Wirkung treffen. Obwohl einige Nationale Menschenrechtsinstitutionen quasi-gerichtliche Funktion haben, in deren Rahmen sie Zeugen vernehmen oder offizielle Dokumente einsehen, verfügen sie über keine Sanktionsbefugnis beim Abschluss ihrer Untersuchung. Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen können aber präventive Maßnahmen treffen, um die Rechtsverletzungen nicht nur zu behandeln, sondern zu verhindern und ihnen vorzubeugen. Das Ziel, die Menschenrechtsverletzungen von vornherein zu vermeiden, zeigt eine andere, mehr zukunftsweisende Annäherung an die menschenrechtlichen Probleme.

In den demokratischen Rechtsstaaten obliegt der nachträgliche Schutz der individuellen Menschenrechte grundsätzlich den Gerichten. Oftmals erhebt sich die Frage, warum eine Nationale Menschenrechtsinstitution neben einer bestehenden Gerichtsbarkeit nötig ist. Es muss klargestellt werden, dass Nationale Menschenrechtsinstitutionen die Gerichte nicht ersetzen, sondern ihre Tätigkeit ergänzen sollen. Der Vorteil des Verfahrens der Institutionen mit quasi-richterlichen Kompetenzen im Vergleich zu dem der Gerichte ist, dass es weniger zeitaufwendig, flexibler, informell, kostengünstig und aus diesem Grund zugänglicher für hilfsbedürftige Gruppen ist. Im Unterschied zu Gerichten, die nur auf Initiative der Geschädigten tätig werden, können die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen proaktiv handeln, zum Beispiel indem sie eine thematische Untersuchung von Amts wegen einleiten.

In einigen Ländern bestehen Ombudsstellen. Deren Arbeit besteht vor allem in der Annahme von Einzelbeschwerden – eine Kompetenz, die Nationale Menschenrechtsinstitutionen laut den Pariser Prinzipien auch innehaben können. Jedoch können Ombudsstellen nur dann als Nationale Menschenrechtsinstitution anerkannt werden, wenn sie über ein breites Mandat verfügen.²⁰ In den meisten Fällen deckt ihr

20 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte, Nationale Menschenrechtsinstitutionen/National Human Rights Institutions (NHRIs), 2010: 4 f., abrufbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de.

Mandat nicht alle Menschenrechte ab, sondern nur national verankerte Grundrechte. Ihre Rechtsstellung ermöglicht ihnen ausschließlich Rechtsverletzungen durch die öffentliche Verwaltung zu untersuchen, aber nicht das Handeln von Privatpersonen. Aus diesem Grund können sie zum Beispiel Menschenhandel oder Diskriminierung von Privatunternehmen nicht untersuchen.

Auf nationaler Ebene spielen die Menschenrechts-NGOs eine unbestritten wichtige Rolle im Bereich der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte. Sie unterscheiden sich von den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen bereits darin, dass sie private Organisationen sind, die ohne öffentliches Mandat arbeiten und der Zivilgesellschaft zugehörig sind. Auch beschäftigen sie sich oft nur mit einem begrenzten Themenspektrum oder bestimmten Gruppen. Menschenrechts-NGOs können ggf. auch Opfer von Menschenrechtsverletzungen vertreten und an gerichtlichen Verfahren teilnehmen. Einige Nationale Menschenrechtskommissionen haben ähnliche Schutzkomponenten in ihrem Mandat.

Im Vergleich zu all diesen innerstaatlichen Menschenrechtsakteuren haben die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen eine besondere Stellung und Berufung: Sie bilden eine Brücke und stellen eine praktische Verbindung zwischen nationaler und internationaler Ebene dar.

INTERNATIONALER KONTEXT

Zu den Aufgaben Nationaler Menschenrechtsinstitutionen gehört es auch, internationale Debatten in die binnenstaatliche Diskussion einzubringen und diese für Regierung und Bevölkerung greifbarer zu machen.²¹ Im Rahmen ihrer Politikberatungsfunktion können sie dazu beitragen, dass Regierung und Parlament die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken mit den internationalen Standards in Einklang bringen. Die innerstaatliche Anwendung von internationalen Instrumenten können sie mit verschiedenen Mitteln beeinflussen. Einerseits beraten sie Regierung und Parlament bei der Ratifikation von neuen internationalen Übereinkünften. Andererseits geben sie Stellungnahmen darüber ab, wo sie Harmonisierungsmängel sehen, und erarbeiten Empfehlungen, wie der Staat die schon ratifizierten Abkommen wirksamer anwenden kann.

Beratungs- und Monitoring-Funktionen sind dabei eng miteinander verbunden. Die Pariser Prinzipien benutzen allerdings das Wort Monitoring nicht, obwohl es mit der Tätigkeit der Institutionen an mehreren Punkten anknüpft. Das Monitoring ist ein mehrstufiger komplexer Prozess. Er fängt mit der Beobachtung der rechtlichen und

²¹ ebd.: 2 f.

gesellschaftlichen Wirklichkeit im Land an. Dann werden Informationen gesammelt und am Ende des Prozesses im Lichte der internationalen Menschenrechtsstandards bewertet. Das Monitoring unterstützt die standardkonforme Entwicklung dadurch, dass die Institutionen Stellungnahmen abgeben, die Maßstäbe und Möglichkeiten für die Umsetzung der internationalen Standards darlegen.²² Über Beratung und Monitoring hinaus unterstützen sie ggf. auch die Erstellung von Berichten, die die Staaten aufgrund ihrer Vertragsverpflichtungen Gremien und Ausschüssen der Vereinten Nationen sowie regionalen Institutionen vorzulegen haben.²³

Die Pariser Prinzipien fördern die Zusammenarbeit der Staaten mit den regionalen Institutionen, den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen anderer Länder sowie den Vereinten Nationen und deren Organisationen.²⁴ Um den innerstaatlichen Rechtsschutz zu verbessern, haben sich die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu Netzwerken auf regionaler Ebene verbunden. Ihre regionalen Verbände vertreten Strategien, die Zusammenarbeit von einzelnen Institutionen generell und themenspezifisch zu fördern. Das OHCHR fördert die Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Einrichtungen mit dem Ziel, Lücken des Menschenrechtsschutzes zu schließen.²⁵

Nationale Menschenrechtsinstitutionen konstituieren sich in der internationalen Arena aus zwei Gründen. Erstens, um die Entwicklung der menschenrechtlichen Situation in ihrem Land zu fördern, zweitens, um an den internationalen menschenrechtlichen Debatten positiv mitzuwirken (Lynch 2009: 157 f.). Mittels ihrer Expertise leisten sie somit auch einen wichtigen Beitrag zum internationalen Menschenrechtsschutz. Wegen ihres praktischen Fachwissens sind sie nützliche Partner in internationalen Bemühungen, neue menschenrechtliche Standards und Mechanismen zu definieren oder die bestehenden weiterzuentwickeln. So wirkten sie beispielsweise bei der Erarbeitung der UN-Behindertenrechtskonvention mit. Die steigende Wichtigkeit der Einrichtungen wird durch die internationalen Abkommen ausdrücklich bestätigt, etwa im Fakultativprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention.²⁶ Auch die Menschenrechtsvertragsorgane empfehlen den Staaten, unabhängige nationale Institutionen zu gründen.²⁷

22 Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2010: Positionen: Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin, abrufbar unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de.

23 Pariser Prinzipien, Abschn. 1, Ziff. 3 (d).

24 ebd., Abschn. 1, Ziff. 3 (e).

25 UN Doc. A/61/153 vom 12. Oktober 2006.

26 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Art. 17 und 18 (4).

27 The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child, CRC General Comment No. 2. vom 15. November 2002; The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, CESCR General

Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sind weiterhin an dem von internationalen technischen Kooperationsagenturen geförderten „*national capacity building*“ beteiligt.²⁸ Einen Teil der Dialogstrategien des OHCHR bildet die Verstärkung der Partnerschaft innerhalb des UN-Systems, beispielsweise mit dem Mainstreaming der Arbeit von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen im ganzen UN-System. Um die Zusammenarbeit zu koordinieren, wurde eine Abteilung (*National Institutions and Regional Mechanisms Section*) im OHCHR gegründet.

Die A-Status-Akkreditierung öffnet die Tür für die Institutionen dahingehend, nicht nur in der Arbeit des ICC, sondern in den Tätigkeiten der internationalen Menschenrechtsorgane mitzuwirken. Innerhalb der Vereinten Nationen leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Arbeit der Kontrollausschüsse internationaler Menschenrechtsabkommen²⁹ und des UN-Menschenrechtsrates,³⁰ besonders in seinen Sonderverfahren³¹ und in seinem Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren (UPR)³². So liefern die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen beispielsweise Informationen an die Menschenrechtskontrollausschüsse, beraten ihre Regierungen bei der Erstellung von Staatenberichten (und die Zivilgesellschaft ggf. auch bei der Erstellung von Parallelberichten) und können den Regierungen sogar Vorschläge bei der Benennung von Experten in die Ausschüsse unterbreiten.

Seit 2006 haben die Institutionen mit A-Status zudem das Recht, am UN-Menschenratsrat in unabhängiger Funktion und in allen Tagesordnungspunkten teilzunehmen. Sie dürfen schriftliche Erklärungen und Stellungnahmen als offizielle UN-Dokumente einreichen und haben ihren eigenen Sitz in der Sitzung des Rates.³³

Comment 10. vom 14. Dezember 1998; Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention, CERD General Recommendation No. 17. vom 25. März 1993.

28 UNDP's Strategic Plan 2008-2011; OHCHR Strategic Management Plan 2010-2011; OHCHR Fact Sheet No.3 (Rev.1): Advisory Services and Technical Cooperation in the Field of Human Rights.

29 2004/19. Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery vom 12. August 2004, Ziff. 19. Overview of the Working Methods of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Abschn. B.

30 Report of the UN Secretary-General: Effective functioning of human rights mechanisms: national institutions and regional arrangements: Enhancing the participation of national human rights institutions in the work of the Commission on Human Rights and its subsidiary bodies, UN Doc. E/CN.4/2005/107 vom 19. Januar 2005.

31 Enhancing and strengthening the effectiveness of the special procedures of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/116 vom 12. Dezember 2005, Ziff. 58.; Human Rights Council Res. 16/21 vom 12. April 2011, Ziff. 22 (a) und 28.

32 Human Rights Council Res. 5/1 vom 18. Juni 2007; Human Rights Council Res. 16/21 vom 12. April 2011, Ziff. 9 und 13.

33 Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, A/HRC/10/54 vom 26. Januar 2009, Ziff. 67. und A/HRC/13/44 vom 15. Januar 2010, Ziff. 74.

Letztlich wirken sie an allen Phasen des UPR mit, von der Eingabe von Dokumentationen bis zum Follow-up der Empfehlungen. Zugleich sind die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen wichtige Partner der Sonderberichterstatter, da sie diesen Informationen liefern und die Regierungen anregen, einen Landesbesuch der Sonderberichterstatter zu ermöglichen. Auch verbreiten und diskutieren sie öffentlich deren Empfehlungen.

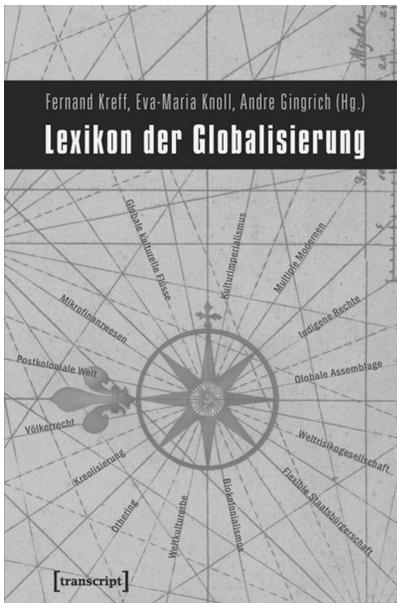
Zusammenfassung

Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sind neue Akteure des innerstaatlichen Menschenrechtsschutzes, die in den letzten 20 Jahren in fast 100 Ländern weltweit entstanden sind. Die von den Vereinten Nationen im Jahre 1993 entwickelten internationalen Standards, die Pariser Prinzipien, dienen als eine Basis zur Gründung und Mandatierung der Einrichtungen. Ihr breites Mandat hebt sie von den anderen staatlichen Stellen ab und ermöglicht es ihnen zur ständigen Verbesserung der Lage der Menschenrechte und zu der Weiterentwicklung ihres Schutzes beizutragen. Sie haben gemein, dass sie zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft sowie zwischen der nationalen und der internationalen Ebene angesiedelt sind. Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen arbeiten auf der regionalen und auf der internationalen Ebene untereinander als Netzwerk sowie mit Organen der Vereinten Nationen zusammen. Sie „übersetzen“ die Formulierungen und Verpflichtungen internationaler Menschenrechtsabkommen in den nationalen Kontext unter Berücksichtigung der kulturellen und geschichtlichen Verhältnisse vor Ort. Indem sie dazu beitragen, die bestehenden Mängel des nationalen Menschenrechtsschutzes zu beheben, sind Nationale Menschenrechtsinstitutionen die Grundsteine starker innerstaatliche Rechtsschutzsysteme.

Literatur

- Aichele, Valentin 2003: Nationale Menschenrechtsinstitutionen – Ein Beitrag zur Implementierung von Menschenrechten, Frankfurt/M.
- European Union Agency for Fundamental Rights 2010: National Human Rights Institutions in the EU Member States, Luxemburg.
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg 2005: Universeller Menschenrechtsschutz, Basel.
- Lynch, Jennifer 2009: Fifteen Years after Vienna: The Role of National Human Rights Institutions, in: Benedek, Wolfgang (ed.): Global standards – local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights, Wien.
- Magazzeni, Gianni 2009: The Role of OHCHR in Promoting National Human Rights Institutions, in: Benedek, Wolfgang (ed.): Global standards – local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights, Wien.
- United Nations/Centre for Human Rights 1995: National human rights institutions: a handbook on the establishment and strengthening of national human rights institutions for the promotion and protection of human rights, Professional Training Series No. 4, New York/Genf.

Global Studies bei transcript



Fernand Kreff, Eva-Maria Knoll,
Andre Gingrich (Hg.)

Lexikon der Globalisierung

2011, 536 Seiten, kart.,
29,80 €,
ISBN 978-3-8376-1822-8

■ Die Globalisierung hat die Welt grundlegend verändert. Die radikalen Folgen dieser Revolution betreffen nicht nur abstrakte Prozesse in Wirtschaft und Politik, sondern sind konkret in unserem Alltag erlebbar.

Das Lexikon der Globalisierung bereitet in mehr als 140 Einträgen die Ergebnisse der kultur- und sozialwissenschaftlichen und insbesondere der anthropologischen Globalisierungsforschung auf. Dabei steht neben der Klärung von Begriffen und Debatten die alltägliche Erfahrung von Globalisierung im Vordergrund. Mit Beiträgen u.a. von Arjun Appadurai, Ulrich Beck, Jean und John L. Comaroff, Ulf Hannerz, Helga Nowotny, Aihwa Ong und Shalini Randeria.

»Seinen besonderen Wert gewinnt dieses hervorragende Lexikon aus den Querweisen.

Der Erkenntnisgewinn durch ständig neue Blickwinkel ist beträchtlich.«

Werner Bühler, Süddeutsche Zeitung, 15./16.10.2011

Armin Paasch

Die Rolle der Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Eine kritische Bestandsaufnahme¹

Die Förderung von Menschenrechten gehört zu den expliziten Zielen der EU-Handelspolitik. Dies unterstrich EU-Handelskommissar Karel De Gucht schon vor seinem Amtsantritt (Februar 2010) in einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament. Die Förderung von Menschenrechten sei ein „integraler Bestandteil“ seines handelspolitischen Ansatzes, so De Gucht. Solche Erklärungen sind mehr als bloße Rhetorik. Denn tatsächlich hat die EU seit Mitte der 1990er Jahre eine systematische Strategie und ein ausgefeiltes Instrumentarium zur Förderung von Menschenrechten im Rahmen ihrer Handelspolitik entwickelt. Auf der anderen Seite jedoch werden die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des handelspolitischen Menschenrechtsansatzes der EU seitens vieler Entwicklungsländer und Nichtregierungsorganisationen (NRO), aber auch von UN-Menschenrechtsinstitutionen erheblich in Zweifel gezogen. Kritisiert werden u.a. der enge Fokus und die willkürliche Anwendung der Menschenrechtsinstrumente. Im Mittelpunkt der Kritik steht aber vor allem die an europäischen transnationalen Unternehmen ausgerichtete Handelspolitik der EU selbst, wie sie sich in der Strategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ und in den bilateralen Handelsabkommen darstellt.

Der vorliegende Beitrag geht vor diesem Hintergrund der Frage nach, inwieweit die EU ihrem Anspruch und ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Förderung von Menschenrechten in der Handelspolitik gerecht wird. Den normativen Ausgangspunkt bilden die menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU im internationalen und europäischen Recht, welche im *ersten* Abschnitt zugrunde gelegt werden. Der *zweite* Abschnitt skizziert die wichtigsten Zielsetzungen der aktuellen EU-Handelsstrategie und benennt am Beispiel des Menschenrechts auf Nahrung potenzielle Spannungsfelder zwischen dieser Handelspolitik und den Menschenrechten. Der *dritte* Abschnitt analysiert Ziele und Wirksamkeit gegenwärtiger Menschenrechtsinstrumente in der EU-Handelspolitik. Der *vierte* Abschnitt zeigt grundsätzliche Probleme und Lücken im Menschenrechtsinstrumentarium der EU auf, die bislang eine bessere menschenrechtliche Kohärenz der EU-Handelspolitik behindern.

¹ Eine ausführlichere Version dieses Beitrags wurde im Dezember 2011 als Ecofair Diskussionspapier von MISEOR, der Heinrich Böll Stiftung und Glopolis herausgegeben (Paasch 2011).

Menschenrechtliche Verpflichtungen für die EU-Handelspolitik

Die Verpflichtung der EU zur Wahrung der Menschenrechte in ihrer Außenhandelspolitik ergibt sich zunächst aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten. Alle EU-Mitgliedstaaten haben den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) sowie andere wichtige Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Die darin verbrieften Rechte müssen sie daher in allen Politikfeldern achten, schützen und gewährleisten. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der UN-Menschenrechtsrat, das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte sowie mehrere UN-Sonderberichtersteller haben wiederholt betont, dass diese Staatenpflichten nicht nur gegenüber Menschen innerhalb des jeweils eigenen Territoriums, sondern auch gegenüber Menschen im Ausland gelten. Dies wiederum gilt nicht nur für die bilaterale Außenpolitik von Staaten, sondern auch für ihre Politik innerhalb internationaler Organisationen. Der Europäische Gerichtshof vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass auch die EU selbst die allgemeinen Rechtsprinzipien und Menschenrechtsabkommen einhalten muss, welche ihre Mitgliedstaaten ratifiziert haben.²

Der UN-Sonderberichtersteller für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, weist in seinem Bericht über die Welthandelsorganisation (WTO) auf das grundsätzliche Problem der Fragmentierung des internationalen Rechts hin (De Schutter 2009a: 15 f.). Demnach sehen sich Staaten häufig widerstreitenden Verpflichtungen aus unterschiedlichen internationalen Abkommen ausgesetzt, etwa aus Abkommen zum internationalen Handel, zu Investitionen, Umwelt, Arbeitsrechten oder Menschenrechten. Wenn solche Widersprüche auftreten, tendieren Staaten häufig dazu, jenen Verpflichtungen Vorrang einzuräumen, deren Verletzung Sanktionen zur Folge hätte, was aufgrund des Streitschlichtungsmechanismus etwa bei der WTO der Fall ist, beim UN-Menschenrechtssystem hingegen nur in sehr seltenen Fällen. De Schutter hebt demgegenüber hervor, dass Menschenrechte im Völkerrecht Vorrang genießen gegenüber allen anderen Rechtsverpflichtungen, etwa aus Handelsabkommen. Dabei stützt er sich zum einen auf die UN-Charta von 1945, welche die Verwirklichung der Menschenrechte als ein Grundziel der UN definiert (Art. 1, Abs. 3) und den

2 Siehe Opinion 2/94, Accession of the European Community to the European Convention for the Safeguard of Human Rights and Fundamental Freedoms, [1996] ECR I-1759, Abs. 33; Case C-540/03, Parliament v Council, [2006] ECR I-5769 sowie: FIDH 2008: 7.

Verpflichtungen aus der Charta Vorrang vor allen anderen internationalen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten einräumt (Art. 103). Nach Artikel 53 und 64 der Wiener Vertragsrechtskonvention ist überdies jeder internationale Vertrag als null und nichtig anzusehen, wenn er gegen eine „unabweisbare Norm des allgemeinen internationalen Rechts“ verstößt, was für die Inhalte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zweifelsohne zutrifft.

Im Falle der EU wird die Rechtslage wegen der starken Verankerung der Menschenrechte im Vertrag von Lissabon noch unterstrichen. Denn die „Wahrung der Menschenrechte“ wird im EU-Vertrag als einer der grundlegenden Werte festgelegt, „auf die die Union gründet“ (Art. 2). Art. 3.5. erhebt diese Werte der EU zur Grundlage auch für ihre „Beziehungen zur übrigen Welt“. Bekräftigt wird dies in Artikel 21, in dem es explizit heißt: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“ Artikel 21 verpflichtet die EU ausdrücklich zur „Kohärenz“ mit diesen Grundsätzen in allen Bereichen ihrer auswärtigen Politik. Bezüglich der Gemeinsamen Handelspolitik der EU wird in Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union überdies direkt auf diese Werte und Grundsätze der EU Bezug genommen und klar vorgeschrieben: „Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet“ (vgl. auch Woolcock 2010: 13 f.).

Als Fazit lässt sich also festhalten, dass die EU sowohl völkerrechtlich als auch nach EU-Recht eine klare Verpflichtung hat, die Menschenrechte auch in ihrer Außenhandelspolitik zu wahren (vgl. ebenso Bartels 2009: 577 f.). Bezüglich der konkreten Verpflichtungen schlägt De Schutter folgende Kategorisierung vor: Aufgrund ihrer *Achtungspflicht* dürfen Staaten keine Handelsabkommen ratifizieren, die sie zu Maßnahmen mit einem negativen Effekt auf die Menschenrechte verpflichten. Als Beispiele für mögliche Verletzungen nennt De Schutter exzessive Zollsenkungen, wenn sie zur Zerstörung der Lebensgrundlage von Kleinproduzenten führen, sowie allzu strikte geistige Eigentumsrechte, sofern sie den Zugang zu Saatgut oder Medikamenten erschweren. Aufgrund ihrer *Schutzpflicht* dürfen Staaten keine Abkommen ratifizieren, welche ihnen die Kontrolle privater Akteure zur Einhaltung von Menschenrechten erschweren, beispielsweise durch einen zu weitreichenden Schutz auslän-

discher Investoren. Aufgrund ihrer *Gewährleistungspflicht* schließlich dürfen Staaten keine Abkommen ratifizieren, die ihnen die volle Umsetzung der Menschenrechte erschweren, beispielsweise durch Zoll- und Steuerausfälle, sofern sie beispielsweise zu einer Unterfinanzierung sozialer Sicherungssysteme führen. In Bezug auf alle drei Verpflichtungsebenen betont De Schutter, dass sie nicht nur gegenüber der eigenen Bevölkerung, sondern auch der Bevölkerung im Ausland gelten. Demnach darf ein Staat kein Abkommen ratifizieren, das die Spielräume eines anderen Staates zur Umsetzung der Menschenrechte beschränkt (De Schutter 2011: Abs. 8).

Die EU-Handelspolitik: Unternehmensrechte über Menschenrechte?

In seiner Entschliessung vom 8. November 2010 hob das Europäische Parlament mit Hinblick auf Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hervor, dass die gemeinsame Handelspolitik den übergeordneten Zielen der Union dienen muss. Explizit forderte das Parlament die Kommission auf, in ihrer künftigen Handelsstrategie den Handel nicht als „Ziel an sich“, sondern als „ein Instrument für einen fairen Handel“ anzustreben (EP 2010: M/1 und 2). Am 9. November 2010, also einen Tag später, veröffentlichte die EU-Kommission ihre neue Handelsstrategie mit dem Titel „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ (EC 2010), welche die *Global Europe*-Strategie von 2006 (EC 2006) ablöst, die externe Dimension der *Europe 2020*-Strategie konkretisiert und damit einen wichtigen Beitrag zu einem „intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstum“ leisten soll (EC 2009).

„Mein Ziel ist sicherzustellen, dass die europäische Wirtschaft einen fairen Deal erhält und unsere Rechte geachtet werden, so dass wir alle von den Vorteilen des Handels profitieren können“, erklärte Handelskommissar Karel De Gucht bei der Veröffentlichung.³ Diese Formulierung weckt den Verdacht, dass die Kommission einen „fairen Handel“ und die Achtung von Rechten in erster Linie für europäische Unternehmen einfordert. Und in der Tat enthält die Strategie eine lange Liste von Forderungen an die Handelspartner, einschließlich Entwicklungsländer, welche die Handlungsspielräume und Gewinnpotenziale transnationaler europäischer Unternehmen erheblich ausweiten würden:

- *Zollabbau* gegenüber landwirtschaftlichen und gewerblichen Exporten der EU bleibt in der neuen wie in der alten Handelsstrategie ein wichtiges Ziel. Dieser

3 Pressemitteilung Karel De Gucht vom 9. November 2010: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=636&serie=382&langId=en> (Stand: 21.7.2011).

- soll auf Gegenseitigkeit beruhen und „substantiell den gesamten Handel“ umfassen.
- Als Weltmarktführer bei *Dienstleistungen* will die EU „mit allen verfügbaren Mitteln auf eine stärkere Offenheit gegenüber unseren Dienstleistern drängen“.
 - Mehr Schutz und Marktöffnung für europäische *Investitionen* will die Kommission verstärkt in Handelsabkommen integrieren, zuvorderst gegenüber Kanada, Singapur und Indien.
 - In den Bereichen öffentlicher Verkehr, Medizinprodukte, Arzneimittel und Ökotechnik will sie „weiterhin auf eine stärkere Öffnung der *Beschaffungsmärkte* im Ausland drängen und insbesondere gegen diskriminierende Praktiken vorgehen.“
 - Zu den Prioritäten der Kommission gehört ferner die Sicherung eines „nachhaltigen und unverzerrten Angebots von *Rohstoffen* und *Energie*“, wozu sie Handelsregeln „bis zum Maximum“ ausnutzen und weiterentwickeln will.
 - Im Bereich *geistige Eigentumsrechte* will die Kommission „die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und Rechteinhaber in der Wissenswirtschaft“ sichern und verbessern und über Freihandelsabkommen im Ausland ein „identisches Schutzniveau“ wie innerhalb der EU aushandeln.

Neu sind die meisten dieser Prioritäten nicht. Im Wesentlichen reflektieren sie die Agenda, welche die Kommission schon 2006 in *Global Europe* vorgezeichnet hatte und in bilateralen Verhandlungen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP)-Staaten, den Andenstaaten, Süd- und Südostasien, Südkorea, Indien u.a. energisch verfolgt hat. Einerseits mag es selbstverständlich erscheinen, dass die Handelspolitik der EU auf einen besseren Marktzugang europäischer Unternehmen abzielt. Problematisch ist dies allerdings, wenn die möglichen Auswirkungen der intendierten Stärkung von Unternehmensrechten auf die Menschenrechte der Bevölkerung in den Partnerländern an keiner Stelle thematisiert werden. Mögliche Konfliktfelder, wie sie im Folgenden am Beispiel des Menschenrechts auf Nahrung aufgezeigt werden, finden in der Handelsstrategie keine Erwähnung.

FORCIERTE MARKTÖFFNUNG

Bei den Verhandlungen um so genannte Wirtschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreement* – EPA) mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) – wie auch bei anderen bilateralen Freihandelsabkommen – fordert die EU ein Verbot von mengenmäßigen Importbeschränkungen und, je nach Region, die Abschaffung von 80 bis 97 Prozent aller Zölle auf Importe aus der EU. Für die restlichen Produkte müssen die Zölle nicht reduziert werden. In einigen Abkommen verbietet eine „Still-

standsklausel“ jedoch selbst für diese sensiblen Produkte eine Zollanhebung über das derzeit angewandte Niveau hinaus, selbst wenn die bei der WTO zugelassene Obergrenze (gebundener Zoll) deutlich höher liegt.

NRO haben in den letzten Jahren dokumentiert, wie EU-Exporte – z.B. von Milchpulver nach Burkina Faso, Kamerun und Bangladesch, Schweinefleisch in die Elfenbeinküste, Geflügelteile nach Ghana und Kamerun sowie Tomatenpaste nach Ghana (Issah 2007; Paasch 2008) – lokale Kleinbauern von ihren Märkten verdrängt haben. Mitunter wurde dadurch den Bauernfamilien die Lebensgrundlage entzogen und ihr Menschenrecht auf Nahrung verletzt. Dazu beigetragen hat in einigen Fällen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU, die es immer noch möglich macht, landwirtschaftliche Erzeugnisse aus der EU weit unterhalb der Erzeugungskosten zu exportieren (Reichert 2011). Die geplanten und teils schon verhandelten Freihandelsabkommen werden es den nationalen Regierungen nun deutlich erschweren, das Recht auf Nahrung der Bauern etwa durch Mengenbeschränkungen oder Zölle zu schützen (Brot für die Welt u.a. 2011).

Als ein Beispiel seien hier die EU-Billigexporte von Geflügelfleisch nach Ghana angeführt: Eine Anhebung der Zölle, die zum Schutz des Marktzugangs und der Lebensgrundlagen der Kleinbauern notwendig wäre, wird künftig gegenüber der EU durch die erwähnte Stillstandsklausel im EPA-Interimsabkommen (IEPA) verboten.⁴ Obgleich das Abkommen bisher nicht ratifiziert wurde, hat die ghanaische Regierung die wiederholte Forderung des Geflügelverbands nach Zollanhebung zuletzt mit Verweis auf das künftige IEPA abgelehnt. Seitens der Geflügelbauern erweist sich das Abkommen somit offenbar bereits vor seiner Ratifizierung als Hindernis für den Schutz des Rechts auf Nahrung. Ein weiteres Beispiel liefert die Elfenbeinküste, wo ein massiver Importanstieg von Schweinefleischresten aus der EU seit 2000 zu einem Einbruch der lokalen Schweinefleischproduktion geführt hat. Auch hier lehnte die ivoirische Regierung laut dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) die Forderung des Schweinemästerverbands nach einer mengenmäßigen Importbeschränkung mit der Begründung ab, dass eine solche Maßnahme aufgrund des bereits von der Elfenbeinküste unterzeichneten IPEA nicht mehr möglich sei.

Geteilt werden die Befürchtungen von NRO und Bauernorganisationen auch vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. In seinen „Abschließenden Beobachtungen“ zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik

⁴ Artikel 15 des IEPA, Stand 15. August 2008: http://bilaterals.org/IMG/pdf/Ghana-EC_EN_150708_Council-EU_Agreement-establishing-a-stepping-stone-EPA.pdf (Stand: 21.7.2011).

Deutschland vom Mai 2011 „nimmt der Ausschuss mit tiefer Besorgnis die Auswirkungen der Landwirtschafts- und Handelspolitik, welche den Export subventionierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Entwicklungsländer fördern, auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und insbesondere das Recht auf Nahrung im Empfängerland, zur Kenntnis.“ Er fordert die Bundesrepublik Deutschland daher auf, „einen umfassenden Menschenrechtsansatz auf ihre Handels- und Agrarpolitik anzuwenden“ (CESCR 2011: Abs. 9).

DIENTSTLEISTUNGEN UND INVESTITIONEN

Ein zweites Problemfeld ist die geplante Deregulierung von Dienstleistungen und Investitionen europäischer Unternehmen im Ausland, wozu die EU nach eigener Strategie „alle verfügbaren Mittel“ einsetzen will. Ein Problemfall, den MISEREOR und die Heinrich-Böll-Stiftung gemeinsam mit indischen Partnern analysiert haben, ist das Freihandelsabkommen mit Indien, womit die EU Marktbeschränkungen für europäische Supermarktketten künftig unterbinden will (MISEREOR u.a. 2011). Aktuell dürfen sich ausländische Unternehmen nur im Großhandel betätigen und begrenzt in solchen Einzelhandelsgeschäften, in denen nur eine Marke (z.B. Adidas) vertrieben wird.

Die EU Kommission verlangt nun, dass die Beteiligung europäischer Firmen auch an Einzelhandelsunternehmen mit mehreren Marken möglichst weitgehend liberalisiert wird. Problematisch wäre eine solche Öffnung nicht zuletzt deshalb, weil der Einzelhandel in Indien laut offiziellen Schätzungen derzeit etwa 37 Millionen Menschen beschäftigt und damit in dieser Hinsicht nach der Landwirtschaft der zweitwichtigste Sektor ist. Zu diesem Kreis der Beschäftigten gehören vor allem die Mitarbeiter der rund 12 Millionen Kleinläden sowie schätzungsweise zehn Millionen Straßenhändler, mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Frauen. Laut einer von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Auftrag gegebenen Studie ist der Straßenhandel für die städtischen Armen ein „wichtiges Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts, da er nur geringen finanziellen Input erfordert und die notwendigen Fertigkeiten relativ anspruchslos sind“ (Ghosh et al. 2007: 52).

Vor allem diese Kleinhändlerinnen und kleinen Ladenbesitzer protestieren gegen eine Öffnung des Sektors, weil sie um ihre Arbeitsplätze und Lebensgrundlagen fürchten. Untermauert werden ihre Befürchtungen unter anderem durch eine Studie des *Centre for Policy Alternatives*. Die Autoren schätzen, dass rund acht Millionen Arbeitsplätze zerstört würden, sollten Supermarktketten 20 Prozent des indischen Marktes übernehmen. Auch eine Studie des *Indian Council for Research on International Economic Relations* (ICRIER), die einer Öffnung eigentlich aufgeschlossen gegenübersteht, räumt

ein, dass Kleinhändler in der Nachbarschaft neu eröffneter indischer Supermärkte in der Vergangenheit in den ersten 21 Monaten im Schnitt Umsatzeinbrüche von 14 Prozent verzeichneten und dass es bereits zu zahlreichen Betriebsaufgaben kam (Joseph et al. 2008: 31 ff.). Für die Zukunft geht die gleiche Studie von der Annahme aus, dass viele Kleinläden im Umfeld von Supermärkten innerhalb der nächsten zehn Jahre werden schließen müssen (ebd.: 47 f.).

Eine Bedrohung wäre das auch für Kleinbauern, welche über die traditionellen Großhandelsmärkte (*Mandis*) indirekt die kleinen Läden und Straßenhändler mit Lebensmitteln beliefern. Aufgrund der hohen Produkt- und Effizienzstandards ist es sehr unwahrscheinlich, dass diese Kleinbauern Zugang zu den Lieferketten europäischer Supermärkte finden würden (Wiggerthale 2009). Dies bestätigen auch die Erhebungen von ICRIER. Zwar kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Zulieferer der Supermärkte insgesamt höhere Gewinnmargen erzielen als über die meisten traditionellen Vertriebswege. Deutlich wird aber auch, dass in der Regel bisher nur diejenigen Landwirte in den Genuss dieser Möglichkeit kommen, die über das meiste Land, künstliche Bewässerung, die beste Bildung sowie Zugang zu Krediten und Infrastruktur (z.B. Transportautos) verfügen (Joseph et al. 2008: 61-67).

GEISTIGE EIGENTUMSRECHTE

Ein drittes Problemfeld ist die im Rahmen der EU-Handelsstrategie geplante Verschärfung geistiger Eigentumsrechte. Der Zugang zu Produktivmitteln ist nach der gängigen Interpretation des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ein inhärenter Bestandteil des Menschenrechts auf Nahrung. Zu den wesentlichen Produktivmitteln gehört in der Landwirtschaft neben Land und Wasser auch Saatgut. Traditionell nehmen Bäuerinnen und Bauern dieses Recht dadurch wahr, indem sie von ihrer Ernte ausreichend eigenes oder zuvor erworbenes kommerzielles Saatgut für die nächste Aussaat zurückbehalten, es durch Auslese weiterentwickeln und jeweils den eigenen Anforderungen und den sich verändernden Umweltgegebenheiten anpassen. Für schätzungsweise 1,4 Milliarden Bäuerinnen und Bauern ist dies immer noch die gängige Praxis (Goodman 2009).

Diese Praxis jedoch wird durch mehrere bilaterale Freihandelsabkommen der EU teilweise infrage gestellt. Denn die betreffenden Abkommen verpflichten Entwicklungsländer dazu, die Standards des Sortenschutzabkommens der Union for the Protection of Organic Varieties in der Fassung von 1991 (UPOV 1991) zum Schutz geistiger Eigentumsrechte umzusetzen. Aufgrund dessen müssen die Partnerländer Gesetze erlassen, welche den Bauern den Austausch und Wiederverkauf kommerzi-

ellen Saatguts während der 20-jährigen Geltungsdauer des Sortenschutzes verbieten und auch die Wiederaussaat nur gegen Entrichtung von Nachbaugebühren erlauben.

Enthalten sind diese Verpflichtungen beispielsweise in dem Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru, das im April 2011 unterzeichnet wurde.⁵ Peru hatte das UPOV-Abkommen bislang gar nicht unterzeichnet, Kolumbien lediglich in der wesentlich unproblematischeren Fassung von 1978 (Fritz 2010: 18). Mehrere wichtige Kulturpflanzen wie Kartoffeln, Süßkartoffeln, Maniok, Paprika, Tomaten, Bohnen, Mais, Quinoa und Amaranth nehmen in den Anden ihren Ursprung oder treten dort in besonders großer Vielfalt auf. Nachbau, Tausch und Wiederverkauf von (auch kommerziellem) Saatgut sind bisher gängige Praxis unter Kleinbauern und waren in Kolumbien und Peru bislang uneingeschränkt erlaubt. Wenn dies verboten wird, steigen unweigerlich die Produktionskosten, was für die Selbständigkeit und die Einkommen und letztendlich für das Recht auf Nahrung der Bauernfamilien eine große Bedrohung darstellt.

UN-Sonderberichterstatte De Schutter hat die Gefährdung des Rechts auf Nahrung durch die Umsetzung von UPOV 1991 mehrmals problematisiert: Aus seiner Sicht sind Patentierungsverpflichtungen in Handelsabkommen nicht zuletzt deshalb problematisch, weil sie die Kosten von Bauern deutlich erhöhen, die Kontrolle von Konzernen über das Saatgut und damit die Abhängigkeit der Bauern vertiefen und die zur Krisenresistenz von Bauern so wichtige biologische Vielfalt einschränken können, indem sie zu einer Homogenisierung von Saatgutsorten und zu Monokulturen beitragen (De Schutter 2009a: 13).

Menschenrechtsinstrumente in der EU-Handelspolitik

Im Wesentlichen sind es zwei Instrumente, mit denen die EU im Rahmen ihrer Handelspolitik die Menschenrechte zu fördern trachtet: die Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen sowie das Allgemeine Präferenzsystem (APS). Sie werden im Folgenden vorgestellt und bewertet.

MENSCHENRECHTSKLAUSELN IN BILATERALEN HANDELSABKOMMEN

Seit 1992 nimmt die EU standardmäßig Menschenrechtsklauseln als „wesentliche Bestandteile“ in alle bilateralen Abkommen auf. Nach diesen Klauseln müssen die Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgelegt sind, die Grundlage der Innen- und Außenpolitik der jeweiligen Vertragsparteien darstellen

⁵ Siehe: Trade Agreement between the European Union [and its Member States] and Columbia and Peru, Art. 232: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article19268&lang=en> (Stand: 26.7.2011).

(EC 2001: 10). Allerdings können die Sanktionsmechanismen sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Die sogenannte „Baltische Klausel“ gibt den Vertragsstaaten das Recht, im Falle einer ernsthaften Verletzung das gesamte Abkommen unverzüglich auszusetzen. Die sogenannte „Bulgarische Klausel“ fällt weniger drastisch aus und ermöglicht eine sukzessive Eskalation im Falle von Verletzungen. Ein direktes Aussetzen des Vertrags ist nur in Fällen besonderer Dringlichkeit vorgesehen. Ansonsten müssen zunächst eine Informationsanfrage, eine Prüfung und die Suche nach einer einvernehmlichen Lösung vorausgehen. 1995 entwickelte die Kommission eine Standardklausel, die sich am Modell der Bulgarischen Klausel orientierte (EC 1995: 12-14).

Tatsächlich haben Menschenrechtsklauseln in internationalen Abkommen der EG/EU immer wieder zu Reaktionen der EU auf Menschenrechtsverletzungen geführt (Bartels 2008: 11). Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Verträge von Lomé und das Cotonou-Abkommen, in deren Rahmen mit zwölf Ländern formale Konsultationen durchgeführt wurden. Gegenüber Palästina wurden der Autonomiebehörde Entwicklungsgelder entzogen und an zivilgesellschaftliche Organisationen umgeleitet. Gegenüber Weißrussland wurden Hilfgelder 1996 wegen demokratischer Rückschläge ausgesetzt, ebenso 1999 gegenüber Russland aufgrund von Menschenrechtsverletzungen im Krieg gegen Tschetschenien. In anderen Fällen, beispielsweise gegenüber Israel, Algerien und Vietnam, lehnte die EU Maßnahmen ab, die das Europäische Parlament und/oder NRO eingefordert hatten. Das Europäische Parlament hat der Kommission 2008 in einer Resolution „doppelte Standards“ bei der Anwendung von Sanktionen vorgeworfen (EP 2008a).

Noch strittiger als diese mangelnde Kohärenz ist allerdings die Wirkung der Sanktionen. Lorand Bartels kommt in einer Studie für das Europäische Parlament zu dem unzweideutigen Urteil, dass „EU-Maßnahmen im Falle von Menschenrechtsverletzungen in der Regel erfolglos waren, wie z.B. gegenüber Russland, Weißrussland und Liberia“ (Bartels 2008: 11). Bestimmte Erfolge bescheinigt er hingegen den Maßnahmen gegen Staatsstreichs oder Wahlfälschungen in der Zentralafrikanischen Republik 2005, in der Elfenbeinküste 2001/2, auf den Fidschi-Inseln 2003, in Haiti 2001 und in Togo 2006. Dies führt er darauf zurück, dass junge Regime tendenziell stärker auf Unterstützung und internationale Anerkennung angewiesen sind und daher mehr Zugeständnisse machen.

In jüngster Zeit sind Menschenrechtsklauseln in einigen bilateralen Handelsabkommen gar nicht mehr oder nur in abgeschwächter Form aufgetaucht. Gar nicht enthalten ist die Menschenrechtsklausel in den Abkommen der EU mit Kanada sowie mit Südkorea (im Oktober 2009 paraphiert). Im letzteren findet sich lediglich ein Kapitel zur nachhaltigen

Entwicklung, wo Sozial- und Arbeitsstandards verankert sind. Menschenrechte werden dort nur in allgemeiner Form in der Präambel genannt.⁶ Ob eine Menschenrechtsklausel in das Abkommen der EU mit Indien aufgenommen wird, ist derzeit noch sehr ungewiss.

DAS ALLGEMEINE PRÄFERENZSYSTEM

Das zweite Instrument, mit dem die EU Menschenrechte im Rahmen ihrer Handelspolitik zu fördern sucht, ist das Allgemeine Präferenzsystem (APS). Im Rahmen des APS erleichtert die EU Entwicklungsländern den Marktzugang in die EU, indem sie niedrigere Zollsätze gewährt als für die übrigen WTO-Mitglieder. Das APS geht auf einen Vorschlag der UN-Organisation für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zurück und wurde von der damaligen EG 1971 als Erstes umgesetzt (EU 2010). Seitdem wurde es mehrmals differenziert und um menschenrechtliche Konditionalitäten erweitert. Das heutige APS sieht drei Stufen vor und begünstigt insgesamt 178 Staaten. Davon genießen die 46 *Least Developed Countries* (LDC) im Rahmen der *Everything but Arms Initiative* (EBA) den zollfreien Marktzugang für alle Produkte außer Waffen. 15 Staaten haben sich für APS+ qualifiziert, welches Erleichterungen für 6336 Zolllinien umfasst. Die restlichen Staaten erhalten unter dem allgemeinen APS Zollerleichterungen für 6244 Zolllinien (EU 2010).

Eine Menschenrechtskomponente beinhalten alle drei Stufen des APS. Denn Artikel 22 der geltenden Verordnung erlaubt für das gesamte APS ein vorübergehendes Aussetzen von Präferenzen, wenn es zu „ernsthaften und systematischen Verletzungen der Prinzipien [kommt], wie sie in bestimmten internationalen Abkommen über grundlegende Menschenrechte und Arbeitsrechte oder bezüglich der Umwelt oder guter Regierungsführung festgehalten sind.“⁷ Von besonderem Interesse ist aus menschenrechtlicher Perspektive aber das APS+-System, das darüber hinaus die „Ratifizierung und effektive Implementierung“ von 27 Abkommen zu Menschenrechten, Kernarbeitsnormen, nachhaltiger Entwicklung und guter Regierungsführung als Zugangsbedingung vorschreibt. Dazu gehören z.B. auch die UN-Pakte über bürgerliche und politische Rechte, über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie die Kinderrechtskonvention.⁸

Was die Ratifizierung angeht, ist das APS+ unterm Strich sicher als Erfolg zu werten. Denn von den 15 begünstigten Ländern hatten nur fünf bereits alle Menschenrechts-

6 Free Trade Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, paraphiert am 15.10.2009, Kap. 13.: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article16117&lang=en>. (Stand: 27.7.2011).

7 Council Regulation (EC) No 732/2008, 22.6.2008.

8 Ebd., Art. 8 und Annex 3.

pakte ratifiziert, bevor APS+ lanciert wurde. Acht Länder mussten aufgrund des APS+ ein Abkommen ratifizieren, und zwei Länder je zwei Abkommen (Bartels 2008: 13). Fraglich ist indes, ob das APS+ über die Ratifizierung hinaus auch zur „effektiven Implementierung“ der Menschenrechtsabkommen beigetragen hat. Das liegt zunächst daran, dass es keinerlei standardisierten Prozess gibt, mit dem die Berichte der Staaten zur Implementierung der 27 Abkommen bei der EU ausgewertet würden. Zudem mangelt es an einem klaren Kriterienkatalog, anhand dessen sich eine „ernsthafte und systematische Verletzung“ feststellen ließe.

So mag es zu erklären sein, dass eine Aberkennung der Zollpräferenzen erst in drei Fällen stattgefunden hat, nämlich gegenüber Burma seit 1997, Weißrussland seit 2007 und Sri Lanka seit 2010. In Burma und Weißrussland war die Maßnahme durch Verletzungen der Arbeitsrechte begründet worden, im Falle von Sri Lanka durch Verletzungen bürgerlicher und politischer Menschenrechte, der Anti-Folter-Konvention und der Kinderrechtskonvention. Kolumbien mit seiner notorisch katastrophalen Menschenrechtsbilanz ist dagegen von Sanktionen bislang verschont geblieben. Auch gegenüber Honduras wurden keine Sanktionen verhängt, obwohl es im Zusammenhang mit dem Putsch 2009 erwiesenermaßen zu massiven Verletzungen der Menschenrechte sowie der Prinzipien der guten Regierungsführung gekommen ist.

Grundsätzliche Mängel im Menschenrechtsinstrumentarium der EU-Handelspolitik

Über die bereits benannten Probleme der mangelnden Transparenz, Inkonsistenz und zweifelhaften Wirksamkeit der Implementierung hinaus sind die Menschenrechtsinstrumente der EU-Handelspolitik mit vier grundsätzlichen Problemen behaftet:

Das erste Kernproblem berührt die grundsätzliche Frage, ob die bestehenden Instrumente dazu geeignet sind, potenziell *negative Auswirkungen der EU-Handelspolitik* abzuwenden. Diese Frage ist eindeutig mit Nein zu beantworten, was mit der zugrundeliegenden begrenzten Logik dieses Instrumentariums zusammenhängt: Es soll Anreize schaffen, die Einhaltung der Menschenrechte in den Partnerländern zu fördern, und im Falle schwerwiegender Verletzungen Sanktionen erlauben. Ausgelöst werden solche Maßnahmen jedoch durch Menschenrechtsverletzungen, die unabhängig von den Handelsabkommen begangen werden. Nicht explizit erfasst werden dagegen die menschenrechtlichen Auswirkungen der Handelsabkommen selbst. Weder das APS+ noch die Menschenrechtsklauseln in bilateralen Abkommen werden daher

Verletzungen oder Gefährdungen des Rechts auf Nahrung abwenden, wie sie in Abschnitt 2 dargestellt werden. Einen positiven Ansatz enthält diesbezüglich lediglich das Cotonou-Abkommen, wo Artikel 9 vorschreibt, dass „die Partnerschaft aktiv die Förderung von Menschenrechten fördern“ muss (Abs. 4). Da diese Bestimmung zu den „wesentlichen Bestandteilen“ des Abkommens gehört, könnte man argumentieren, dass negative menschenrechtliche Auswirkungen zu Konsultationen, letztendlich sogar zu einem Aussetzen des Abkommens führen könnten. Möglich wäre dies aber nur dann, wenn die EU regelmäßige menschenrechtliche Folgeabschätzungen und Prozeduren zu deren Berücksichtigung einführen würde. Zur Durchführung solcher Folgeabkommen hat UN-Sonderberichterstatter Olivier De Schutter *Draft Guiding Principles* vorgelegt (De Schutter 2011). Diese skizzieren den normativen Rahmen und die menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten im Kontext der Handels- und Investitionspolitik, beschreiben *Human Rights Impact Assessments* (HRIA) als menschenrechtliche Verpflichtung, benennen menschenrechtliche Prinzipien und methodische Schritte, die bei der Durchführung von HRIA notwendig sind, und schlagen konkrete Maßnahmen zur Berücksichtigung der Ergebnisse von HRIA in der Handelspolitik vor. Das Europäische Parlament hat in einer Entschliessung vom 8. November 2011 die Durchführung von HRIA deutlich angemahnt (EP 2011).

Problematisch ist zweitens der Einsatz von Zollbestimmungen der EU als *Sanktion* oder auch *Anreiz* zur Durchsetzung von Menschenrechtszielen. Zollanhebungen, wie sie sowohl beim APS als auch bei den Menschenrechtsklauseln in bilateralen Abkommen als Sanktionsinstrument zur Verfügung stehen, können ihrerseits soziale Menschenrechte gefährden, wie dies beispielsweise derzeit in Sri Lanka wegen drohender Betriebsschließungen und Entlassungen im Bekleidungs-gewerbe befürchtet wird. Umgekehrt ist es aber auch denkbar, dass die Gewährung von Zollpräferenzen selbst die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen erhöht. Konkret wurde dieser Vorwurf im Falle von Kambodscha seitens der Menschenrechtsorganisation *Bridges Across Borders Cambodia* (BABC) erhoben. Dort sei es mithilfe von Landkonzessionen über 80 000 Hektar zu einer massiven Expansion von Zuckerplantagen gekommen. Die Aktivitäten der involvierten Unternehmen hätten bereits zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden zulasten von 12 000 Menschen geführt. Nach Aussagen von Vertretern dieser Unternehmen stellt die EBA für sie einen wichtigen Anreiz zur Ausweitung ihrer Produktion dar (BABC 2010: 1, 8). Grundsätzlich stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob Zollsenkungen der EU als Anreiz und Zollanhebungen als Sanktion tatsächlich geeignete Mittel zur Durchsetzung von Menschenrechten darstellen. Zumindest jedoch müsste die EU vor der Anwendung ihrer

Menschenrechtsinstrumente eine differenzierte Abwägung der möglichen positiven und negativen Menschenrechtseffekte solcher Maßnahmen vornehmen.

Problematisch ist an den vorgesehenen Menschenrechtssanktionen im Rahmen von Handelsabkommen drittens, dass sie in der Praxis *nur Entwicklungsländer* treffen. Dies liegt daran, dass Menschenrechtsverletzungen in der EU selbst selten ein solches Ausmaß erreichen, dass die Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen greifen könnten. Von Sanktionen verschont werden nicht zuletzt europäische Unternehmen, die möglicherweise für Menschenrechtsverletzungen mitverantwortlich sind und davon profitieren. Europäische Konzerne vor Gerichten in der EU wegen Menschenrechtsverletzungen im Ausland haftbar zu machen, ist extrem schwierig, wenn diese durch Tochterunternehmen oder Zulieferbetriebe begangen werden (Saage-Maaß u.a. 2011). Hinzu kommt, dass die Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen nicht zuletzt darauf abzielen, europäische Unternehmen vor billiger Konkurrenz aus dem Ausland zu schützen. Wegen dieser einseitigen Ausrichtung haben viele NRO und Gewerkschaften in Entwicklungsländern die Einführung von Klauseln zu Menschenrechten und Sozialstandards im Rahmen von Handelsabkommen bisher als ein Instrument des EU-Protektionismus prinzipiell abgelehnt.

Dem bisherigen APS ist in dieser Hinsicht immerhin zugute zu halten, dass die Zollvergünstigungen, anders als bei den bilateralen Handelsabkommen, bislang ohne eine handelspolitische Gegenleistung gewährt werden. Allerdings könnte sich das mit der aktuell diskutierten *APS-Reform* bald ändern: Wenn Regierungen den Rohstoffzugang für europäische Unternehmen systematisch behindern, würde dies als „unfaire Handelspraxis“ gewertet, die einen Ausschluss aus dem APS zur Folge haben könnte.⁹ Sollte sich diese *wirtschaftspolitische Konditionalität* in der endgültigen Verordnung halten, wäre dies ein klarer Missbrauch eines zum Menschenrechtsschutz konzipierten Handelsinstruments. Mit diesem Druckmittel könnte die EU Regierungen zur Senkung von Exportzöllen drängen, die Spielräume zur Regulierung dieses menschenrechtlich und ökologisch hochsensiblen Sektors erheblich einschränken und finanzschwache Entwicklungsländer um Staatseinnahmen bringen, die letztendlich zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte dort dringend gebraucht werden. Die deutsche Bundesregierung hatte sich in einem Positionspapier zu der Handelsstrategie explizit für diese Änderung eingesetzt (Deutsche Bundesregierung 2010: 5).

9 Europäische Kommission: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalized tariff preferences, 10.5.2011 (COM(2011/0117 (COD)), S. 2 und 19: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/com_2011_0241_en.pdf (Stand: 29.7.2011).

Die geplante Reform hätte ferner zur Folge, dass wegen der strikteren wirtschaftlichen Kriterien statt bisher 15 künftig nur noch zehn Länder in den Genuss des APS+ kommen würden. Insgesamt würden vom APS künftig, statt wie bisher 178, nur noch 103 Staaten profitieren. Der Verdacht liegt nahe, dass dieser drohende Ausschluss den Druck auf die betreffenden Länder erhöhen soll, einem reziproken Freihandelsabkommen zuzustimmen, das ihnen selbst einschneidende Zollsenkungen und andere Deregulierungsmaßnahmen gegenüber der EU abverlangen würde. Dies gilt beispielsweise für 13 Länder, die derzeit noch über EPA mit der EU verhandeln, sowie Brasilien, Uruguay und Argentinien, die als Mercosur-Mitglieder über ein Freihandelsabkommen mit der EU verhandeln.

Literatur

- Bartels, Lorand 2008: The application of human rights conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries, Brüssel: European Parliament.
- Bartels, Lorand 2009: Trade and Human Rights, in: Bethlehem, Daniel et al. (eds.): The Oxford Handbook of International Trade Law: Oxford University Press, 571-596.
- Bridges Across Borders Cambodia (BABC) 2010: Bittersweet. A Briefing Paper on Industrial Sugar Production, Trade and Human Rights in Cambodia, Phnom Penh.
- Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Gegen-Strömung, Deutsche Kommission Justicia et Pax, MISEREOR und Urgewald 2011: Extraterritorial State Obligations: Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Köln.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5).
- De Schutter, Olivier 2009a: Report of the Special Rapporteur on the right to food. Addendum. Mission to the World Trade Organization (25 June 2008), 4 February 2009, (A/HRC/10/5/5/Add.2).
- De Schutter, Olivier 2009b: Seed policies and the right to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation, Report to the General Assembly, 23 July 2009, A/64/170.
- De Schutter, Olivier 2011: Draft guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements (Draft version 1 July 2011).
- Deutsche Bundesregierung 2010: A Trade Policy to Foster Competition, Growth and Jobs – Position paper by the German Federal Government on the further development of the EU's trade strategy, 2.8.2010: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146625.pdf (Stand: 29.7.2011).
- Europäische Kommission (EC) 1995: Communication on the Inclusion of the Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and third Countries, Brüssel, 23.5.1995 (COM(95) 216 final).
- Europäische Kommission (EC) 2001: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, Brüssel, 8.5.2001 (KOM(2001) 252 endgültig).

- Europäische Kommission (EC) 2006: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Brüssel.
- Europäische Kommission (EC) 2010: Handel, Wachstum und Weltgeschehen. Handelspolitik als Kernbestandteil der EU-Strategie 2020 (KOM(2010)612).
- Europäisches Parlament (EP) 2008a: Resolution on the evaluation of EU sanctions as part of the EU's actions and policies in the area of human rights, 4.9.2008 (2008/2031(INI)).
- Europäisches Parlament (EP) 2008b: Report on the proposal for a Council regulation applying a scheme of generalized tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December 2011, 29.5.2008 (A6-0200/2008).
- Europäisches Parlament (EP) 2010: Resolution on human rights and social and environmental standards in international trade agreements, 8.11.2010 (2009/2219(INI)).
- Europäisches Parlament (EP) 2011: Resolution on the State of play of EU-India Free Trade Agreement, 2.5.2011 (B7-0000/2011).
- Europäische Union (EU) 2010: The European Union's Generalised System of Preferences, Brüssel.
- FIDH 2008: Position Paper. Human Rights Impact Assessment of Trade and Investment Agreements concluded by the European Union, Brüssel.
- Frein, Michael 2009: Patentrechte und Menschenrechte. Fragezeichen, Widersprüche und Probleme aus entwicklungspolitischer Sicht, Bonn: Evangelischer Entwicklungsdienst (EED).
- Fritz, Thomas 2010: Die zweite Eroberung: Das Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru: FDCL und TNI, Berlin.
- Ghosh, Jayati, /Sengupta, Amitayu/Roychoudhury, Anamitra 2007: The Impact of Macroeconomic Change on Employment in the Retail Sector in India: Policy Implications for Growth, Sectoral Change and Employment, Employment Policy Papers, New Delhi: International Labour Organization (ILO).
- Goodman, Zoe 2009: Seeds of hunger: intellectual property rights on seeds and the human rights response, Backgrounder No. 2 in the THREAD series: 3d Trade – Human Rights – Equitable Economy, Geneva.
- Guruswamy, Mohan/Sharma, Kamal 2006: FDI in Retail – II: Inviting more Trouble? New Delhi: Centre for Policy Alternatives (CPAS).
- India Brand Equity Foundation (IBEF) 2009: Retail Market & Opportunities, A report by Ernst & Young for IBEF, Haryana.
- Issah, Mohammed 2007: Right to Food of Tomato and Poultry Farmers in Ghana. Report of an investigation mission to Ghana, Heidelberg: FIAN International, Send Foundation, Both Ends, Germanwatch und UK Food Group.
- Joseph, Mathew/Soundararajan, Nirupama/Gupta, Manisha/Sahu, Sanghamitra 2008: Impact of organized Retailing on the Unorganized Sector, Working Paper No. 222, New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER).
- Misereor, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra und Gloplis 2011: Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement, Aachen, Berlin, Penang, Secundarabad und Prag.
- Paasch, Armin 2008: Verheerende Fluten – Politisch gemacht. EU-Handelspolitik verletzt das Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühnchen und Tomaten, Bonn: Germanwatch, FIAN, Both Ends und UK Food Group.
- Paasch, Armin 2011: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialogs, Aachen, Berlin Penang, Secundarabad und Prag.

- Reichert, Tobias 2011: Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und Hunger in Entwicklungsländern, Aachen: MISEREOR.
- Saage-Maaß, Miriam/Müller-Hoff, Claudia 2011: Transnationale Unternehmen in Lateinamerika: Gefahr für die Menschenrechte? Berlin: Brot für die Welt und MISEREOR.
- South Center 2010: EPAs and WTO Compatibility – A Development Perspective, Analytical Note, Geneva.
- Wiggerthale, Marita 2009: Zur Kasse bitte! Die neue Konsumfreudigkeit und boomende Märkte in Indien: Welche Folgen es haben kann, wenn Supermärkte des Einzelhandels rasch expandieren, Berlin: Oxfam Deutschland.
- Woolcock, Stephan 2010: The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in international trade, ECIPE Working Paper No. 01/2010.



HEINER BIELEFELDT,
VOLKMAR DEILE, BRIGITTE HAMM,
FRANZ-JOSEF HUTTER,
SABINE KURTENBACH,
HANNES TRETTER (HG.)
**NOTHING TO HIDE –
NOTHING TO FEAR?**
DATENSCHUTZ – TRANSPARENZ –
SOLIDARITÄT
JAHRBUCH MENSCHENRECHTE 2011

Unter dem Titel „Nothing to hide - nothing to fear? Datenschutz – Transparenz – Solidarität“ greift das Jahrbuch Menschenrechte 2011 ein höchst aktuelles und kontroverses Thema auf. Neue Ansätze, insbesondere hinsichtlich eines solidarischen Umgangs mit Daten, und Beiträge zu akuten Gefährdungslagen und gezielten Gegenmaßnahmen sowie ausgewählten Ländersituationen und aktuellen institutionellen Entwicklungen ergeben ein umfassendes Gesamtbild zum Thema Datenschutz.

2011. 430. S. BR. 135 X 210 MM.
ISBN 978-3-205-78668-9

Inga Winkler¹

Die Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten – Fortschritt oder Rückschritt im Bereich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen?

Einleitung

Das Thema der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen ist nicht neu – im Gegenteil, es wird seit Jahrzehnten diskutiert und zeichnet sich durch ein weites Netz an Initiativen aus. Diese bilden ein Patchwork von verschiedenen Instrumenten, die teilweise sektorspezifisch sind (Jerbi 2009: 300). Sie bewegen sich zwischen Verhaltenskodizes der Wirtschaft auf freiwilliger Basis, Multistakeholder-Initiativen mit Einbindung insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteure, intergouvernementalen Initiativen und zumindest der Diskussion um rechtsverbindliche Standards.

Der momentane Höhepunkt im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte ist das Mandat des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie, das mit der Vorstellung seines Abschlussberichts an den UN-Menschenrechtsrat im Juni 2011 zu seinem Ende gekommen ist. In diesem abschließenden Bericht legte Ruggie ein Set von Leitprinzipien vor. Handelt es sich dabei lediglich um ein weiteres Instrument neben vielen anderen? Wie ist die Bedeutung der Leitprinzipien einzuschätzen? Bedeuten sie einen Fortschritt oder Rückschritt im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte? Der Artikel will diesen Fragen nachgehen und stellt dazu zunächst den bisherigen Ruggie-Prozess dar, bevor er genauer auf die Leitprinzipien eingeht.

Der Ruggie-Prozess

DER BISHERIGE PROZESS SEIT 2005

Die damalige UN-Menschenrechtskommission als Vorgängerinstitution des UN-Menschenrechtsrats hat 2005 das Mandat des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs

1 Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Der Beitrag spiegelt ihre persönliche Meinung wider. Dank gilt Claudia Mahler, Katharina Spieß, Katja Gehne und Andrea Kämpf für ihre Kommentare zu einem früheren Entwurf dieses Artikels.

zum Thema Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Unternehmen geschaffen (Commission on Human Rights 2005).

In seinem ersten Bericht an die Menschenrechtskommission, den Ruggie 2006 vorgelegt hat, setzt er sich mit der Vorgeschichte der Schaffung seines Mandats und vorherigen Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte auseinander (SRSG 2006). Diese Vorgeschichte umfasst insbesondere den Entwurf der Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (Sub-Commission 2003a), ein Prozess, der von der damaligen Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte initiiert wurde. Die Unterkommission nahm den von einer Arbeitsgruppe erstellten Entwurf im Konsens an (Sub-Commission 2003b), doch damit endete die Geschichte des Entwurfs, denn die damalige Menschenrechtskommission hat die Normen nicht angenommen. Vielmehr betonte sie in einer im Konsens angenommenen Resolution ausdrücklich, dass der Entwurf nicht im Auftrag der Kommission zustande gekommen sei und dass ihm keine rechtliche Geltungskraft zukäme (Commission on Human Rights 2004). Der Entwurf der Normen hat stark polarisiert: Während viele zivilgesellschaftliche Akteure ihm große Unterstützung entgegengebracht haben, stand die Wirtschaft ihm größtenteils ablehnend gegenüber. In Kombination mit der zögerlichen bis ablehnenden Haltung vieler Staaten, wie sie in der Ablehnung durch die Menschenrechtskommission zum Ausdruck kam, war dem Entwurf somit keine Zukunft beschert. Stattdessen schuf die Menschenrechtskommission 2005 das Mandat des Sonderbeauftragten, das vor dem Hintergrund dieser Vorgeschichte zu sehen ist.

Ruggie kritisiert in seinem ersten Bericht – in für den UN-Kontext ungewöhnlicher Schärfe – den Entwurf der UN-Normen als „*engulfed by its doctrinal excesses*“ (SRSG 2006: Abs. 59) und gezeichnet von „*exaggerated legal claims and conceptual ambiguities [that] created confusion and doubt*“ (ebd.). Er kommt zu dem Schluss, dass „*the divisive debate over the Norms obscures rather than illuminates promising areas of consensus and cooperation among business, civil society, governments and international institutions with respect to human rights*“ (ebd.: Abs. 69). Darin wird auch schon sein eigener Ansatz deutlich, der stark auf Konsens und Kooperation – auch mit der Wirtschaft – setzt.

In seinem Bericht von 2007 hat Ruggie eine eigene Aufstellung der bestehenden Standards und Initiativen vorgelegt (SRSG 2007a). 2008 markierte einen wichtigen Zwischenschritt, als Ruggie seinen Rahmen für Unternehmenstätigkeit und Menschenrechte „Schützen, achten, Rechtsschutz gewähren“ vorlegte (SRSG 2008). Dieser besteht aus drei Säulen, nämlich a) der staatlichen Verpflichtung, Individuen

vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu schützen, b) der Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten, sowie c) der Stärkung von Beschwerde- und Klagemöglichkeiten. Jede der drei Säulen steht für sich, aber sie ergänzen und verstärken sich gegenseitig. Dieser Rahmen ist in der Literatur auf enorme Aufmerksamkeit gestoßen und hat seitdem die Debatte um Wirtschaft und Menschenrechte stark geprägt (u.a. Hamm/Scheper 2009; Martens 2009; de la Vega/Mehra 2009; Jerbi 2009; McCorquodale 2009; Bilchitz 2010).

Nach Vorlage dieses Berichts hat der Menschenrechtsrat das Mandat von Ruggie verlängert und ihn aufgefordert, diesen Rahmen zu operationalisieren (HRC 2008). 2009 und 2010 hat Ruggie zwei Zwischenberichte vorgestellt, die einige Elemente und Aspekte des Rahmens konkretisieren und verfeinern (SRSG 2009; SRSG 2010). Allerdings sind diese wohl mehr dem jährlichen Berichtszyklus an den Menschenrechtsrat geschuldet, als eine wirkliche Weiterentwicklung und Operationalisierung darzustellen. 2010 haben die Delegierten im Menschenrechtsrat sich während des interaktiven Dialogs geeinigt, dass die Operationalisierung durch Leitprinzipien erfolgen soll (SRSG 2011a: Abs. 9). Im November 2010 hat Ruggie einen Entwurf der Leitprinzipien vorgelegt und in einem breiten Konsultationsprozess zur Kommentierung aufgefordert. Im Juni 2011 hat er die endgültigen Leitprinzipien dem Menschenrechtsrat vorgestellt (SRSG 2011a), die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen.

REFERENZPUNKT IN DER DISKUSSION UM WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

Der von Ruggie entwickelte Rahmen und die Operationalisierung durch die Leitprinzipien beinhalten zwar keine bahnbrechenden Neuerungen im Sinne der Herausbildung neuer Normen, aber eine konzeptionelle Herangehensweise an die Materie. Sie arbeiten die Implikationen der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente heraus, konkretisieren sie und führen sie in einem einzigen, kohärenten und umfassenden Referenzrahmen zusammen (SRSG 2011a: Abs. 14). Ruggie ist es damit gelungen, die Diskussion zu fokussieren: Der von ihm entwickelte Rahmen wird von allen Akteuren als allgemeiner Bezugsrahmen und Referenzpunkt in der Diskussion um Wirtschaft und Menschenrechte angesehen.

Von entscheidender Bedeutung für die Herausbildung als Referenzpunkt war, dass Ruggie während des gesamten Prozesses den Dialog mit Staaten, Unternehmen und der Zivilgesellschaft gesucht hat. Seine Arbeitsweise war zum einen geprägt durch umfangreiche und fundierte Hintergrundrecherchen und die Aufarbeitung der bestehenden Instrumente in diesem Bereich und zum anderen durch einen breiten und transparenten

Konsultationsprozess. Dabei darf nicht verkannt werden, dass ein solch aufwendiger und umfangreicher Prozess mit der normalerweise zur Verfügung stehenden Ausstattung und Kapazität eines vom UN-Menschenrechtsrat geschaffenen Mandats nicht realisierbar gewesen wäre, sondern erst durch die zusätzliche Unterstützung durch Staaten und die Pro-bono-Aktivitäten diverser Großkanzleien möglich geworden ist (SRSG 2011b: 3 f.).

Der von Ruggie geschaffene Rahmen ist auf große Akzeptanz gestoßen. Gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Entwurf der UN-Normen, die aufgrund des fehlenden Konsenses nicht über den Status als Entwurf hinausgekommen sind, ist dies als ein entscheidender Schritt zu werten. Der Rahmen wurde 2008 im Menschenrechtsrat im Konsens angenommen und ausdrücklich willkommen geheißen (HRC 2008). Ebenso hat der Menschenrechtsrat im Juni 2011 im Konsens die Leitprinzipien gebilligt und begrüßt (HRC 2011: Abs. 1). Die Resolution sieht die Leitprinzipien als umfassende Empfehlungen für die Umsetzung des Rahmens, fügt aber hinzu, dass weitere Fortschritte darauf aufbauen können (HRC 2011: Abs. 4). Darüber hinaus haben auch Unternehmerverbände und Unternehmen ihre Unterstützung zum Ausdruck gebracht,² selbst wenn diese ausdrücklichen Äußerungen gemessen an der Zahl der weltweit existierenden Unternehmen nur eine verschwindend geringe Minderheit ausmachen. Auch durch die Zivilgesellschaft hat Ruggie während des gesamten Prozesses viel Unterstützung, Engagement und Akzeptanz erfahren, obwohl viele zivilgesellschaftliche Organisationen – und teilweise auch akademische Stimmen – sich gerade im Kontext der Kommentierung des Entwurfes der Leitprinzipien zunehmend kritisch geäußert und konstruktive Kritik geübt haben.³ Doch auch wenn teilweise weitergehende Standards gefordert werden, so erfolgt dies zumindest unter Bezugnahme auf den von Ruggie entwickelten Rahmen, der als Mindeststandard akzeptiert wird.⁴ Ein einziges NGO-Bündnis hat sich gegen die Annahme der Leitprinzipien durch den Menschenrechtsrat ausgesprochen.⁵

2 Vgl. z.B. Investor statement in support of the work of Professor John Ruggie, UN Secretary-General's Special Representative on Business & Human Rights, February 2011, www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/investor-statement-supporting-ruggie-feb-2011.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

3 Vgl. z.B. Joint Civil Society Statement on the draft Guiding Principles on Business and Human Rights, January 2011, www.fidh.org/IMG/pdf/Joint_CS0_Statement_on_GPs.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

4 Vgl. etwa Chris Jochnik: Making Headway on business and human rights, Politics of Poverty, Oxfam America, <http://politicsofpoverty.oxfamamerica.org/index.php/2011/02/11/making-headway-on-business-and-human-rights>, Stand: 19. Mai 2011; Peter Frankental, Amnesty International UK: Letter to Professor Ruggie, 4 February 2011, www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/amnesty-uk-ltr-to-ruggie-4-feb-2011.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

5 FIAN International et al.: Statement to the Delegations on the Human Rights Council 2011, 17th session, Agenda Item 3, www.fian.org/news/press-releases/CSOs-respond-to-ruggies-guiding-principles-regarding-human-rights-and-transnational-corporations/pdf, Stand: 4. Juni 2011.

Außerdem wird der von Ruggie entwickelte Rahmen zunehmend in anderen Initiativen und Instrumenten im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte aufgegriffen. So stützen sich beispielsweise die 2010 herausgebrachten ISO 26000 Standards zu gesellschaftlicher Verantwortung im menschenrechtlichen Bereich auf den von Ruggie geschaffenen Rahmen (ISO 2010). Auch in die überarbeiteten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (OECD 2011), die Ende Mai 2011 angenommen worden sind, ist die Arbeit von Ruggie eingeflossen und spiegelt sich im Kapitel zu Menschenrechten wider.⁶ Ebenso nutzt der *UN Global Compact* als die weltweit größte Initiative im Bereich der *Corporate Social Responsibility* (CSR), die 5300 Unternehmen in 130 Ländern umfasst (Stand von 2009),⁷ die Arbeit von Ruggie, um zu konkretisieren, was es für Unternehmen bedeutet, die Menschenrechte zu achten.⁸

Das Mandat von John Ruggie hat sich somit als Referenzpunkt in der Diskussion um Wirtschaft und Menschenrechte herausgebildet. Es ist ihm gelungen, die diversen Stränge und das Patchwork verschiedener Initiativen zu bündeln und in einem einheitlichen Rahmen zusammenzuführen. Im Folgenden werden die Leitprinzipien, die diesen Rahmen operationalisieren sollen, einer näheren Analyse und Einschätzung unterzogen, wobei sowohl auf ihre Reichweite und Rechtsnatur einzugehen ist als auch auf die einzelnen Säulen.

Reichweite und Rechtsnatur der Leitprinzipien

AN ALLE UNTERNEHMEN GERICHTET

Hervorzuheben ist, dass die von Ruggie entwickelten Leitprinzipien nicht nur auf transnationale Unternehmen, sondern auf alle Unternehmen anwendbar sind. Bislang standen transnationale Unternehmen häufig im Mittelpunkt der Diskussion um Wirtschaft und Menschenrechte, so etwa bei den OECD-Leitsätzen (OECD 2011). Insbesondere vor dem Hintergrund der Globalisierung, die Unternehmen erlaubt, über Grenzen hinweg tätig zu werden, ist die Effektivität rein nationalstaatlicher Regeln angezweifelt worden. Auch Ruggie betont, dass viele Menschenrechtsverletzungen durch Regulierungslücken entstehen, die sich durch die Globalisierung gebildet haben (SRSG 2008: Abs. 3).

6 www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_34889_44086753_1_1_1_1,00.html, Stand: 19. Mai 2011.

7 www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html, Stand: 19. Mai 2011.

8 Statement by the Global Compact Human Rights Working Group to the Special Representative of the Secretary-General on business and human rights, www.business-humanrights.org/media/documents/ungc-hrwg-statement-ruggie-jan-2011.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

Schätzungen zufolge gibt es über 80 000 transnationale Unternehmen, zehnmal so viele Tochtergesellschaften und Millionen Zulieferer. Jedoch sind der weitaus größere Teil der bestehenden Unternehmen kleine und mittlere, also national oder lokal agierende Unternehmen (SRSG 2011a: Abs. 15). Auch durch solche Unternehmen ist die Gefahr der Beeinträchtigung von Menschenrechten sehr real. Und wenn keine nationalen Gesetze bestehen, die die Tätigkeit von Unternehmen regulieren, dann bestehen diese häufig ebenso wenig für nationale Unternehmen wie für transnational agierende Konzerne in dem entsprechenden Land. Es ist daher zu begrüßen, dass die Leitprinzipien unterschiedslos für alle Arten von Unternehmen gelten – auch wenn natürlich anzuerkennen ist, dass die konkreten Anforderungen variieren (SRSG 2011a: Prinzip 14, Prinzip 17 (b)).

IM AUSGANGSPUNKT AUF ALLE MENSCHENRECHTE ERSTRECKT

Ebenfalls zu begrüßen ist es, dass die Leitprinzipien sich auf alle Menschenrechte erstrecken. Denn in der Tat können Unternehmen prinzipiell alle Menschenrechte beeinträchtigen (vgl. Saage-Maaß 2009: 103). Welche Menschenrechte konkret betroffen sein können, ist stärker von dem Geschäftsbereich der jeweiligen Unternehmen abhängig als von generellen Überlegungen, welche Menschenrechte für Unternehmen relevant sind.

Auch wenn Ruggie es als Ausgangspunkt deutlich hervorhebt, dass Unternehmen prinzipiell alle bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte beeinträchtigen können, und in den allgemeinen Prinzipien am Anfang betont, dass Staaten die Menschenrechte achten, schützen und erfüllen⁹ müssen, so bleibt dennoch fraglich, ob die Leitprinzipien alle Menschenrechte in all ihren Dimensionen angemessen berücksichtigen. Insbesondere die Erfüllungsdimension wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte scheint nur kurz gestreift, aber nicht umfassend erörtert. Prinzip 5 betrifft die Rolle des Staates, wenn er Verträge mit Unternehmen eingeht oder gesetzliche Regelungen aufstellt, bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, die Auswirkungen auf die Verwirklichung der Menschenrechte haben können. Dies betrifft etwa die Wasser- und Sanitärversorgung und die Gesundheitsversorgung. Allerdings erscheint der Fokus auf Dienstleistungen, die Unternehmen aufgrund eines Vertrags mit dem Staat erbringen, zu eng. Auch in anderen Bereichen betreffen die von privaten Akteuren erbrachten Güter und Dienstleistungen die Erfüllungsdimension wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, so etwa die

⁹ Die von Ruggie verwendete Terminologie für die Verantwortung von Unternehmen ist insofern verwirrend, als dass „achten“ in dem „Achten, Schützen, Rechtsschutz gewähren-Rahmen“ etwas anderes bedeutet als in der für die Verwirklichung von Menschenrechten gebräuchlichen Typologie des „Achten, Schützen, Gewährleisten“, vgl. dazu Bilchitz 2010: 205 ff.

Produktion und der Verkauf von Nahrungsmitteln oder die Vermietung von Wohnraum. Auch in diesem Kontext trifft den Staat die Verpflichtung, die Aktivitäten von Unternehmen zu regulieren und zu überwachen.

Darüber hinaus gehen die Leitprinzipien in keiner Weise auf die spezifische Verantwortung der Unternehmen selbst in diesen Konstellationen ein. Der von Ruggie 2008 entwickelte Rahmen deutete an, dass Unternehmen in bestimmten Konstellationen, u.a. wenn sie öffentliche Aufgaben übernehmen, eine weitergehende Verantwortung haben können (SRSG 2008: Abs. 24). Im Rahmen seines Mandats hat Ruggie versucht, dieses Konzept der öffentlichen Aufgaben weiter zu erörtern (IHRB 2009: 6), es dann allerdings scheinbar verworfen. In den Leitprinzipien findet sich nichts zu einer solchen potentiell weitergehenden Verantwortung von Unternehmen. Statt auf öffentliche Aufgaben abzustellen – wie auch immer diese definiert würden –, wäre es hier vorzugswürdig gewesen, auf die spezifische Verantwortung von Unternehmen einzugehen, wenn sie zur Erfüllung von Menschenrechten beitragen.¹⁰ Es wäre wünschenswert gewesen, Unternehmen auch in diesem komplexen Bereich mehr Orientierung zu geben.

KRITIK AN FEHLENDER RECHTSVERBINDLICHKEIT

Im Kontext der Diskussion um den Rahmen und die Leitprinzipien wurde häufig die fehlende Rechtsverbindlichkeit kritisiert, insbesondere in Bezug auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen¹¹ (de la Vega/Mehra 2009: 31 f.; s. aber auch Knox 2008). Während viele Autorinnen und Autoren argumentieren, dass Unternehmen rechtsverbindliche menschenrechtliche Verpflichtungen haben (u.a. Jägers 2001; McBeth 2010: 243 ff.), könnte nur ein von Staaten entwickeltes völkerrechtliches Instrument diese Frage endgültig entscheiden und die Diskussion darüber beenden. Im Rahmen des interaktiven Dialogs im Menschenrechtsrat im Juni 2011 hat eine Reihe von Staaten deutlich gemacht, dass sie die Leitprinzipien nur als einen ersten Schritt sehen und weiterhin an der Ausarbeitung eines rechtlich bindenden Instruments interessiert sind.¹²

Allerdings hat die damalige Menschenrechtskommission – als aus Staaten-

10 Vgl. dazu Bilchitz 2010: 207 ff., für den Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung auch Independent Expert 2010.

11 Companies' obligations to respect human rights abroad, Joint Statement, January 2011, www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/fian-ngo-joint-statement-re-guiding-principles-companies-obligations-to-respect-jan-2011.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

12 Die Statements aller Staaten sind im HRC-Extranet abrufbar, zugänglich über: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/17session, Stand: 5. Juni 2011.

vertretern zusammengesetztes Organ – im Rahmen der Diskussion um den Entwurf der UN-Normen gezeigt, dass sie derzeit kein Interesse an der Entwicklung eines solchen Instruments hat. Sicherlich war diese Ablehnung auch der Kritik an dem spezifischen Entwurf der Normen, dem Verfahren ihres Zustandekommens und dem Status der Unterkommission geschuldet. Doch erscheint es auch zum jetzigen Zeitpunkt fraglich, ob die Zeichen für einen neuen Versuch, ein rechtsverbindliches Instrument zu entwickeln, besser gestanden hätten. Wenn die fehlende Rechtsverbindlichkeit kritisiert wird, muss man sich daher fragen, wo man ohne die Leitprinzipien stehen würde.

Ruggie selbst hat sich anfangs einem völkerrechtlich bindenden Instrument gegenüber sogar ausdrücklich kritisch gezeigt, insbesondere mit dem Argument, dass die Aushandlung eines solchen Vertrags sehr langwierig sei und kurzfristigere, schneller umzusetzende Schritte untergraben könne (Ruggie 2008: 42 f.). Zuletzt hat er seine Position jedoch offener formuliert. In der Einleitung zu den Leitprinzipien spricht er davon, dass die Leitprinzipien aussichtsreiche längerfristige Entwicklungen nicht ausschließen (SRSG 2011a: Abs. 13). Die Resolution des Menschenrechtsrats von Juni 2011 greift dies – wenn auch sehr zögerlich – auf und spricht davon, dass die Umsetzung der Leitprinzipien die Verstärkung menschenrechtlicher Standards nicht ausschließen soll (HRC 2011: Abs. 4).

Außerdem hat Ruggie sich positiv hinsichtlich eines intergouvernementalen Prozesses zur Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Instruments geäußert, beschränkt auf den Bereich schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, die die Schwelle von Völkerrechtsverbrechen erreichen könnten (SRSG 2011b: 4). Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, gerade diesen Bereich des Völkerstrafrechts bereits in den Leitprinzipien aufzugreifen und klarzustellen, dass Verantwortungsträger/innen in Unternehmen diesem rechtlich verbindlichen Regime unterworfen sind, auch wenn damit nur die schwersten menschenrechtlichen Verbrechen, und nicht alle Menschenrechtsverletzungen, erfasst werden (vgl. SRSG 2007a: Abs. 19 ff.).

Die Verpflichtung der Staaten, die Menschenrechte zu schützen

Prinzipien 1 bis 10 befassen sich mit der staatlichen Schutzpflicht. Prinzip 1 beinhaltet den übergeordneten Grundsatz: die Pflicht der Staaten gegen menschenrechtliche Beeinträchtigungen durch Unternehmen zu schützen. Prinzip 2 betrifft die Konstellation extraterritorialen Handelns, und Prinzipien 3 bis 10 konkretisieren die staatliche Schutzpflicht anhand bestimmter Handlungs- und Problemfelder. So geht

Prinzip 3 auf gesetzgeberische Maßnahmen, Regulierung und weitere Maßnahmen ein; Prinzipien 4 bis 6 beziehen sich auf Konstellationen, in denen der Staat in einem besonders engen Zusammenhang zu Unternehmen steht; Prinzip 7 befasst sich mit besonderen Herausforderungen in Konfliktzonen; und Prinzipien 8 bis 10 betreffen die Politikkohärenz zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen, verschiedenen Politikfeldern wie etwa im Zusammenhang mit Investitionsschutzabkommen sowie bei Handeln in multilateralen Institutionen.

Im Ausgangspunkt ist es zu begrüßen, dass die Leitprinzipien die staatliche Schutzpflicht betonen. Teilweise wird argumentiert – so auch im Rahmen der Diskussion um den Entwurf der UN-Normen –, dass Staaten nicht immer in der Lage oder nicht willens seien, Unternehmen zu regulieren. Daher hat der Entwurf der UN-Normen vorgeschlagen, Unternehmen in ihrer Einflussosphäre Verpflichtungen im gleichen Umfang wie Staaten aufzuerlegen (Sub-Commission 2003a: Abs. 1). Natürlich entspricht es den Tatsachen, dass Staaten nicht immer fähig oder willens sind, ihrer Schutzpflicht nachzukommen. Doch gerade wenn dies auf den fehlenden Willen der Staaten zurückzuführen ist, birgt diese Argumentation die Gefahr ungewollter Auswirkungen. Es nimmt Staaten den Anreiz, die Menschenrechte zu verwirklichen und ihrer Schutzpflicht nachzukommen, und gibt ihnen eine Entschuldigung, die Verantwortung auf andere Akteure abzuwälzen. Daher ist der Fokus auf die primäre Verantwortung der Staaten für die Verwirklichung der Menschenrechte im Grundsatz zu begrüßen.

KRITIK AN KONKRETISIERUNG DER STAATLICHEN SCHUTZPFLICHT

Allerdings erscheint fraglich, ob die Leitprinzipien dieser Schutzpflicht umfassend gerecht werden. Lediglich das übergeordnete Prinzip 1 ist in verpflichtender Weise („*States must*“) formuliert, wohingegen die folgenden Prinzipien als Empfehlungen („*States should*“) abgefasst sind. Mit dieser relativ schwachen Ausgestaltung fehlt ein verbindlicher Maßstab.

Dabei ist die staatliche Schutzpflicht im Völkerrecht akzeptiert (vgl. SRSG 2007a: Abs. 10 ff.). Zwar ist anzuerkennen, dass das Völkerrecht nicht im Detail vorgibt, wie Staaten ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen müssen, sondern dass Staaten die Wahl der Mittel überlassen bleibt. Doch geben die menschenrechtlichen Verpflichtungen sehr wohl einen Rahmen vor. Zudem sind einige Maßnahmen unerlässlich, um das Ziel, die Menschenrechte vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen, zu erreichen, und erlangen daher verpflichtenden Charakter.

An einigen Prinzipien wird besonders deutlich, dass die Leitprinzipien hinter diesen Verpflichtungen zurückbleiben. So sind Staaten verpflichtet, gesetzliche Maßnahmen

zur Verwirklichung der Menschenrechte zu ergreifen und diese auch durchzusetzen. Prinzip 3 (a) und (b) sollten daher klaren verpflichtenden Charakter haben, während darüber hinaus natürlich weitere Maßnahmen im Sinne eines „*smart mix of measures*“ (Kommentar Prinzip 3) ergriffen werden können. In ähnlicher Weise *müssen* Staaten Unternehmen regulieren und überwachen (vgl. Prinzip 5), insbesondere wenn diese Aktivitäten ausüben, die direkte Auswirkungen auf die Verwirklichung von Menschenrechten haben. Weiterhin *müssen* Staaten sicherstellen, dass alle staatlichen Institutionen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen (vgl. Prinzip 8), dass ihnen ausreichend Raum bleibt, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, wenn sie andere (völkerrechtliche) Verträge eingehen (vgl. Prinzip 9), und dass sie ihre Verpflichtungen auch beachten, wenn sie in multilateralen Institutionen handeln (vgl. Prinzip 10).

Zwar enthält die Einleitung zu den Leitprinzipien zusätzlich einen Hinweis, dass nichts in den Prinzipien so verstanden werden sollte, dass es bestehende staatliche Verpflichtungen einschränken würde. Doch es wäre gerade Aufgabe und Nutzen der Leitprinzipien, diese staatlichen Verpflichtungen zu konkretisieren und zu operationalisieren und damit auf konkrete Fallgestaltungen anwendbar zu machen.

Darüber hinaus enthalten die auf die Staaten bezogenen Leitprinzipien kein allgemeines Prinzip – nicht einmal eine Empfehlung – zum Erfordernis von *due diligence*-Prozessen (vgl. unten). Nur in Bezug auf Unternehmen, die in besonders engem Zusammenhang mit Staaten stehen, enthält Prinzip 4 eine Empfehlung an Staaten, dort wo es angemessen ist, *due diligence* zu verlangen. Anstatt zumindest eine allgemeine Empfehlung auszusprechen, dass Staaten *due diligence*-Prozesse einschließlich menschenrechtlicher Folgenabschätzung rechtlich verankern sollten (vgl. dazu CESCR 2011: Abs. 4), bleibt dies damit letztlich ein freiwilliges Instrument für Unternehmen. Dies ist ebenso verwunderlich wie bedauerlich, da die *due diligence* eine zentrale Komponente der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen in Ruggies Rahmen ausmacht und ohne diese innerhalb der staatlichen Schutzpflicht aufzugreifen, nicht gewährleistet ist, dass die drei Säulen durchgängig ineinandergreifen.

Die unklare Formulierung und schwache Ausgestaltung der staatlichen Verpflichtungen verwischt die Unterscheidung zwischen der Verpflichtung der Staaten und der Verantwortung von Unternehmen. Wenn Ruggie kritisiert, dass der Entwurf der UN-Normen zu weit ging, indem er für Unternehmen die gleichen Verpflichtungen aufstellen wollte wie für Staaten, so gehen die Leitprinzipien in die entgegengesetzte Richtung und sehen sich dem Vorwurf ausgesetzt, dass sie zu kurz greifen, indem sie die staatlichen Verpflichtungen verwässern.

Ruggie selbst hat sich insbesondere im Rahmen des umfangreichen Rechercheprozesses zur Vorbereitung der Aufstellung, die er 2007 vorgelegt hat, ausführlich mit der staatlichen Schutzpflicht auseinandergesetzt. Ein Addendum zu diesem Bericht trägt insbesondere die Empfehlungen der Vertragsorgane zu Maßnahmen, die Staaten ergreifen müssen, zusammen (SRSG 2007b: Abs. 39 ff.). Daraus geht klar hervor, dass Staaten verpflichtet sind, legislative Maßnahmen zu ergreifen, die Aktivitäten von Unternehmen zu regulieren und zu überwachen sowie diese Maßnahmen umzusetzen und durchzusetzen (SRSG 2007b: Abs. 42, 44, 49). Insgesamt bleiben die Prinzipien zur staatlichen Schutzpflicht damit bedauerlicherweise sowohl hinter dem geltenden Recht als auch hinter dem zurück, was Ruggie selbst in vorhergehenden Berichten formuliert hat.

EXTRATERRITORIALE STAATENPFLICHTEN

Ein Kritikpunkt, der in der Diskussion der Leitprinzipien viel Raum eingenommen hat, sind die extraterritorialen Staatenpflichten¹³ (vgl. bereits McCorquodale 2009: 387 ff.). Ruggie selbst betont in vorhergehenden Berichten, dass „[t]he root cause of the business and human rights predicament today lies in the governance gaps created by globalization“ (SRSG 2008: Abs. 3). Die zentrale Herausforderung sei „[h]ow to narrow and ultimately bridge the gaps in relation to human rights“ (ebd.). Doch nachdem er dies als eine der größten Herausforderungen identifiziert hat, schlagen die Leitprinzipien keine Lösungen vor, die explizit dieser Herausforderung begegnen. Natürlich greifen auch gestärkte nationalstaatliche Regelungen in den Ländern, in denen Unternehmen tätig sind, um deren Tätigkeiten zu regulieren. Doch gerade wenn der Aspekt der Globalisierung derart betont wird, wäre es nur konsequent, auch Regulierung über Grenzen hinweg zu fordern.

Die Leitprinzipien beinhalten jedoch keine staatliche Verpflichtung, die Tätigkeit von Unternehmen zu regulieren, die im Ausland tätig werden. Im Gegenteil, sie stellen ausdrücklich klar, dass Staaten nach gegenwärtigem Völkerrecht keine solche Verpflichtung träge (Kommentar Prinzip 2). Prinzip 2 fordert lediglich, dass Staaten „should set out clearly their expectation“, dass Unternehmen in all ihren Aktivitäten – also weltweit – die Menschenrechte achten. Das Prinzip bleibt damit vage und unverbindlich.

Es ist anzuerkennen, dass das Thema der extraterritorialen Staatenpflichten stark umstritten ist. Aber viele Stimmen in der Literatur sehen einen klaren Trend zur

13 Siehe u.a. States' obligations to respect and protect human rights abroad, Joint Statement on John Ruggie's Draft Guiding Principles, January 2011, www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/fian-ngo-joint-statement-re-guiding-principles-state-duty-jan-2011.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

Anerkennung solcher Staatenpflichten (vgl. u.a. Gondek 2009), der u.a. durch die Praxis der Vertragsorgane gestärkt wird (vgl. u.a. CESCR 2011: Abs. 5; Coomans 2011). Auch Ruggies vorhergehende Berichte waren weniger kategorisch formuliert und haben die extraterritoriale Geltung als offene Frage dargestellt (SRSB 2008: Abs. 19, SRSB 2009: Abs. 15). Insbesondere in dem Bericht von 2010 hat Ruggie sich differenziert mit der Frage auseinandergesetzt und angekündigt, sich weiter mit Fragen der Extraterritorialität zu beschäftigen, um zwischen verschiedenen Maßnahmen und ihrer rechtlichen Einordnung unterscheiden zu können (SRSB 2010: Abs. 46 ff.).

Eine derart kategorische Ablehnung spiegelt daher kaum die aktuelle Diskussion wider, die es durchaus möglich erscheinen lässt, dass extraterritoriale Staatenpflichten in naher Zukunft an Akzeptanz gewinnen. Einen entscheidenden Beitrag – zumindest im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – können die Ende 2011 herausgebrachten Maastricht Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte leisten.¹⁴ Auch ohne dies als definitives Statement des geltenden Rechts auszuformulieren, wäre in den Leitprinzipien eine stärkere Formulierung in Bezug auf extraterritoriale Regulierung von Unternehmen möglich – und wünschenswert – gewesen (etwa in der Form einer Empfehlung, dass Staaten „sicherstellen sollten“), anstatt nur von einer Erwartung zu sprechen und die Existenz einer Verpflichtung explizit zu verneinen.

Die Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu achten

Die Prinzipien 11 bis 24 beziehen sich auf die zweite Säule des Rahmens, die Verantwortung von Unternehmen, die Menschenrechte zu achten.

FOKUS AUF DAS KERNGESCHÄFT

Positiv hervorzuheben ist, dass die Leitprinzipien und der gesamte Ruggie-Prozess den Fokus auf das Kerngeschäft der Unternehmen legen und Anforderungen an die menschenrechtliche Verantwortung in allen unternehmerischen Aktivitäten aufstellen. Sie betonen also nicht freiwillige, zusätzliche Projekte zur Förderung oder Verwirklichung

¹⁴ Dieser Prozess zu extraterritorialen Staatenpflichten wird durch ein Netzwerk aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, akademischen Institutionen und Individuen, dem sog. ETO Consortium, vorangetrieben, das sich seit einigen Jahren mit der Thematik befasst und Ende 2011 die Maastricht Prinzipien herausgebracht hat.

von Menschenrechten, die Unternehmen initiieren können und häufig als Teil ihrer CSR ansehen. Die Leitprinzipien stellen ausdrücklich klar, dass derartige Aktivitäten keinen Ausgleich für die mangelnde Achtung von Menschenrechten im Kerngeschäft darstellen können (Kommentar Prinzip 11). Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, diesem Aspekt noch mehr Beachtung zu schenken und durch die Leitprinzipien zur Klärung des Verhältnisses zwischen menschenrechtlicher Verantwortung und CSR-Projekten beizutragen. So wäre zum Beispiel eine Klarstellung wünschenswert, dass CSR-Projekte nicht automatisch zur Verwirklichung von Menschenrechten beitragen, sondern, dass auch gut gemeinte Projekte zu menschenrechtlichen Beeinträchtigungen führen können. Auch im Rahmen von CSR-Projekten sollten Unternehmen daher die Menschenrechte achten. Die Leitprinzipien hätten konkretisieren können, was die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen für die Ausgestaltung von Projekten bedeutet.

KONKRETISIERUNG DER VERANTWORTUNG DER UNTERNEHMEN

Prinzip 11 enthält den Grundsatz der unternehmerischen Verantwortung, die Menschenrechte zu achten; Prinzip 12 bezieht dies auf alle international anerkannten Menschenrechte; Prinzip 13 stellt klar, dass sich die Verantwortung sowohl auf die eigenen unternehmerischen Aktivitäten bezieht als auch auf Aktivitäten, die in direktem Zusammenhang mit Aktivitäten des Unternehmens stehen; Prinzip 14 betont, dass die Verantwortung alle Unternehmen trifft; und Prinzip 15 nennt die drei wesentlichen Elemente, die Unternehmen anwenden sollten, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden: ein *policy commitment*, einen menschenrechtlichen *due diligence*-Prozess und Verfahren zur Abhilfe von Beeinträchtigungen, wenn es zu solchen gekommen ist. Diese Elemente werden in den operationalisierenden Prinzipien 16 bis 24 weiter konkretisiert.

Im Ausgangspunkt greifen die Leitprinzipien mit der Verantwortung, die Menschenrechte zu achten, das auf, was auch die Instrumente der OECD (OECD 2011) und Internationalen Arbeitsorganisation (ILO 2006) sowie des *UN Global Compact* (UN Global Compact 2000) bereits enthalten, nämlich dass Unternehmen Menschenrechte achten sollen. Im Grundsatz bedeutet, die „Menschenrechte zu achten“, nicht in die Rechte anderer einzugreifen und negativen Beeinträchtigungen zu begegnen, wenn es doch zu solchen kommt (Prinzip 11). Allerdings tragen die Leitprinzipien entscheidend dazu bei, zu konkretisieren, was es bedeutet, „Menschenrechte zu achten“ und welche Schritte Unternehmen befolgen sollten, um dieser Verantwortung nachzukommen.

Prinzip 16 verlangt von Unternehmen ein *policy commitment*, das die Basis dafür bildet, ihre menschenrechtliche Verantwortung im Unternehmen zu verankern. Prinzipien 17 bis 21 befassen sich mit der menschenrechtlichen *due diligence*. Diese soll Unternehmen helfen, tatsächliche und potentielle negative Auswirkungen auf Menschenrechte zu erkennen, zu vermeiden, abzumildern und darüber Rechenschaft abzulegen, wie sie Beeinträchtigungen von Menschenrechten begegnen (Prinzip 17). Zu diesem Zweck sollen Unternehmen eine menschenrechtliche Folgenabschätzung durchführen, zum einen in regelmäßigen zeitlichen Abständen, aber auch vor bestimmten wichtigen Entscheidungen oder Änderungen im Geschäftsablauf. In dem Prozess der Erkennung und Bewertung negativer Auswirkungen auf die Menschenrechte anderer sollen Unternehmen auf menschenrechtliche Expertise und aussagekräftige Konsultationen mit den möglicherweise Betroffenen zurückgreifen (Prinzip 18 und Kommentar dazu). Die Ergebnisse der Folgenabschätzung sollen Unternehmen in ihre Aktivitäten und Verfahren integrieren und angemessene Maßnahmen treffen, um auf negative Auswirkungen zu reagieren (Prinzip 19). Schließlich sollen Unternehmen die Angemessenheit der getroffenen Maßnahmen nachverfolgen (Prinzip 20) und darauf vorbereitet sein, öffentlich darüber Rechenschaft abzulegen, wie sie Auswirkungen auf die Menschenrechte begegnen (Prinzip 21). Von entscheidender Bedeutung ist letztlich Prinzip 22, das klarstellt, dass Unternehmen negativen Auswirkungen auf Menschenrechte abhelfen sollen.

Die Prinzipien zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sind von großem Nutzen, insbesondere indem sie für Unternehmen konkretisieren, was es bedeutet, die Menschenrechte zu achten, und welche Schritte Unternehmen befolgen sollten, um dieser Verantwortung nachzukommen. Gerade die Prinzipien zur menschenrechtlichen *due diligence* sind sehr detailliert ausgestaltet. Allerdings beschränken sich die Vorgaben weitgehend auf prozedurale Schritte. Hingegen wäre es wünschenswert, auch klarere substantielle Vorgaben aufzustellen, anhand derer bewertet werden könnte, ob die von Unternehmen getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung ihrer *due diligence* und zur Abhilfe menschenrechtlichen Anforderungen genügen. Solche substantiellen Kriterien ließen sich etwa in Anlehnung an die für Beschwerdemechanismen aufgestellten Kriterien entwickeln.¹⁵

15 Vgl. erste Ideen, die das Institute for Human Rights and Business dazu entwickelt hat, http://institutehrb.org/pdf/2011_01_25_IHRB-Submission_on_Draft_Guiding_Principles.pdf, Stand: 19. Mai 2011.

Gewährung von Rechtsschutz

Die dritte Säule des Rahmens, die sich in den Leitprinzipien widerspiegelt (Prinzipien 25 bis 31), betrifft die Gewährung von Rechtsschutz und richtet sich sowohl an Staaten als auch an Unternehmen. Die einzelnen Prinzipien befassen sich sowohl mit staatlichen gerichtlichen (Prinzip 26) und außergerichtlichen (Prinzipien 27 und 31) Rechtsbehelfen als auch nichtstaatlichen Beschwerdemechanismen (Prinzipien 28 bis 31), u.a. auf der Ebene der Unternehmen selbst.

Das erste grundlegende Prinzip 25 postuliert allgemein die Verpflichtung der Staaten, Zugang zu effektiven Rechtsbehelfen zu gewähren und dafür angemessene gerichtliche, administrative, legislative oder andere Maßnahmen zu treffen. Rechtsbehelfe umfassen also sowohl den gerichtlichen Rechtsschutz als auch außergerichtliche Mechanismen. Prinzip 25 nennt diese verschiedenen Maßnahmen als Alternativen. Zwar ist es durchaus wünschenswert, dass Staaten andere als gerichtliche Beschwerdemechanismen ausbauen, u.a. weil diese häufig leichter zugänglich sind. Dennoch ist es eine staatliche Verpflichtung, Betroffenen zumindest als letztes Mittel Zugang zur Justiz zu gewähren (Nowak 2005: 307 ff.). Dies kommt in den Leitprinzipien nicht deutlich genug zum Ausdruck.

Darüber hinaus ist – wie schon im Rahmen der staatlichen Schutzpflicht – auch im Rahmen der Säule „Rechtsschutz gewähren“ lediglich das erste übergeordnete Prinzip in verpflichtender Weise formuliert, wohingegen alle weiteren Prinzipien als Empfehlungen („*should*“) abgefasst sind. Während dies für die Prinzipien, die sich an Unternehmen richten, angemessen ist, gehen Staaten auch in diesem Kontext Verpflichtungen ein. So *müssen* Staaten Maßnahmen treffen, um die Effektivität von Beschwerdemechanismen zu sichern, da der Zugang sonst in praktischer Hinsicht nicht gewährleistet ist (vgl. Prinzip 26).

Fazit und nächste Schritte

Die Leitprinzipien gehen nicht über den Status quo des geltenden Rechts hinaus – sie bleiben sogar teilweise dahinter zurück – und beinhalten damit keine bahnbrechenden Neuerungen. Allerdings kann dies nicht als ein Auf-der-Stelle-Treten gewertet werden. Allein die Polarisierung und Spaltung in der Diskussion um Wirtschaft und Menschenrechte zum Zeitpunkt des Beginns des Mandats zu überwinden, ist ein enormer Erfolg. Was Ruggie in dem relativ kurzen Zeitraum seines Mandats erreicht hat, ist insofern auch vor dem Hintergrund der Vorgeschichte mit dem Entwurf der UN-

Normen zu sehen. Ruggies Arbeit hat sich als Referenzpunkt und Bezugsrahmen in der Diskussion herausgebildet und führt die diversen Initiativen und Standards in einem einheitlichen und umfassenden Rahmen zusammen. Darüber hinaus tragen die Leitprinzipien entscheidend zur Konkretisierung der Verantwortung von Unternehmen bei, die Menschenrechte zu achten, insbesondere durch die detaillierten Anforderungen der menschenrechtlichen *due diligence*. Sie bieten für Unternehmen damit eine wertvolle Orientierung.

Ruggie hat sich – im Sinne seines Ansatzes des *principled pragmatism* – an dem orientiert, was realpolitisch machbar erschien und wofür er Konsens erzielen konnte. Allerdings zeigt dieser pragmatische und konsensorientierte Ansatz auch, dass damit häufig nur der kleinste gemeinsame Nenner festgeschrieben werden kann. Die Leitprinzipien weisen einige bedauerliche Rückschritte und Lücken auf. Insbesondere in Bezug auf die staatliche Schutzpflicht – die in menschenrechtlichen Verträgen verankert und im Völkerrecht allgemein anerkannt ist – wären stärkere und klarere Formulierungen wünschenswert und notwendig gewesen, etwa in Bezug auf die staatliche Verpflichtung, die Tätigkeit von Unternehmen zu regulieren. Das reine Aussprechen von Empfehlungen verwässert diese staatlichen Verpflichtungen und verwischt die Unterscheidung zur Verantwortung von Unternehmen. Auch ist es bedauerlich, dass die Leitprinzipien das zentrale Element der *due diligence* nicht in den an Staaten gerichteten Prinzipien aufgreifen. In anderen Bereichen, wie etwa den extraterritorialen Staatenpflichten, lehnen die Leitprinzipien das Bestehen von Verpflichtungen derart kategorisch ab, dass sie der aktuellen Diskussion nicht gerecht werden und einer Weiterentwicklung des Völkerrechts entgegenstehen. Letztlich stellt die fehlende Berücksichtigung der Erfüllungsdimension von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten eine verpasste Chance dar, sowohl die Verpflichtungen von Staaten als auch die Verantwortung von Unternehmen weiter zu konkretisieren.

Es bleibt eine hypothetische Frage, ob das Aufgreifen (einiger) dieser Elemente die Bemühungen um Konsens in Frage gestellt hätten, oder ob – auch zum jetzigen Zeitpunkt – mehr zu erreichen gewesen wäre. Auffällig ist, dass kritische Äußerungen – nicht nur der Zivilgesellschaft, sondern auch von Staaten – immer in die Richtung gingen, dass die Leitprinzipien nicht weitreichend genug seien. Trotz dieser Kritik haben die von Ruggie vorgelegten Leitprinzipien das Potenzial, zu einem anerkannten *soft law*-Instrument im Sinne eines Mindeststandards zu werden. Die Legitimität durch Zustandekommen im Rahmen eines UN-Mandats und die Annahme im Menschenrechtsrat stellen erste Schritte in diese Richtung dar. Es erscheint wahrscheinlich, dass die Leitprinzipien sich zu dem global genutzten Instrument entwickeln, an dem

Unternehmen sich in Bezug auf ihre menschenrechtliche Verantwortung messen lassen müssen, zumindest im Sinne eines Minimalstandards, ohne dabei auszuschließen, dass viele, insbesondere zivilgesellschaftliche, Akteure weiter nach stärkeren und verbindlicheren Standards streben werden.

Die Leitprinzipien können nur einen Anfang darstellen – entscheidend ist nun die Umsetzung in die Praxis. Angesichts der Schwächen der Leitprinzipien ist es entscheidend, dabei auch auf den breiteren von Ruggie entwickelten Rahmen und die sich darin widerspiegelnden menschenrechtlichen Standards zurückzugreifen. Für die Konkretisierung bleiben Initiativen relevant, die sich auf bestimmte Industriezweige beziehen. Freiwillige Initiativen, von Unternehmen getragen oder in Multi-Stakeholder-Ansätzen entwickelt, gewinnen an Legitimität, wenn sie sich an den Leitprinzipien orientieren. Darüber hinaus sind Prozesse in den einzelnen Ländern wichtig, die die global anwendbaren Prinzipien auf den nationalen Kontext herunterbrechen und anpassen. In Deutschland lässt sich hierfür u.a. auf den Aktivitäten des Deutschen Global Compact Networks und des Forums Menschenrechte sowie dem Nachhaltigkeitskodex des Rates für Nachhaltige Entwicklung (2011) aufbauen.

Auch auf der Ebene der UN ist ein *Follow-up* von zentraler Bedeutung, schon um den bestehenden Konsens zu festigen und auszubauen. Die Resolution des Menschenrechtsrats sieht hierfür die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor, die vom Menschenrechtsrat im September 2011 ernannt worden ist. Schwerpunkt der Arbeitsgruppe wird die Verbreitung und Umsetzung der Leitprinzipien sein (HRC 2011: Abs. 6). Außerdem sieht die Resolution ein jährliches Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten vor, auf dem Trends, Herausforderungen und Beispiele gelungener Umsetzung der Leitprinzipien diskutiert werden sollen (HRC 2011: Abs. 12). Fraglich ist, ob dieses Mandat für ein robustes *Follow-up* ausreichend ist. Dies ist sicherlich auch davon abhängig, wie die Arbeitsgruppe ihr Mandat interpretiert und ausfüllt, insbesondere ob sie es so auffasst, sich auch mit Einzelfällen zu befassen und diese an den Leitprinzipien zu messen. Denn von einem wirklichen Fortschritt im Bereich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen lässt sich erst sprechen, wenn Staaten ihren Verpflichtungen gerecht werden, Unternehmen zu regulieren und Individuen gegen Menschenrechtsverletzungen zu schützen, wenn Unternehmen Beeinträchtigungen der Menschenrechte vermeiden und diesen abhelfen, wenn es doch zu Beeinträchtigungen kommt, und wenn wirksamer Rechtsschutz für die Betroffenen besteht und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden – wenn also die Anwendung der Leitprinzipien zu einer spürbaren Verbesserung für diejenigen führt, die von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind.

Literatur

- Bilchitz, David 2010: The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?, in: SUR International Journal on Human Rights, Vol. 7, No. 12, 199-229.
- Commission on Human Rights 2004: Responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights, E/CN.4/DEC/2004/116, 20 April 2004.
- Commission on Human Rights 2005: Human rights and transnational corporations and other business enterprises, E/CN.4/RES/2005/69, 20 April 2005.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2011: Statement on the obligations of States Parties regarding the corporate sector and economic, social and cultural rights, E/C.12/2011/1, 20 May 2011.
- Coomans, Fons 2011: The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: Human Rights Law Review, Vol. 11, No.1, 1-35.
- de la Vega, Connie/Mehra, Amol 2009: International Legal Accountability over Non-State Actors: An Analysis of the Report of the Special Representative of the Secretary-General, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 3, Nr. 2, 26-40.
- Gondek, Michal 2009: The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: Intersentia.
- Hamm, Brigitte/Scheper, Christian 2009: Politische Steuerung in Zeiten der Globalisierung: Perspektiven für den Menschenrechtsschutz, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 3, Nr. 2, 8-25.
- Human Rights Council 2008: Mandate of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/RES/8/7, 18 June 2008.
- Human Rights Council 2011: Human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/RES/17/4, 6 July 2011.
- Independent Expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation 2010, Human Rights Obligations Related to Non-State Service Provision in Water and Sanitation, A/HRC/15/31, 29 June 2010.
- Institute for Human Rights and Business 2009: Setting Boundaries: Clarifying the Scope and Content of the Corporate Responsibility to Respect Human Rights, www.institutehrb.org/pdf/Setting_Boundaries-Clarifying_Scope_and_Content_of_Corporate_Responsibility_to_Respect_Human_Rights.pdf, Stand: 19. Mai 2011.
- International Labour Organization 2006: Tripartite declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy, 4th edition.
- International Organization for Standardization 2010: Discovering ISO 26000, www.iso.org/iso/discovering_iso_26000.pdf, Stand: 19. Mai 2011.
- Jägers, Nicola 2001: Corporate Human Rights Obligations: in Search of Accountability, Antwerp: Intersentia.
- Jerbi, Scott 2009: Business and Human Rights at the UN: What Might Happen Next?, in: Human Rights Quarterly, Vol. 31, No. 2, 299-320.
- Knox, John 2008: Horizontal Human Rights Law, in: American Journal of International Law, Vol. 102, No. 1, 1-47.
- Martens, Jens 2009: Prekärer Pragmatismus, Die Arbeit des UN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, Hintergrund – Kritik – Perspektiven, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 3, Nr. 2, 42-64.

- McBeth, Adam 2010: *International Economic Actors and Human Rights*, London/New York: Routledge.
- McCorquodale, Robert 2009: *Corporate Social Responsibility and International Human Rights Law*, in: *Journal of Business Ethics*, Vol. 87, 385-400.
- Nowak, Manfred 2005: *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd ed., Kehl am Rhein: Engel.
- Organisation for Economic Development 2011: *Guidelines for Multinational Enterprises*, OECD Ministerial Meeting, 25 May 2011.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung 2011: *Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK)*, Berlin.
- Ruggie, John G. 2008: *Treaty road not travelled*, in: *Ethical Corporation*, No. 5, 42-43.
- Saage-Maaß, Miriam 2009: *Transnationale Unternehmen im nationalen und internationalen Recht*, in: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 3, Nr. 2, 102-122.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2006, *Interim report*, E/CN.4/2006/97, 22 February 2006.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2007a, *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts*, A/HRC/4/35, 9 February 2007.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2007b, *State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties: an overview of treaty body recommendations*, A/HRC/4/35/Add.1, 13 February 2007.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2008, *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, A/HRC/8/5, 7 April 2008.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2009, *Business and human rights: Towards operationalizing the “protect, respect and remedy” framework*, A/HRC/11/13, 22 April 2009.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2010, *Business and Human Rights: Further steps toward the operationalization of the “protect, respect and remedy” framework*, A/HRC/14/27, 9 April 2010.
- Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2011a, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, A/HRC/17/31, 21 March 2011.
- Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises 2011b, *Recommendations on Follow-up to the Mandate*, www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-special-mandate-follow-up-11-feb-2011.pdf, Stand: 30. April 2011.
- Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights 2003a: *Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 August 2003.
- Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights 2003b: *Resolution 2003/16, Responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*, 13 August 2003.
- United Nations Global Compact 2000, *The Ten Principles*, www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html, Stand: 19. Mai 2011.

Menschenrechtsorganisation FIAN

925 Mio. Hungernde -

925 Mio. Menschenrechtsverletzungen

25
Jahre



Food First
Informations- und
Aktions-Netzwerk

www.fian.de

FORUM

Lehren aus der Hungersnot in Afrika – und die Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit

Interview mit dem Bundesminister Dirk Niebel

Im Mai 2011 stellte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung offiziell das Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ vor, das die Menschenrechte zum verbindlichen Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik erhebt. Das Konzept ersetzt die vorherigen entwicklungspolitischen Aktionspläne für Menschenrechte von 2004 und 2008 und dient der „systematischeren Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik an den Menschenrechten, um Partnerländer bei der Umsetzung der Menschenrechte wirksam zu unterstützen.“ Für die *zeitschrift für menschenrechte* (zfmr) befragte Michael Krennerich im September 2011 den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dirk Niebel darüber, wie die Entwicklungszusammenarbeit beschaffen sein muss, um die Menschenrechte wirksam zu fördern. Aus aktuellem Anlass behandelten die ersten Fragen die Hungersnot in Ostafrika.

zfmr: Herr Minister Niebel, Sie reisten im August nach Ostafrika, um sich ein Bild von der dortigen Hungersnot zu machen. Mit welchen Eindrücken und Einsichten kehrten Sie zurück?

Niebel: Ich bin nach Ostafrika gereist, um mir persönlich ein Bild der Lage zu verschaffen. In Kenia habe ich mir sowohl die Situation der einheimischen Bevölkerung auf dem Land angesehen als auch die Lage der somalischen Flüchtlinge in Dadaab, dem größten Flüchtlingslager der Welt. Das Ausmaß menschlichen Elends, Hungers und Krankheit war für mich nur schwer erträglich. Aber auch das Engagement unserer staatlichen Durchführungsorganisationen vor Ort und der deutschen Nichtregierungsorganisationen, wie der Welthungerhilfe, haben mich beeindruckt.

zfmr: Somalia zeigt, wie schwierig es in einem zerfallenen und vom Bürgerkrieg zerrissenen Staat ist, Nothilfe zu leisten und Menschenrechte zu schützen.

Niebel: Die fehlende Staatlichkeit in weiten Teilen Somalias erschwert nicht nur eine effektive Nothilfe erheblich, sie mag auch eine Teilursache der Hungerkatastrophe selbst

sein. Es ist ja nicht das ganze Land, das in einem anarchischen Zustand ist. Schauen Sie in den Norden nach Somaliland: Dort funktioniert vieles, die Regierungsführung und der Demokratisierungsgrad können als Vorbild für das ganze Land angesehen werden. Auch dort hat die Dürre zugeschlagen, ein Hungernotstand ist aber nicht eingetreten. Und auch in der Region Puntland gibt es vielversprechende Ansätze. Hier wachsen Regierungsstrukturen aus der Gesellschaft heraus.

zfmr: Inwieweit können wir den hungernden Menschen in Somalia wirksam helfen? Sind wir dazu sogar völkerrechtlich verpflichtet?

Niebel: Unabhängig davon, ob eine völkerrechtliche Verpflichtung zu humanitärer Nothilfe besteht und wie weit diese geht, nehmen wir als BMZ unsere menschenrechtliche Verantwortung sehr ernst, den von Not und Katastrophen heimgesuchten Menschen ein Überleben zu ermöglichen.

Somalia ist aufgrund der problematischen Sicherheitslage kein Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Bundesregierung leistet hier aber bereits seit Jahren entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe und ist über die GIZ und über Nichtregierungsorganisationen aktiv, wie etwa die Deutsche Welthungerhilfe, Diakonie Katastrophenhilfe u.a., die dort überwiegend mit einheimischen Mitarbeitern arbeiten. Unser Ziel dabei ist es, unter den gegebenen Umständen für alle Kontrollmechanismen zu sorgen, die unter so schwierigen Umständen einsetzbar sind, die Gefahren für Bedürftige und Helfer so gering wie möglich zu halten und dennoch dafür zu sorgen, dass möglichst viel der Hilfe aus Steuergeldern und Spenden bei den Menschen anlangt.

zfmr: Sind Hungersnöte infolge von Dürren vermeidbar? Was kann die internationale Staatengemeinschaft und was müssen die betroffenen Länder tun, um solche Hungerkatastrophen künftig abzuwenden und die Ernährungssicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten?

Niebel: Dürren sind Naturphänomene und als solche leider meistens nicht vermeidbar. Ihren Auswirkungen in Form von Hungersnöten können wir aber entgegenwirken. Bei meinem Besuch konnte ich mich davon überzeugen, dass die von uns geförderten Programme, z.B. in Kenia im Bereich der Wasserbewirtschaftung, wirksam genau dort ansetzen. Allerdings müssen auch die Regierungen der Länder selbst ihre Hausaufgaben machen und sicherstellen, dass neben durchaus berechtigten Exportinteressen auch genügend Agrarprodukte im Land bleiben, um die Ernährung der eigenen Bevölkerung sicherzustellen. Gleichzeitig arbeiten wir im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit daran, die Anfälligkeit der Bevölkerung z.B. gegenüber Erdbeben, Überschwemmungen oder Dürren zu reduzieren und die Entstehung neuer

Risiken zu vermeiden. Unsere Katastrophenvorsorge umfasst drei wesentliche Elemente: Risikoanalyse, Katastrophenvorbeugung und Vorbereitung auf den Katastrophenfall. Selbstverständlich reicht aber Katastrophenvorsorge nicht aus, das habe ich auf meinen Reisen immer wieder gesagt: Längerfristige Investitionen in nachhaltige Landwirtschaft sind notwendig. Deshalb ist die Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung eine Priorität dieser Bundesregierung und ihres Koalitionsvertrages. Seit verganginem Jahr haben wir die finanziellen Mittel hierfür erheblich aufgestockt und investieren nun für diesen Bereich 700 Millionen Euro jährlich. Viel zu lange sind Investitionen in die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung von den nationalen Regierungen, aber auch von den internationalen Gebern vernachlässigt worden.

zfmr: Die Hungersnot betrifft auch Teile Äthiopiens, das seit vielen Jahren zu den wichtigsten Empfängern internationaler Hilfe gehört und ein Schwerpunkt deutscher Entwicklungspolitik ist, obwohl es die Menschenrechte verletzt. Großflächige Landverpachtungen an fremde Regierungen sind gemeinbin keine günstige Politik zur Herstellung von Ernährungssicherheit in einem Land, das für Hungersnöte anfällig ist und selbst in guten Erntezeiten seine Bevölkerung nicht ernähren kann. Was fordern Sie von der äthiopischen Regierung?

Niebel: Was ich fordere, betrifft nicht nur Äthiopien. Alle Regierungen unserer Partnerländer sollten, um das Recht auf Nahrung zu verwirklichen, dieses Menschenrecht zunächst einmal in die nationale Gesetzgebung übernehmen. Weitere wichtige Rahmenbedingungen sind die Sicherung von Land- und Wasserrechten, die Schaffung von Rechtssicherheit für verantwortliche Privatinvestitionen in die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie die Etablierung von sozialen Sicherungssystemen und eines ganzheitlichen Risikomanagements für die Ernährungssicherheit. Es ist grundsätzlich Aufgabe der Partnerländer selbst, in ihrem Haushalt ausreichend Mittel für die jeweiligen Sektorministerien vorzusehen, die einen Beitrag zur Ernährungssicherung leisten, z.B. Landwirtschaft, Gesundheit, Trinkwasser, Bildung, Infrastruktur. Die Ernährungssicherungsstrategien müssen in der Planung und Umsetzung für ernährungsgefährdete Zielgruppen bzw. ernährungsgefährdete Regionen besondere Maßnahmen vorsehen.

Aber konkret zu Ihrer Frage: Mit der äthiopischen Regierung führen wir einen kontinuierlichen Dialog zur allgemeinpolitischen und menschenrechtlichen Situation sowie Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung. Im Gespräch mit der Regierung und in den gemeinsamen Programmen setzen wir uns insbesondere für die Stärkung der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft in Äthiopien ein, auch um den Gedanken nachhaltiger Entwicklung in der Gesellschaft breiter zu verankern.

Wir unterstützen die äthiopische Regierung langfristig bei der Beseitigung der Ursachen von Ernährungsunsicherheit durch den Schwerpunkt „Nachhaltige Landwirtschaft“. Ich halte Investitionen im Landwirtschaftssektor für wichtig für die Entwicklung des Landes, denn sie können zu Kapital- und Technologietransfer, zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Herstellung von Ernährungssicherheit beitragen. Dabei muss aber sichergestellt werden, dass die lokale Bevölkerung von Investitionen in Land profitiert und mögliche Umsiedlungen freiwillig und mit angemessener Kompensation erfolgen. Das – sowie die Herstellung von Transparenz – habe ich in meinen Gesprächen mit der äthiopischen Regierung betont, zuletzt bei den deutsch-äthiopischen Regierungsverhandlungen im Juni 2011.

zfmr: Welchen Handlungsbedarf sehen Sie in Kenia?

Niebel: Die Regierungsverantwortung ist ähnlich wie in Äthiopien. Verantwortung für die eigene Bevölkerung muss im Vordergrund stehen. Dies muss von der Bevölkerung eingefordert werden können, durch effektive demokratische Strukturen. Kenia ist hier schon ein Schritt weiter als Äthiopien.

Allerdings ist auch in Kenia die entscheidende Voraussetzung für die Wirkung unserer Unterstützung die Eigenverantwortung der Regierung. Sie muss effektive und transparente Regierungsführung und die notwendigen Rahmenbedingungen sicherstellen. Daher engagieren wir uns mit unseren kenianischen Partnern auch in Bereichen wie Korruptionsprävention und gute Regierungsführung.

zfmr: Ob und in welcher Form die Bundesregierung mit einem Land entwicklungspolitisch zusammenarbeitet, hängt offiziell auch von der dortigen Beachtung der Menschenrechte ab. Wie stark ist dieses Kriterium in der Praxis, und welche weiteren Kriterien spielen eine Rolle?

Niebel: In der Tat ist das Kriterium „Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte“ fester Bestandteil des sog. BMZ-Kriterienkatalogs, auf dessen Grundlage wir jährlich das Governance-Niveau und die Entwicklungsorientierung unserer Partnerländer beurteilen. Bei der Bewertung des Kriteriums Menschenrechte stützen wir uns auf international anerkannte Indizes und Empfehlungen der VN-Menschenrechtsorgane, beziehen aber auch die Berichte von Menschenrechtsorganisationen mit ein. Weitere Kriterien des Katalogs sind armutsorientierte Politikgestaltung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Leistungsfähigkeit und Transparenz staatlicher Institutionen sowie kooperatives Verhalten des Landes in der Staatengemeinschaft. Darüber hinaus sind das Krisenpotenzial und die Entwicklungsorientierung der Partnerregierung, d.h. der politische Wille zu Reformen, von zentraler Bedeutung für die Zusammenarbeit. Als internes Bewertungs- und Steuerungsinstrument wird der Kriterienkatalog für

Entscheidungen herangezogen, wie z.B. für die Erstellung von Länderkonzepten, Schwerpunktsstrategien und die Auswahl der EZ-Instrumente.

zfnr: Niemand möchte, dass Entwicklungsgelder in die Schatullen brutaler Gewalt-herrscher und korrupter Herrschaftscliquen fließen, die sich auf Kosten der Bevölkerung und deren Menschenrechte bereichern. Hat die deutsche Entwicklungspolitik hier in der Vergangenheit Fehler gemacht, indem sie mit autoritären und korrupten Regimen unkritisch zusammenarbeitete – etwa in Nordafrika und dem Nahen Osten? Welche Lehren lassen sich daraus ziehen?

Niebel: Entwicklungsgelder lassen sich unterschiedlich einsetzen, gerade auch in Bezug auf die Menschenrechtslage vor Ort. Dies machen wir auch in unserem Menschenrechtskonzept deutlich. So unterstützen wir z.B. Menschenrechtsanwälte und -organisationen in Ländern mit autoritären Regimen, um dazu beizutragen, den Kampf um Menschenrechte aufrechtzuerhalten. In Ländern, wo wir aufgrund hoher Korruption oder schlechter Regierungsführung keine Möglichkeit der staatlichen Zusammenarbeit sehen, nutzen wir die Möglichkeit, über die lokale Zivilgesellschaft zu wirken. Es ist dann ein Weg der kleinen Schritte und des langen Atems. Aber gerade in Nordafrika zeigt sich, dass auf diesem Weg Ansätze geschaffen wurden, auf deren Grundlage die Zivilgesellschaft jetzt aufbauen kann.

Unkritisch ist unsere Zusammenarbeit allerdings nie gewesen. Unsere Unterstützung ging in diesen Ländern vor allem an konkrete, regierungsferne Projekte. Sie müssen sich immer vor Augen halten: Wenn wir diese Projekte eingestellt hätten, hätte das die Regierung nicht gekümmert, aber der Bevölkerung massiv geschadet. Aktuell fördern wir gezielt Reformkräfte, vor allem aus der dortigen Zivilgesellschaft, die sich für die politische Teilhabe junger Menschen, aber auch für unabhängige Medien und einen friedlichen politischen Wandel engagieren.

zfnr: Wie Sie bereits gesagt haben, kann sich die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur auf Länder beschränken, die Menschenrechte vollumfänglich umsetzen, denn sonst wäre der Kreis der Partnerländer doch sehr überschaubar. Auch unter den gegenwärtigen Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit befinden sich bezeichnerweise nicht nur menschenrechtsfreundliche Regime. Daher nochmals meine Nachfrage: Inwiefern kann und muss eine menschenrechtlich orientierte Entwicklungszusammenarbeit, die etwas bewirken will, auch in Staaten mit gravierenden Menschenrechtsproblemen aktiv werden? Was ist hierbei zu beachten?

Niebel: Wenn wir uns als ein Ministerium begreifen, das Entwicklungsprozesse unterstützt, dann impliziert und fordert es ja unser Engagement gerade auch dort, wo Menschenrechte noch nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Wichtig ist, dass die

grundsätzliche Richtung stimmt und wenigstens im Kleinen Fortschritte möglich sind. Deshalb liegt der Fokus des Kriterienkatalogs auch auf der Veränderungsperspektive: Er bewertet den für die Zukunft entscheidenden Reformwillen. Auf Grundlage der oben erläuterten Bewertung des Kriterienkatalogs und der Entwicklungsorientierung entscheiden wir, ob durch ein entwicklungspolitisches Engagement ein Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtslage geleistet werden kann. Wenn sich die Regierungsführung verschlechtert, ziehen wir natürlich Konsequenzen. Ich habe schon mehrfach Budgethilfe gekürzt oder gestoppt. Wo konstruktive Arbeit mit staatlichen Partnern nicht möglich ist, versuchen wir, unser entwicklungspolitisches Engagement mit anderen Mitteln fortzuführen. Dann geht es verstärkt darum, die Lebensbedingungen der Menschen über politische Stiftungen, Kirchen und die Zivilgesellschaft zu verbessern und Menschenrechtsverteidiger zu schützen. Aber wir können kein Land von außen entwickeln!

zfmr: Ist eine angedrohte oder zeitweilige Streichung von Hilfsgeldern überhaupt ein wirksames Mittel, um Menschenrechte zu schützen? In welchen Fällen konnten durch Interventionen der Bundesregierung oder auch der Europäischen Union weitere Menschenrechtsverletzungen verhindert werden?

Niebel: In ganz akuten Fällen kann die Streichung von Geldern oder zumindest Androhung ein wirksames Mittel sein. Mein Anliegen ist es aber, Menschenrechte in der Zivilgesellschaft und den nationalen Strukturen zu verankern. Druck von außen kann manchmal ein entscheidendes Signal setzen, aber wir können damit keine langfristigen Verbesserungen erreichen, jedenfalls dann nicht, wenn Menschenrechtsverletzungen wie in Uganda nicht von staatlichen Organen ausgehen, sondern aus der Mitte der Gesellschaft kommen. Hier müssen wir mit öffentlichem Druck sogar vorsichtig umgehen, damit beispielsweise Homosexuelle von der Gesellschaft nicht zu Sündenböcken für gestrichene Hilfsgelder gemacht werden. In solchen Fällen kann „stille Diplomatie“ wirksamer sein: Mit genauer Betrachtung des Einzelfalls, guter Länderkenntnis, Sensibilität und Kontakt zu den Akteuren vor Ort wählen wir in der Entwicklungspolitik das jeweils wirksamste Instrument aus und setzen es ein.

Demokratische, rechtsstaatliche Prozesse müssen sich entwickeln können. Die jüngsten Geschehnisse in Libyen, Ägypten, Tunesien und Syrien zeigen, wie dynamisch die Gesellschaft ihr Schicksal in die Hand nehmen kann und sich gegen despotische Herrscher zur Wehr setzt. Solche Prozesse gilt es zu unterstützen.

zfmr: Inwieweit können die Kriterien des BMZ auch dabei helfen, den Entwicklungsprozess menschenrechtskonform mitzugestalten? Gibt es also eine „steuernde Konditionalisierung“, welche die Partnerregierungen kontinuierlich dazu anhält, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen?

Niebel: Eine steuernde Konditionalisierung ist unserer Erfahrung nach immer dann erfolgreich, wenn die Kriterien zusammen mit den Partnerregierungen und in Abstimmung mit anderen Gebern festgelegt werden und realistische Handlungsschritte beinhalten. Ich sagte bereits und es ist auch wissenschaftlich erwiesen, dass allein Druck von außen keine langfristigen Veränderungen bewirkt. Und für den Menschenrechtsschutz bringt die Einstellung eines Wasserprogrammes gar nichts.

zfmr: *In der Vergangenheit konnte man gelegentlich den Eindruck gewinnen, dass in bilateralen und multilateralen Regierungsgesprächen die Menschenrechte eher schmuckes Beiwerk waren. Welche Rolle spielen die Menschenrechte bei gegenwärtigen Regierungsgesprächen mit Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?*

Niebel: Ihren Eindruck teile ich nicht. Wir sprechen im Rahmen von Regierungsgesprächen und -verhandlungen mit den Partnern immer auch kritische Themen an. Das ist unser Verständnis von vertrauensvoller Zusammenarbeit. Außerdem haben wir mit gutem Grund im BMZ das neue Menschenrechtskonzept entwickelt, das wir unseren Partnern auch kommunizieren.

Unser Dialog mit Regierungen der Partnerländer beinhaltet regelmäßig die Menschenrechtssituation. Wir sprechen die Menschenrechte als gemeinsame rechtliche Verpflichtung an. Aktuelle Empfehlungen aus dem Menschenrechtssystem, zum Beispiel der VN-Vertragsorgane, können mit manchen Ländern den Politikdialog versachlichen. Wir mahnen notwendige Verbesserungen an, so zum Beispiel, wenn die Presse- und Meinungsfreiheit massiv eingeschränkt wird oder Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung vom Staat verfolgt oder von ihm nicht ausreichend geschützt werden. Im Fokus unserer Gespräche mit Regierungen steht auch die Lage der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, denn diese betreffen unsere Zusammenarbeit zum Beispiel im Wasser- oder Gesundheitssektor ja ganz unmittelbar – investiert das Partnerland ausreichend in die Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte? Gewährt es allen Menschen, ungeachtet ihrer Herkunft, Zugang zu Bildung? Das sind Fragen, die in unseren Regierungsgesprächen wichtig sind.

zfmr: *Gilt dies auch bei offenkundigen Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte? Man denke hier nur an die vielen Zwangsraumungen, Zwangsumsiedlungen und Landvertreibungen, bei denen die betroffenen Menschen gegen ihren Willen, möglicherweise sogar gewaltsam vertrieben werden, ohne hinreichend konsultiert, informiert und entschädigt zu werden. Solche widerrechtlichen Vertreibungen sind weltweit gut dokumentiert, von den Philippinen, Thailand und Kambodscha, über Indien, Pakistan, Kenia und Nigeria, bis nach Brasilien, Peru und Kolumbien.*

Niebel: Wie bereits gesagt: In unseren Gesprächen mit Regierungen spielt die Situation der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte eine wichtige Rolle. Zum Beispiel in Kambodscha: Viele Maßnahmen der kambodschanischen Regierung bei der Lösung von Landkonflikten und beim Ausgleich zwischen den Interessen wirtschaftlich und politisch mächtiger Gruppen und den von Umsiedlung betroffenen Menschen sind aus unserer Sicht in hohem Maße – auch unter Menschenrechtsgesichtspunkten – kritikwürdig. Wir bringen dies bei vielen Gelegenheiten gegenüber der kambodschanischen Regierung deutlich zur Sprache. Zudem hat das BMZ die Fortsetzung der Zusammenarbeit abhängig gemacht von der Erreichung von Meilensteinen zu wichtigen Einzelfragen der Reformpolitik. Wir sind uns bewusst, dass die Zusammenarbeit im Landsektor in Kambodscha in einem Politikfeld geschieht, auf dem sich erhebliche politische, wirtschaftliche und soziale Interessen und Spannungen kreuzen. Diese Konflikte werden oft in einer Weise ausgetragen, die den Bedürfnissen gerade der armen Menschen nicht ausreichend Rechnung trägt. Deshalb ist es umso wichtiger, Schritt für Schritt einen politischen Rahmen und ein konsistentes System von gesichertem Eigentum, Gesetzen und Verwaltungsvorschriften zu schaffen und schrittweise durchzusetzen, die in ihrer Gesamtheit die Austragung von Interessenkonflikten an transparente und gerechte Regeln binden und besonders die Schwachen schützen. Darin besteht das Kernanliegen der deutschen Unterstützung.

zfmr: *Ihr Ministerium fördert eine Vielzahl spezifischer Menschenrechtsvorhaben. Mit welchen inhaltlichen Schwerpunkten? Gibt es hier gravierende Unterschiede zur Vorgängerregierung?*

Niebel: In der Tat bedeuten Menschenrechte als Leitprinzip unserer Entwicklungspolitik nicht nur die Orientierung an den Menschenrechten in den einzelnen Sektoren, sondern auch eine gezielte Unterstützung von Menschenrechtsinstitutionen und -organisationen. Herausragende Beispiele der Förderung spezifischer Menschenrechtsvorhaben sind etwa die Unterstützung des Afrikanischen Menschenrechtsgerichtshofs und der Demarkierung indigener Territorien in Brasilien. Aktuell denken wir über die Förderung nationaler Menschenrechtsinstitutionen in der Region Nordafrika/ Naher Osten nach. Bereits seit langem unterstützen wir Menschenrechtsvorhaben von Nichtregierungsorganisationen. In meiner Regierungszeit wurde zusätzlich die neue NRO-Fazilität Menschenrechte installiert. Damit ermuntern wir, mehr als je zuvor, zivilgesellschaftliche Organisationen, mehr Menschenrechtsprojekte in unseren Partnerländern gemeinsam mit lokalen NRO umzusetzen. Zu den inhaltlichen Schwerpunkten gehören dabei das zivilgesellschaftliche Monitoring der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen und von Menschenrechtsverletzungen, die

Unterstützung und der Schutz von Menschenrechtsverteidigern, die Vernetzung von Menschenrechtsorganisationen untereinander und die Förderung der Menschenrechte sexueller Minderheiten. Damit setzen wir eindeutig neue Akzente im Vergleich zur Vergangenheit.

zfmr: Spätestens seit der UN-Behindertenrechtskonvention finden die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen verstärkt Beachtung, auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Was kann die deutsche Entwicklungspolitik zum Menschenrechtsschutz und zur gesellschaftlichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen beitragen?

Niebel: Der im Juni dieses Jahres verabschiedete deutsche Aktionsplan zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention hat der Internationalen Zusammenarbeit ein eigenes Kapitel gewidmet. Die deutsche Entwicklungspolitik hat in den letzten 20 Jahren mehr als 180 Vorhaben in 40 Ländern mit insgesamt über 70 Mio. Euro gefördert, die Menschen mit Behinderungen zugute kommen. Wir fördern unter anderem Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen, damit sie sich aktiv in die Politik einbringen können, wie beispielsweise die Erstellung von nationalen Armutsminderungsstrategien in Kambodscha, Vietnam und Tansania. Daneben wird die Inklusion von Menschen mit Behinderungen aber auch als Querschnittsthema in der Projektarbeit verankert. Ein gelungenes Beispiel hierfür ist unsere Arbeit in Haiti nach dem Erdbeben: Dort wurde von Anfang an beim Bau von Übergangshäusern darauf geachtet, dass behinderteninklusive Bauweise im Auswahlprozess ein wichtiges Kriterium war. Auch berücksichtigt das BMZ Menschen mit Behinderungen verstärkt in der Personalauswahl und -entwicklung, und wir führen unsere Aktivitäten inklusiv und barrierefrei durch, wie z.B. den Tag der offenen Tür meines Ministeriums am 21. August diesen Jahres.

zfmr: Noch stärker als in den bisherigen Entwicklungspolitischen Aktionsplänen für Menschenrechte erfolgt im neuen Menschenrechtskonzept eine „Querschnittsverankerung des Menschenrechtsansatzes in allen Sektoren und Schwerpunkten der Zusammenarbeit“. Schon macht die Rede vom „Menschenrechts-TÜV“ die Runde, dem alle Entwicklungsmaßnahmen unterworfen werden sollen. Wie stehen Sie dazu?

Niebel: Der Begriff „Menschenrechts-TÜV“ taucht im Menschenrechtskonzept nicht auf. Mir gefällt er dennoch, denn er unterstreicht, wie ernst es uns mit diesem Thema ist. Alle unsere Maßnahmen sollen systematisch auf ihre menschenrechtlichen Wirkungen und Risiken hin geprüft, beobachtet und evaluiert werden. Neben der Vermeidung von Menschenrechtsbeeinträchtigungen verstehen wir unter „Querschnittsverankerung“ natürlich, dass die Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – sei es im Wassersektor, in der Förderung der Basisgesundheitsversorgung oder der Ernäh-

rungssicherung – einen positiven Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte in unseren Partnerländern leisten sollen – ich meine sogar müssen.

zfmr: Verfügen das BMZ und die Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit über ausreichende Kapazitäten, um die menschenrechtlichen Folgen des eigenen entwicklungspolitischen Handels seriös abschätzen und regelmäßig überprüfen zu können?

Niebel: Ich glaube wir sind uns einig, dass man bei Menschenrechten nie ausreichende Kapazitäten hat, angesichts der Missstände in der Welt! Aber wir werden uns in diesem Bereich noch weiter entwickeln und weitere Kapazitäten zur Umsetzung des Konzepts aufbauen und einfordern. Die Grundstruktur ist da, es gilt, sie weiter zu vertiefen.

zfmr: Eine kohärente Politik im Sinne der Menschenrechte setzt voraus, dass die Menschenrechte nicht nur in der Entwicklungspolitik, sondern auch in vermeintlich „sachfremden“ Politikbereichen (wie Sicherheit, Migration, Finanzen, Außenwirtschaft, Energie und Umwelt) beachtet und zur Geltung gebracht werden. Haben Sie den Eindruck, dass dies gelingt?

Niebel: Natürlich müssen wir – nicht zuletzt aus Gründen der Glaubwürdigkeit – auf mehr menschenrechtspolitische Kohärenz hinwirken. Und genau das tut diese Bundesregierung. So gibt es z.B. ressortübergreifende Strategiepapiere für die Zusammenarbeit mit der Region Lateinamerika/Karibik sowie mit Afrika, und diese Strategiepapiere behandeln intensiv auch Menschenrechtsfragen. Wie Sie wissen, ist mir persönlich das Thema Abbau von Agrarexportsubventionen ein besonderes Anliegen. Dazu bin ich im konstruktiven Dialog mit Bundesministerin Aigner, damit wir gemeinsam Fortschritte erzielen für die Welternährung und die nachhaltige Landwirtschaft in unseren Partnerländern.

zfmr: Sehen Sie auch die Gefahr von Zielkonflikten?

Niebel: Unser Ziel sollte es sein, politische Interessen und Kompromisse von der menschenrechtlichen Perspektive her zu denken. Interessen, die unserem Menschenrechtsverständnis diametral entgegenstehen, können nicht deutsche Interessen sein, wenn sie Teil eines Zielkonfliktes sind. Aber lesen Sie einfach das neue entwicklungspolitische Konzept des BMZ – da werden Sie eine gute Antwort zu Zielkonflikten zwischen Werten und Interessen finden! Letztlich stechen immer die Werte.

zfmr: Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund, dass der Bundessicherheitsrat, in dem auch das BMZ vertreten ist, den Verkauf von Panzern an Saudi-Arabien genehmigt hat?

Niebel: Wie die Bundesregierung wiederholt betont hat, tagt der Bundessicherheitsrat geheim. Tagesordnung und Ergebnisse sind ebenso als geheim eingestuft. Daher kann und

werde ich zu Presseberichten über eventuelle Entscheidungen des Bundessicherheitsrats keine Stellung nehmen. Allgemein möchte ich aber betonen, dass die Stabilisierung einer Region durchaus dazu beiträgt, die Menschenrechte zu wahren – vielleicht nicht in dem Land, in dem man tätig ist, aber in den Nachbarländern. Saudi-Arabien ist übrigens kein Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

zfmr: In dem neuen Entwicklungspolitischen Konzept „Chancen schaffen: Minds for Change“ ist in Bezug auf wirtschaftliche Interessen zu lesen: „Wo Menschenrechte verletzt werden, lösen wir Zielkonflikte, indem wir Werte über Interessen stellen“. Menschenrechte seien nicht verhandelbar. Ist das künftig die allgemeine Richtschnur unseres entwicklungspolitischen Handelns?

Niebel: Aha, Sie haben das Konzept also schon gelesen. Dann wissen Sie ja, es verdeutlicht insoweit das zuvor gesagte: Interessen können nur „unsere Interessen“ sein, wenn Menschenrechte mitgedacht werden. Dorthin müssen wir kommen.

Außerdem habe ich schon sehr früh festgelegt, dass Menschenrechte Leitprinzip unserer entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind. Das bedeutet, dass Menschenrechte für Ziele und Vorgehensweise in unserer Entwicklungspolitik maßgeblich sind.

zfmr: Unternehmen können notwendige menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen und ganz entscheidend zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines Landes beitragen. Sie können aber auch unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen produzieren lassen und Menschenrechtsverletzungen im eigenen Betrieb, in Tochterunternehmen und in Zulieferfirmen begehen, begünstigen und zulassen. Wie lassen sich Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen in Staaten unterbinden, die nicht fähig oder willens sind, die Menschenrechte vor solchen Übergriffen zu schützen.

Niebel: In der Tat sind in erster Linie Staaten in der Pflicht, Menschenrechte auf ihrem Territorium durchzusetzen und auch ihre Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, wie Unternehmen, zu schützen. Doch auch Unternehmen haben eine Verantwortung, Menschenrechte nicht zu beeinträchtigen. Dies hat der VN-Sonderbeauftragte für Unternehmen und Menschenrechte, Prof. John Ruggie, klargestellt. Viele große Unternehmen nehmen diese Verantwortung ernst und haben sich entsprechende Verhaltenskodizes auferlegt, deren Einhaltung sie oft auch von ihren Zulieferern einfordern. Das BMZ fördert solches unternehmerisches Engagement ausdrücklich, z.B. im Rahmen des Deutschen Global Compact-Netzwerkes oder durch Entwicklungspartnerschaften mit der Privatwirtschaft im Bereich Corporate Social Responsibility. Auch fördern wir Regierungen, die lokale Industrie und internationalen Firmen bei der Verbesserung von Arbeitsstandards, wie z.B. in der Bekleidungsindustrie Bangladeschs. Zweifelsohne gibt es im Bereich Unternehmen

und Menschenrechte aber auch weiterhin große Regulierungslücken, die es auf internationaler und europäischer Ebene gemeinsam zu schließen gilt. Deutschland kann hier keine Alleingänge machen.

Im Übrigen betont das Entwicklungspolitische Konzept, dass Entwicklungspolitik in der Mitte der Gesellschaft zu verankern ist. Dies heißt auch, dass wir als Bürger nicht nur menschenrechtsgerichtete Politik von der Regierung einfordern, sondern sie selbst aktiv mit gestalten. Die Verantwortung liegt bei jedem Einzelnen. Menschenrechtskonform hergestellte Produkte müssen einen Marktvorteil haben. Ob dies eintritt, liegt auch am menschenrechtskonformen Marktverhalten von jedem Einzelnen. Jeder Verbraucher muss sich insoweit über eigene „Zielkonflikte“ im Klaren sein: Will ich das billigste Produkt oder das günstigste menschenrechtskonforme Produkt? Es wäre schön, wenn wir generell ein „günstigstes Produkt“ nur unter der letztgenannten Prämisse nachfragen würden.

TOUR D'HORIZON

Hollman Morris

Lateinamerika: „Ein Volk ohne Beine, das läuft“

Rede anlässlich der Verleihung des Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreises 2011

Am 25. November 2011 erhielt der kolumbianische Journalist Hollman Morris den Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreis, der seit 1995 im zweijährigen Turnus von einer internationalen Jury vergeben wird.

Mit Engagement, Mut und Beharrlichkeit setzt sich der 46-Jährige seit vielen Jahren für Frieden, Menschenrechte und Pressefreiheit in Kolumbien ein und verleiht den Opfern der dortigen Gewalt eine Stimme. Nachdem er als junger Radio- und Fernsehjournalist bereits Ende der 1990er Jahre kritisch über die Gewalt von Paramilitärs berichtet hatte, schrieb er im Jahr 2000 für die zweitgrößte Tageszeitung „*El Espectador*“ und gründete dort eine eigene Redaktionsabteilung „Frieden und Menschenrechte“. 2001 musste die Zeitung schließen (und erschien erst wieder 2008). Aufgrund von Morddrohungen ging Morris nach Spanien, wo er als Radio-reporter arbeitete. Zurück in Kolumbien gründete er 2003 sein eigenes, alternatives Fernsehprogramm „*Contravía*“ – „Gegenverkehr“ oder besser: „Gegen den Strom“. Trotz ökonomischer Schwierigkeiten und gegen massive politische Widerstände leuchtet *Contravía* bis heute, und sei es inzwischen nur noch im Internet, die dunklen, gewalttätigen und menschenrechtsverachtenden Seiten Kolumbiens aus.

Während Morris und *Contravía* zahlreiche Preise für herausragende journalistische Arbeit erhielten, wurden 2009 interne Anweisungen des (dem Staatspräsidenten direkt unterstellten) kolumbianischen Geheimdienstes publik, missliebige Journalisten und Menschenrechtsverteidiger gezielt zu verunglimpfen, zu behindern und zu bedrohen. Hollman Morris sollte mittels gefälschter Dokumente diffamiert werden. Auch der damalige Präsident Uribe bezeichnete ihn mehrfach öffentlich als Gehilfen des Terrorismus. Paradoxerweise war der Geheimdienst zugleich für den (von der Interamerikanischen Menschenrechtskommission geforderten)

Personenschutz für Morris und seine Familie zuständig. Der „Schutz“ wurde jedoch zur Bespitzelung des Journalisten missbraucht. Aufgrund unverblümter Todesdrohungen auch gegenüber seiner Familie und der anhaltenden (und der Gewalt Vorschub leistenden) Diffamierungen nahm Morris als einer von zwölf ausgewählten ausländischen Journalisten 2010/2011 ein Nieman Fellow-Stipendium an der Harvard Universität in den USA an. Dort lebt er seither mit seiner Frau und seinen beiden Kindern.

Die Preisverleihung des Internationalen Menschenrechtspreises der Stadt Nürnberg, bei der neben der Bundesjustizministerin und dem bayerischen Ministerpräsidenten auch der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Meinungsfreiheit, Frank la Rue, und die Friedensnobelpreisträgerin Shirin Ebadi zu Gast waren, wurde eingerahmt von einer Internationalen Konferenz zur Presse- und Meinungsfreiheit, der Nürnberger Friedenstafel und dem Internationalen Filmfestival der Menschenrechte in Nürnberg. Die Reaktion seiner Gegner auf so viel Ehrung ließ nicht lange auf sich warten: Im Rahmen einer gezielten Diffamierungskampagne im Internet wurde Hollman Morris erneut in die Ecke der Guerilla gestellt und gleich in mehreren Sprachen die Aberkennung des Preises gefordert. Der Journalist stellte inzwischen Strafanzeige in Kolumbien. Weit dringlicher ist allerdings die Forderung an die kolumbianische Regierung, Hollman Morris und andere kritische Journalisten offiziell zu rehabilitieren.

Im Folgenden drucken wir seine (um die Danksagungen leicht gekürzte) Rede anlässlich der Preisverleihung ab. Es handelt sich um eine *Tour d'Horizon* zu den Menschenrechten in Lateinamerika der besonderen Art: aus Sicht eines leidenschaftlichen Journalisten im „Gegenverkehr“.

Michael Krennerich

Der hier zu Ihnen spricht, kommt aus einem Viertel der Welt, das sich Lateinamerika nennt. In meinen Adern läuft Mischlingsblut: von Indios, von Europäern und Afrikanern. Schon in seinen Genen trägt unser Volk die Erinnerung an Tragödien, an Leiden, Träume und Hoffnungen. Ein lateinamerikanisches Gedächtnis zu haben, bedeutet, zu wissen, dass wir eines Tages Immigranten sein werden, die sich über Grenzen schleichen, unerwünschte Besucher, Prostituierte, Exilierte, Verschwundene. Wir haben Erfahrungen mit populistischen Regierungen und mit grausamen Diktaturen. Aber Teil unserer Tradition ist es auch, die Probleme unermüdlich anzugehen und auf Krisen mit Einfallsreichtum zu reagieren.

Alle Menschen in dem Weltviertel, aus dem ich komme, teilen die gleichen Probleme und Hoffnungen. Davon möchte ich Ihnen erzählen:

Gegenwärtig erhebt sich im Süden des Kontinents eine wunderbare Bewegung der chilenischen Studenten, die nach mehr und besserer staatlichen Bildung verlangen. Ihre Forderung ist in ganz Lateinamerika berechtigt. Auf unserem Kontinent ist der Zugang zu einem mittleren Bildungsniveau und zur Gesundheitsversorgung kein angestammtes Recht, sondern eine Ware, die gehandelt wird, wie jede andere. Die chilenischen Jugendlichen haben sich dagegen verwehrt, dass man ihnen das Wenige an Bildung, das sie haben, auch noch wegnimmt oder, dass diese noch teurer für sie wird, und so gelang es ihnen diese Reform aufzuhalten.

Wenden wir uns nun nach Norden, gehen wir nach Mexiko, dort erhebt sich eine Bürgerbewegung gegen die Gewalt der Drogenhändler, gegen die Herren über den Tod und gegen die Korruption einer maroden Regierung. Mexiko lebt heutzutage unter dem Terror des Bandenkriegs der Drogenbarone und die Regierung tut nichts weiter, als mit noch mehr Gewalt zu reagieren, nutzt die Situation aus, um die gesellschaftlichen Führer zu verfolgen und die Korrupten zu decken.

Aber jetzt gibt es die Karawanen des Friedens, sie ziehen durch das ganze Land, hören sich die Schilderungen der Familien der Mordopfer und der gewaltsam Entführten an und zeigen so, dass es sich bei diesen Opfern nicht um Einzelfälle handelt. Sie erinnern unermüdlich an ihre Freunde und Angehörigen, bewahren die Erinnerung und senden eine Botschaft des Friedens aus.

Überall auf dem Kontinent erinnern uns die Bewegungen der Ureinwohner daran, dass man in dieser Welt nicht alles kaufen kann, dass nicht alles einen materiellen Preis hat. Dass ein Mensch nicht nach dem bewertet werden kann, was er herstellt oder konsumiert. Sie erinnern uns ständig daran, dass der Maßstab für die Beziehungen in den Gesellschaften unserer Urvölker das WIR war und nicht das ICH.

Wenn heute der Bergbau wieder einen neuen Boom erlebt, erinnern uns unsere Vorfahren an die Geschichte, die vor über 500 Jahren geschah: an die Geschichte der EROBERER von „EL DORADO“. El Dorado, diese goldene Stadt, von der unsere Vorfahren sprachen und die die Eroberer in der Kolonialzeit im blindem Wahn suchten. Bei ihrer Suche haben die Eroberer Reiche dem Erdboden gleichgemacht, die Einheimischen hingemordet und für immer die Beziehungen innerhalb des Gemeinwesens verändert.

Heutzutage sind das „EL Dorado“ die großen Kupfervorkommen in Chile, das Gas in Bolivien, die Kohle in Argentinien, das Gold in Peru und Kolumbien. Heute sind die mächtigen Unternehmen hinter diesen mit dem gleichen blinden Wahn her wie damals vor fünf Jahrhunderten. Aber anders als die großen Indianerführer wie Atahualpa

oder die Kazikin Gaitana, machen es die heutigen Führer unserer Länder den großen Bergbauunternehmen sehr leicht und einfach unsere Rohstoffe abzubauen. Der Wahn der Suche nach dem großen Gold „Dorado“ geht weiter und verursacht eine Welle der Menschenrechtsverletzungen und immer mehr Gewalt auf dem gesamten Kontinent.

Wir werden nicht müde, das anzuprangern, aber man muss auch noch einen Schritt weiter gehen. Es darf nicht sein, dass die großen Unternehmen weiter so arbeiten und die schweren sozialen Konflikte ausnutzen, die Schwäche der Regierungen, die Habsucht und das falsche demokratische Gehabe einiger lateinamerikanischer Führer. Man darf das nicht weiter ausnutzen, um die Lebensgrundlage und die Umwelt der Völker, Regionen und Länder zu vernichten.

Eine Frau aus dem Bananenanbaugebiet Kolumbiens, wo der Multi Chiquita sowohl rechts- als auch linksextreme Gruppierungen finanzierte und dadurch dem Mord an tausenden von Bauern Vorschub leistete, sagt: „Hier gibt es keine Bananenaustaude, die nicht mit einer Leiche gedüngt ist“. Wenn man dieses Bild aufnimmt, muss man sagen, dass es in Lateinamerika kein Öl gibt, an dem nicht Blut klebt; keine Kohle, die nicht weite Sumpfbereiche vergiftet hat; kein Gold, das nicht die Lebensgrundlage und Ressourcen der Indiogemeinschaften auf diesem Kontinent, genannt Lateinamerika, zerstört hätte.

Aber dennoch – unser einsamer Kampf reicht nicht aus. Genau wie bei der anderen schlimmen Plage, dem Drogenhandel, muss auch beim Bergbau konsequent der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung angewendet werden. Wir können die Kosten dieses Kampfes in Menschenleben, im sozialen und Umweltbereich nicht länger alleine tragen. Die Länder der ersten Welt müssen Maßnahmen ergreifen, um die Nachfrage nach diesen Produkten zu regeln. Wir sind zur Zusammenarbeit bereit, aber wir brauchen empörte Bürger in den Industrieländern, die Fragen nach dem Woher und Wie dieser vielen natürlichen Rohstoffe stellen. Wir sind es müde mit Toten für den Fortschritt bezahlen zu müssen.

Ich möchte diese Reise durch unseren Kontinent nicht abschließen, ohne noch zwei weitere besorgniserregende Fälle zu nennen. In Guatemala ist die Wahl eines ehemaligen Militärs zum Präsidenten sehr wahrscheinlich, der in der Vergangenheit unzählige Male gegen die Menschenrechte verstoßen hat. Gleichzeitig ist es ein Skandal, wie viele Journalisten in Honduras ermordet werden, deren aktuelle Lage ist extrem besorgniserregend.

Obwohl es bei der Demokratie einige Verbesserungen gegeben hat, wenn man die Situation heute mit der von vor einigen Jahrzehnten vergleicht, als die gesamte Region unter autoritären Regierungen litt, liegt doch immer noch ein sehr langer Weg vor

uns, den wir weiter verfolgen müssen, um die Menschenrechte zu verteidigen. Das muss ein grundlegender Bestandteil unserer Agenda bleiben.

Erlauben Sie mir jetzt, über mein Haus in diesem Viertel zu sprechen: Kolumbien, das Land, in dem weder meine Großeltern noch meine Eltern noch ich noch meine Kinder damals oder jetzt einen einzigen Tag des Friedens erleben durften. Ganz im Gegenteil, der Baum des Krieges ist sehr stark geworden, er streckt seine Wurzeln des Hasses aus und trägt als Früchte unvorstellbare Gräueltaten, die uns widerfahren und jeden Tag mehr werden. Es gibt vier Millionen intern Vertriebene, einfache Bauern werden von ihrer Scholle gejagt; 2000 Gewerkschafter wurden in den letzten Jahrzehnten ermordet; 170 Journalisten wurden in 30 Jahren ermordet – und diese Liste der Horrorstatistiken ließe sich beliebig fortsetzen.

Im Geiste der früheren Beweise der Größe und Würde unserer Völker ist die Zivilgesellschaft in Kolumbien zusammengelassen, um über den Frieden zu reden; eine kühne und gewagte Haltung mitten in einem hundertjährigen Konflikt. Und es sind genau diese Gruppen, die am meisten unter dem Morden, der gewaltsamen Vertreibung und den Verschleppungen leiden, die heute die Initiative ergreifen, um eine Verhandlungslösung für diesen Konflikt herbeizuführen; der einzig mögliche Ausweg. Dies ist ein weiteres großartiges Beispiel dafür, wie Lateinamerika sich bei Widrigkeiten nicht geschlagen gibt, sondern aufsteht und nach vorne schaut.

Während des letzten Kapitels der Geschichte Kolumbiens hat die frühere Regierung auf Krieg gesetzt. Einige sagen, dass diese Entscheidung die Sicherheit im Land wiederhergestellt habe, aber wir anderen unterstreichen, was sie uns gekostet hat. So zum Beispiel die außergerichtliche Tötung von über 2000 einfachen Jugendlichen durch die Streitkräfte; massive und willkürliche Festnahmen, strafrechtliche Verfolgung durch die staatlichen Sicherheitsorgane von allem und allen, die anders dachten. Meine Familie und ich wurden zu Opfern dieser Treibjagd, genauso wie weitere 300 Personen und deren Organisationen. Damit jedoch noch nicht genug – der frühere Präsident selbst hat uns öffentlich diskreditiert, wohl wissend, dass durch diese öffentliche Diskreditierung unser Leben in Gefahr geriet.

Diese Verfolgung hinterlässt viele traurige Spuren, aber am schädlichsten und giftigsten war die Stigmatisierung aller, die sich für den Frieden einsetzten. Daher betrachtet ein Großteil der kolumbianischen Gesellschaft die Verfechter der Menschenrechte, die Friedensaktivisten und die unabhängigen Journalisten immer noch als Feinde der Gesellschaft und nicht als das, was wir wirklich sind: ihre Verbündeten.

Deshalb rufe ich heute von hier und mit Ihnen allen als Zeugen den Präsidenten Kolumbiens, Herrn Juan Manuel Santos, auf, dass er als großzügige Geste gegenüber

den Opfern dieser staatlichen Verfolgung eine umfassende öffentliche Wiedergutmachung einleitet. Es ist unabdingbar, dass die Gesellschaft weiß, dass in jedem Land, das sich demokratisch nennt, die Verfechter der Menschenrechte eine wesentliche Funktion zu erfüllen haben.

Ich nutze dieses Forum in unmittelbarer Nähe des Ortes der Nürnberger Prozesse, die der Menschheit so wichtige Dienste geleistet haben, auch, um dazu aufzurufen, dass die seitens des Staates unter der vorherigen Regierung begangenen Verbrechen nicht strafflos bleiben. Bei der Bespitzelung durch den staatlichen Sicherheitsdienst sind die Ermittlungen schon bis in die höchsten Kreise vorgedrungen und wir, die wir die Opfer dieser Bespitzelung waren, glauben nicht, dass der frühere Präsident Álvaro Uribe Vélez von diesen Vorkommnissen nichts wusste.

Es ist eine harte Realität, aber es gibt viele Kolumbianer, die von verschiedenen Seiten aus daran arbeiten, ein Land zu gestalten, in dem Würde und Friede herrschen. Wir sind nicht so naiv zu glauben, dass das Schweigen der Gewehre schon Frieden bedeutet, wir glauben vielmehr, dass der Frieden aus strukturellen Reformen besteht; in der Umverteilung der Reichtümer des Landes, seiner Erde; im Zugang zur medizinischen Versorgung und zur Bildung und in der Chancengleichheit.

Ich fordere von der Guerilla, dass sie die Entführungen einstellt, die eine wahre Geißel sind, dass sie alle Entführten freilässt und deutliche Zeichen eines festen Willens zum Frieden sendet. Mit diesen Forderungen stehe ich nicht allein. Ich spreche im Namen vieler, die die eigentlichen Adressaten dieser Auszeichnung sind. Diejenigen, die in der Einsamkeit der Gräber ihrer Lieben auf Gerechtigkeit warten, oder derer, von denen wir nie wieder etwas gehört haben; diejenigen, die unter der Folter stöhnten und weiter leiden im Schmerz ihrer Familien; diejenigen, denen der Terrors und die Angst alles genommen haben.

Die Entgegennahme dieser Auszeichnung ist für mich keine passive Handlung; ganz im Gegenteil, ich werde sie in den Dienst des Friedens für Kolumbien stellen; in den Dienst der Meinungsfreiheit und der Menschenrechte; damit mehr Bürger ganz unterschiedliche Ansichten äußern können. Wir glauben, dass besser informierte Bürger unabhängiger und freier sind. Wir glauben an den Frieden und die freie Meinungsäußerung als Grundrechte für alle Frauen und Männer auf der ganzen Welt.

(...)

Ich bin denen unendlich dankbar, die immer noch daran glauben, dass in unserem großen Weltviertel Lateinamerika noch nicht alles verloren ist. Unseren Arbeitern, Studenten, Bauern und Intellektuellen, die uns Tag für Tag beweisen, was unsere Künstler gesagt haben: „Lateinamerika ist ein Volk ohne Beine, aber es läuft“.

Schließlich danke ich meiner Frau Patricia und meinen Kindern Daniela und Felipe, die in ihren kurzen Leben schon schlimme Dinge sehen und harte Zeiten durchleben mussten, die aber auch wissen, dass die Arbeit für die Menschen und der Kampf für eine bessere Welt auch Momente des Glücks und der Anerkennung bringen.

Es ist noch ein langer Weg, bis wir ihnen die Welt hinterlassen, die sie verdienen. Eine menschlichere Welt, dafür arbeiten wir.

Ich beende meine Rede mit einem Satz, der bei uns schon zur Volksweisheit geworden ist: „Weil wir uns erinnern, schwimmen wir weiter gegen den Strom.“

Lasst uns weitermachen!



327

iz3w



Mission Windrad – der Grüne Kapitalismus kommt
Außerdem: ► Flucht aus Eritrea ► Kinderarbeit in Indien
► Tecnobrega in Brasilien ► Studiproteste in Chile ...
52 Seiten, € 5,30 + Porto



iz3w-Backlist

- # 326: LGBTI gegen Homophobie
- # 325: Chinas roter Kapitalismus
- # 324: Revolte in der arabischen Welt
- # 323: Islamdebatte
- # 322: Verteilungskämpfe

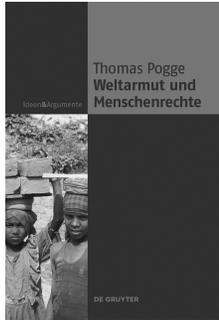
...

iz3w ► informationszentrum 3. welt

Telefon 0761-740 03 · info@iz3w.org · www.iz3w.org

BUCHBESPRECHUNGEN

Thomas Pogge: *Weltarmut und Menschenrechte*,
Berlin/New York 2011 (De Gruyter), 389 S., € 29,95



Nach langjähriger Ankündigung liegt nun Thomas Pogges *World Poverty and Human Rights* (2002) in einer flüssigen deutschen Übersetzung von Anna Wehofsits vor. Die deutsche Ausgabe bietet neben einer vollständigen Überarbeitung eine Aktualisierung der empirischen Daten und ein bereits in der *zeitschrift für menschenrechte* vorab erschienenenes Abschlusskapitel zum *Health Impact Fund*. Es ist wohl kaum zu hoch gegriffen, Pogges Buch den Status eines zeitgenössischen Klassikers innerhalb der akademischen und politischen Debatte um Menschenrechte, globale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung zuzusprechen. Für eine solche Kategorisierung sprechen drei Gründe. Erstens die argumentative *Stringenz*, mit der er seine Position zu globaler Gerechtigkeit innerhalb der Logik

seiner libertären und nationalistischen Widersacher entfaltet und die dazu geführt hat, dass faktisch jeder, der sich mit dem Thema beschäftigt, entweder an Pogge anschließt oder sich an ihm abarbeiten muss; zweitens die *Radikalität* seiner Position, die den Status Quo als erhebliche Menschenrechtsverletzung entlarvt und die Verantwortlichkeit für die katastrophalen Folgen der Weltarmut direkt bis in unsere Wohnzimmer zurückverfolgt; und drittens, aber keineswegs zuletzt, die *Akribie*, mit der sich Pogge auf das empirische Material einlässt und praktikable Reformen aufzeigt.

Damit sind die drei wesentlichen und miteinander zusammenhängenden Themenbereiche des Buches bereits benannt: Pogge entwickelt eine minimal begründete Theorie der Menschenrechte (a), vor der sich globale institutionelle Regelungen als ungerecht erweisen (b). Im Anschluss daran bringt er dann einige ebenso moralisch gebotene wie politisch praktikable Reformvorschläge ins Spiel (c).

a) *Menschenrechte*

In früheren Arbeiten ist Thomas Pogge für seine Verteidigung globaler sozialer Gerechtigkeit bekannt geworden, die er in

einer Ausweitung der Vertragstheorie von John Rawls begründete (*Realizing Rawls*, 1989). In *Weltarmut und Menschenrechte* verteidigt er dagegen einen wesentlich bescheideneren Kosmopolitismus, der sich an der Idee der Menschenrechte orientiert. Pogges Ansatz geht davon aus, dass es sich bei Menschenrechten um moralische Rechte handelt, die die Grundbedürfnisse aller Menschen schützen. Für ihn ist „der Gegenstand eines jeden Grundbedürfnisses [...] zugleich Gegenstand eines Menschenrechts“ (77). Von zentraler Bedeutung ist, dass sein grundbedürfnisbasierter Ansatz zwischen einem interaktionalen und einem institutionellen Verständnis der Menschenrechte unterscheidet. Die *interaktionale* Konzeption versteht Menschenrechte als Regeln, die das Verhalten einzelner Akteure begrenzen, wohingegen die *institutionelle* Konzeption Menschenrechte als Legitimationsbedingungen für gemeinsame soziale Praktiken, eben für Institutionen, begreift. Diese Unterscheidung ist insbesondere für die Zuschreibung von Verantwortung folgenreich. Während in der interaktionalen Auffassung ein Akteur ein Menschenrecht nur dann verletzt, wenn er die Grundbedürfnisse eines anderen missachtet (beispielsweise, indem er foltert), ist in der institutionellen Sichtweise jeder für die Missachtung von Grundbedürfnissen verantwortlich, der dazu beiträgt, eine institutionelle Ordnung aufrechtzuerhalten, in der Folter erlaubt ist (oder hingenommen wird).

b) *Globale Gerechtigkeit*

Aus dieser begrenzten – einerseits mit unterschiedlichen Begründungsauffassungen kompatiblen und faktisch allgemein anerkannten – Auffassung von Menschenrechten als Minimalstandards zur Bewertung sozialer Institutionen gewinnt Pogge sein Hauptargument zur globalen Gerechtigkeit. Im Kern besagt es, dass Menschenrechtsverletzungen insbesondere dann moralisch unzulässig sind, wenn sie aus einer institutionellen Zwangsordnung resultieren, die den Opfern der Menschenrechtsverletzungen gegen ihren Willen auferlegt wurde. So stellt Pogge mit Blick auf soziale und ökonomische Menschenrechte fest: „Eine solche Zwangsordnung darf nicht die Freiheit einiger Menschen vermeidbarerweise so weit einschränken, dass ihr Zugang zu Grundgütern gefährdet ist [...]“. Wenn dies dennoch geschieht, haben alle Menschen [...] eine negative Pflicht, sich nicht an der Aufrechterhaltung der betreffenden Zwangsordnung zu beteiligen bzw. Opfer zu schützen oder sich um eine Reform der betroffenen Ordnung zu bemühen.“ (88) Die Überzeugungskraft dieser Argumentation liegt einerseits darin begründet, dass Pogge keine positiven Hilfspflichten (oder Almosen) anmahnt, sondern eine rein negative Pflicht aufzeigt, die Beteiligung (oder Komplizenschaft) an Menschenrechtsschädigungen zu unterlassen. Andererseits fußt sie auf dem Nachweis tiefgreifender globaler

institutioneller Ungerechtigkeiten. Diese bestehen beispielsweise im Kredit- und Rohstoffprivileg, also im international anerkannten Recht illegitimer Regierungen, das eigene Land im Ausland zu verschulden und dessen Bodenschätze zu plündern – eine für reiche Länder profitable Praxis, die erheblich zu den lokalen Hintergrundbedingungen der Weltarmut beiträgt.

c) Reformen

Im Ergebnis stehen insbesondere die Regierungen und Bürger reicher Länder in der Verantwortung, die Weltordnung zu reformieren, historisch und institutionell verursachte Ungerechtigkeiten zu kompensieren und künftige Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden. Pogge selbst hat dazu drei praktikable Reformvorschläge vorgelegt: erstens fordert er die Beendigung des einseitigen Protektionismus reicher Länder, zweitens die Beendigung des Rohstoffprivilegs (durch Einführung einer globalen Rohstoffdividende) und drittens die Einrichtung eines *Health Impact Funds*. Dieser Vorschlag soll dazu dienen, die verheerenden Auswirkungen internationaler Regelungen zum Schutz geistigen Eigentum (im Rahmen des TRIPS-Abkommens) zu unterbinden. Hintergrund ist, dass ein globales Patentrecht auf Medikamente den Markt für Generika kurzfristig zum Erliegen zu bringen droht, so dass sich arme Menschen kaum noch lebensnotwendige

Medikamente leisten könnten. Der *Health Impact Fund* ist eine Art steuerbasierter Forschungswettbewerb, der Unternehmen einen finanziellen Anreiz bieten soll, gerade solche Medikamente zu entwickeln und zum Herstellungspreis zu vermarkten, die gegen die todbringenden Krankheiten (und nicht vorwiegend gegen lukrative Zivilisationskrankheiten) wirken. Entscheidend ist dabei wiederum, dass hier nicht eine an die Pharmaindustrie gerichtete moralische Selbstbeschränkung eingefordert wird, sondern eine Gerechtigkeitspflicht von Staaten (und mittelbar von Bürgern), menschenrechtsverletzende Regelungen abzustellen oder zumindest zu verbessern.

Die Deutlichkeit, mit der Pogge die Ungerechtigkeit in der Welt herausarbeitet, hat viele Kritiker auf den Plan gerufen. Die meisten der erhobenen Einwände finden sich bereits in Pogges Buch abgearbeitet, aber zumindest zwei von ihnen halten sich in der Diskussion aufrecht. Es handelt sich dabei um einen theoretischen und einen praktischen Einwand. Der theoretische Einwand besagt, dass es einen normativ relevanten Unterschied macht, ob eine Person eine Menschenrechtsverletzung direkt verursacht oder sich an der Aufrechterhaltung einer menschenrechtsverletzenden Ordnung *beteiligt* – zumal dann, wenn diese Beteiligung unabsichtlich, nicht ausschlaggebend oder angesichts globaler Sachzwänge unfreiwillig ist. Der praktische Einwand besagt, dass Pogges Reformvorschläge zwar in der Hinsicht

realistisch sind, dass sie Anreize für Akteure schaffen, die (wie Pharmaunternehmen) nicht moralisch programmiert sind, dass er andererseits aber davon ausgeht, dass sich Staaten moralisch verhalten (können). Dies sei unter den Bedingungen konkurrierender Staaten und vor dem Hintergrund moralisch legitimer Eigeninteressen allerdings illusorisch. Aber selbst wenn beide Einwände zuträfen, macht Pogge doch eins deutlich: Unter

den Bedingungen zunehmender globaler Regelungssysteme wirken sich nationalstaatliche Interessen auf vermeidbare und verheerende Weise ungerecht aus – und die letztinstanzliche Verantwortung für die moralisch verwerfliche Außenpolitik von Staaten liegt zweifellos bei moralfähigen Personen: bei den Bürgern wohlhabender und demokratischer Staaten.

Henning Hahn

Kassel

Peter Schaber: Instrumentalisierung und Würde,
Paderborn 2010 (Mentis Verlag), 160 S., € 16,80



In rechtspolitischen Debatten, etwa zur Bioethik, aber auch zu anderen Fragen, ist die Neigung groß, das Argument „Menschenwürdeverletzung“ einzusetzen. Der Begriff der Menschenwürde ist allerdings schwierig zu definieren. Fehlender Konsens über die Auslegung steht in starkem Kontrast zur praktischen Relevanz. Bedauerlicherweise trägt ein Blick in die verfassungsrechtliche Literatur oft nicht

zur Erhellung bei: So kommt etwa eine neuere Untersuchung (Nils Teifke, *Das Prinzip Menschenwürde*, 2011, S. 67) zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass die Bedeutung des Wortes unbestimmt bleibe. Es lohnt sich deshalb der Blick in die Literatur aus dem Bereich Angewandte Ethik und in das Buch von Peter Schaber. Trotz des relativ knappen Umfangs (160 Seiten) finden sich darin eine Vielzahl von gehaltvollen, präzise formulierten Thesen.

Der Autor beginnt im 1. Kapitel („Instrumentalisierung“) mit einer Analyse des Instrumentalisierungsverbots, ausgehend von Kants Selbstzweckformel: „Handle so, dass du die Menschheit, sowohl in deiner Person als in der Person eines jeden anderen, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst.“ Diese Formel weckt bei vielen den Eindruck,

dass man darunter unkompliziert Lebenssachverhalte subsumieren könne – das ist eine Illusion, der auch das deutsche Bundesverfassungsgericht erliegt (etwa in der Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz). Es ist nicht einfach zu bestimmen, was es bedeutet, einen anderen als Mittel zu behandeln, und erst recht, unter welchen Umständen er bloß als Mittel behandelt wird. Schaber kommt zu dem Ergebnis, dass der Unterschied zwischen „als Mittel gebrauchen“ und „bloß als Mittel gebrauchen“ darin liege, dass in letzterem Fall die Weise, wie die Person als Mittel gebraucht werde, moralisch unzulässig sei (33). Allerdings führt sein Vorschlag zu der Frage zurück, was moralisch unzulässig ist, womit man wieder am Anfang steht.

Schabers Skepsis gegenüber der Formel „niemals bloß als Mittel“ rührt daher, dass mit einem einzelnen der im Schrifttum diskutierten Kriterien (faktische Zustimmung, gute Gründe für Zustimmung oder die ausschließlich egoistische Orientierung des Handelnden) eine durchgängig überzeugende Abgrenzung des moralisch Erlaubten vom Anstößigen nicht gelingen kann. Anders sieht es allerdings möglicherweise aus, wenn man Einzelansätze sozusagen als hintereinander geschaltete Siebe kombinieren würde, etwa in der folgenden Weise: 1) Der betroffene Mensch wird nicht bloß als Mittel behandelt, wenn die Handlung ausschließlich und eindeutig seinem Wohlergehen und/oder seinen Interessen dient. 2) Bei fremdnützigen

Handlungen genügt für die meisten Fälle ein tatsächliches Einverständnis. 3) Liegt eine besonders eingriffintensive Handlung vor, so bedarf es darüber hinaus guter Gründe für das Tun auf beiden Seiten. Schaber ist darin zuzustimmen, dass für sehr gravierende Eingriffe (Tötung zu kannibalischen Zwecken, Sklaverei) die Frage: „Darf ich das diesem Menschen antun?“ als moralische Frage auch dann im Raum steht, wenn das betroffene Individuum eingewilligt hat. Aber das ändert nichts daran, dass die moralische Zulässigkeit für die meisten Fälle des fremdnützigen Gebrauchs mit Verweis auf Zustimmung bejaht werden kann. Nicht überzeugt hat mich Schabers Argument, dass es auf faktische Zustimmung nicht ankommen könne, weil man dann Kleinkinder und geistig schwer Behinderte nicht instrumentalisieren könne (30 f.). Das kann man – aus der persönlichen Zustimmungsunfähigkeit folgt, dass es entweder der Zustimmung durch einen Stellvertreter bedarf oder bestimmte (etwa sexuelle) Handlungen kategorisch untersagt sind.

Da Schaber davon ausgeht, dass man mit dem Gebot „behandle andere nie bloß als Mittel“ nicht weiterkommt, wendet er sich im zweiten Kapitel („Autonomie und Würde“) der Frage zu, was es heißt, andere „als Zweck an sich“ zu behandeln. An dieser Stelle kommt der Begriff der Würde ins Spiel: Der Gedankengang des Autors ist, dass Personen eine inhärente

Würde haben, und dass sich aus dieser inhärenten Würde moralische Rechte gegen andere ergeben. Die entscheidende Frage ist dann: welche moralischen Rechte bestehen gegen andere? Schaber setzt sich mit der Strömung auseinander, die sich auf Autonomie konzentriert: das Recht der Person, nach ihren eigenen Gründen zu handeln. Sieht man die Dinge so, ist eine Handlung richtig, wenn die betroffene Person ihr frei zugestimmt hat. Durch Schabers Buch zieht sich allerdings die These, dass die Behandlung einer anderen Person falsch sein kann, obwohl diese Person zustimmt. Fraglich ist, ob man dies mit Begriffen wie „moralische Rechte“ und „moralische Ansprüche“ begründen kann. Ist nicht mit der Idee eines Rechts oder eines Anspruchs die Befugnis des Rechts- oder Anspruchsinhabers verbunden, auf Recht und Anspruch verzichten zu können? Auch wenn meine Perspektive die der Rechtswissenschaftlerin ist, scheint es mir doch, dass dies auch für moralische Ansprüche und Rechte gelten muss.

Schaber stellt wesentlich auf den Begriff der Selbstachtung ab. Damit meint er nicht ein psychologisches Phänomen, das man mit Selbstwertgefühl umschreiben kann. Vielmehr sei Würde etwas Normatives. Es gehe um das Recht, „über wesentliche Bereiche des eigenen Lebens verfügen zu können“ und „die Wahl zwischen akzeptablen Optionen“ zu haben (52). Das mag so klingen, als sei damit Autonomie gemeint. Aber: Schaber meint

mehr als nur das Recht, nicht „als Wesen vorgeführt zu werden, die kein Recht haben, über wesentliche Bereiche ihres Lebens zu verfügen“ (S. 58 mit Verweis auf Margalits Beispiel jüdischer Bürger im Jahr 1938, die gezwungen wurden, mit einer Zahnbürste das Pflaster zu säubern). Bezogen auf derartige Beispiele ist Widerspruch kaum vorstellbar. Wer unfreiwillige Opfer in einer derartigen Weise behandelt, erniedrigt diese Menschen und verletzt ihre Würde. Aber in zwei Punkten kommt er zu Folgerungen, die ich nicht teile.

Eines seiner Anliegen ist, einen Anspruch auf materielle Grundversorgung aus dem Recht auf Selbstachtung abzuleiten (59 f., 111 ff.). Aber: die Idee eines Rechtes setzt meines Erachtens voraus, dass nicht nur gesagt wird, wem das Recht zusteht, sondern auch, wer dadurch verpflichtet wird. Schaber schreibt dazu nur einen Satz (119): „dann haben diejenigen, die dazu in der Lage sind, die Pflicht, etwas gegen eine würdevollernde Armut zu tun“. Ein moralisches Recht auf Grundversorgung kann aber kein Recht sein, das jedem in absoluter Armut lebenden Menschen gegen jeden Bessergestellten zusteht. Ohne Begründung, wer warum zur Linderung von Armut zuständig ist, scheint mir das Postulieren eines individuellen *Rechts* auf Grundversorgung voreilig.

Eine zweite Argumentationslinie, die vermutlich bei manchen Lesern auf Widerspruch stößt, betrifft moralische Pflichten

gegen sich selbst. Dieser Gedanke wird im 3. Kapitel („Selbstinstrumentalisierung und Selbstachtung“) vertieft erörtert. Der Autor geht nicht so weit, ein breites Spektrum an Pflichten gegen sich selbst zu entwickeln. Er nimmt vielmehr im Hinblick auf körperliches Wohlergehen oder die Entwicklung der eigenen Talente an, dass insoweit nur Klugheitsregeln bestünden (77). Aber es bestehe eine Pflicht gegen sich selbst, sich nicht selbst zu erniedrigen. Allerdings vermisse ich an diesem Punkt eine überzeugende Begründung. Zwar könnte man zu Schabers Unterstützung auf alltagsmoralische Erwägungen verweisen. Erwägt jemand, sich (das ist ein Beispiel von Schaber) kriecherisch gegenüber seinem Chef oder gegenüber Kollegen zu verhalten, ist der Rat eines Freundes „Tu das nicht“ das richtige Urteil. Aber dieser Rat ist als Klugheitsregel zu verstehen, als Empfehlung zum guten Leben. Schaber meint, dass man mit Klugheitsregeln nicht weit käme, weil Kriecherei die klügere Option sein könnte. Das glaube ich nicht. Ratschläge zum guten Leben müssen sowohl die psychische Situation als auch die Langzeitperspektive berücksichtigen.

Das 4. Kapitel („Würdezuschreibung“) widmet sich der Frage, wem Würde zukommt. Schaber geht davon aus, dass gängige Ansätze (wer guten Willen hat; wer moralfähig ist; wer rational handeln kann) nicht tragfähig sind und kommt zu dem Ergebnis, dass ein Recht auf Selbstachtung anzuerkennen ist, weil

es für Personen eine verheerende Erfahrung ist, wenn ihre Achtungsansprüche missachtet werden. Das ist eine plausible Begründung, und konsequent ist die daraus zu ziehende Schlussfolgerung, dass weder Kleinstkindern noch Föten und Embryonen Würde zukommt. Schaber muss diesen engen Würdebegriff gegen die Gegenmeinung verteidigen. Dies gelingt ihm mit der Begründung, dass sein Ansatz nicht bedeute, einen beliebigen Umgang mit Kleinstkindern und vorgeburtlichem Leben zuzulassen. Es bestehen auch ihnen gegenüber moralische Pflichten; Menschenwürde ist nicht die einzige Quelle für Schutzansprüche.

Das kurze 5. Kapitel („Wert und Würde“) untersucht eine häufig in Anlehnung an Kant vertretene These, dass Würde zu haben darin bestehe, einen absoluten Wert zu haben. Schaber führt aus, dass die Vorstellung eines absoluten Wertes fragwürdig sei, weil ein Wert größer oder kleiner, schwächer oder stärker sein kann, während „Würde haben eine Alles-oder-Nichts-Angelegenheit“ sei (S. 102). Ich denke, dass er recht hat: Abstufbarkeit ist im Begriff „Wert“ enthalten. Präziser ist es, vom Anspruch auf die Achtung von Würde zu sprechen statt von einem absoluten Wert.

Schaber vertritt am Beginn des 6. Kapitels („Die Ansprüche der Selbstachtung“), dass bestimmte Rechte bestünden, weil sie notwendige Bedingungen für ein Leben in Selbstachtung seien. Dazu rechnet er

nicht nur Rechte auf Grundversorgung und Bildung, sondern auch Eigentumsrechte. Auch hier unterscheidet der Autor nicht zwischen Abwehrrechten und Versorgungsansprüchen. Schaber äußert sich kritisch zum klassisch-liberalen Ansatz, der Rechte mit den *Interessen* von Menschen begründet. Er nennt als Beispiel eine Weltreise, die für ein Individuum wichtig sein könne, was aber nicht rechtfertige, dies zu einem Recht aufzuwerten. Darin ist ihm natürlich zuzustimmen. Nur: eine halbwegs ausgearbeitete Interessentheorie würde so nicht argumentieren. Rechte schützen nicht individuelle Präferenzen, sondern Interessen, die intersubjektiv zu begründen sind. Im Übrigen kann man Schaber an einem zentralen Punkt so verstehen, dass seine Überlegungen einer Interessentheorie nahekommen. Zur Begründung, warum Selbstachtung wichtig ist, zitiert er Harry Frankfurt mit Aussagen dazu, dass Menschen die Erfahrung, ignoriert zu werden, nicht zu zählen etc. als tief verstörend empfinden (90). So ist zu erklären, warum Menschen nicht erniedrigt werden wollen: Weil wir alle das Interesse teilen, nicht gedemütigt zu werden.

Schaber zufolge ergeben sich aus dem Topos „Selbstachtung“ zwei Arten von Rechten: erstens Rechte, die die notwendigen Bedingungen für Selbstachtung schützen (materielle Grundversorgung, Eigentum, Bildung); zweitens Rechte, die Selbstachtung selbst schützen. Seinen

Ausführungen, die die zweite Kategorie betreffen, ist uneingeschränkt zuzustimmen. Der Autor nennt als Beispiele Folter und Sklaverei. Diese Formen des Umgangs mit Menschen sind unabhängig von konkreten physischen und psychischen Auswirkungen falsch, weil sie die Bedeutung in sich tragen, dass das Opfer nicht zählt. Überzeugend ist ferner die Analyse Schabers, dass Tötungen nicht zwangsläufig Würde verletzen, sondern nur dann, wenn sie mit dem Ausdruck von Verachtung verbunden sind.

Das 7. Kapitel („Selbstachtung und die Theorie der Moral“) macht einen Schritt zurück zu grundsätzlichen Fragen der Moralphilosophie. Schaber begründet, dass sein Konzept nicht in eine konsequentialistische Theorie einfügen lässt. Achtungsansprüche werden einer anderen Person geschuldet und lassen sich, anders als Güter und Werte, nicht aufrechnen. Genauso grenzt er sich von vertragstheoretischen Konzepten (etwa dem Peter Stemmers) ab. (Ob Unvereinbarkeit mit einem vertragstheoretischen Fundament zwingend ist, könnte man hinterfragen. Das Recht, nicht erniedrigt zu werden, kann auf die Idee einer „versprochenen Menschenwürde“ [Hasso Hofmann] gestützt werden. Auch wenn man so ansetzt, bleiben zentrale Übereinstimmungen mit dem Entwurf Schabers.)

Im 8. Kapitel („Anwendungen“) untersucht Schaber unterschiedliche Sachverhalte, die oft pauschal als „unzulässige

Instrumentalisierung“ beschrieben werden. Er zeigt auf, dass moralische Bewertungen differenziert und kontextabhängig ausfallen müssen und deshalb z.B. weder für Lügen noch für fremdnützige Forschung an Zustimmungsunfähigen zwangsläufig eine Verletzung moralischer Rechte zu konstatieren ist. Genauso ist Schaber in seinem Urteil zuzustimmen, dass kommerzielle Leihmutterchaft mit der Selbstachtung der Leihmutter nicht kollidiert. Bei der Erörterung der Selbsttötung kommt er, ausgehend vom Bekenntnis zu Pflichten gegen sich selbst, zu dem Ergebnis, dass diese nur unter bestimmten Umständen moralisch erlaubt sei, nämlich wenn Leiden zu einem unwürdigen Leben zwingen. (Wer das Konzept der Pflichten gegen sich selbst ablehnt, wird trotzdem einen nicht schwerst Leidenden vom Selbstmord abhalten wollen, was mit Klugheitsregeln zu begründen ist). Für schwierige Notstandsfälle wie den Abschluss eines entführten Passagierflugzeugs weist Schaber zu Recht darauf hin, dass dies (entgegen dem Bundesverfassungsgericht) nicht die Würde der Passagiere verletzen würde. Verwunderlich ist, dass Schaber bei der Erörterung von sog. humanitären Interventionen (Militäreinsätze, bei denen unbeteiligte Zivilisten getötet werden) auf die Kategorie „Doppeleffekt“ zurückgreift, die zuvor nirgends eine Rolle gespielt haben.

Zusammenfassend sei angemerkt, dass auch die (Verfassungs-)Rechtswissenschaft von Schabers moralphilosophischer Untersuchung profitieren kann. Seine Darlegung der Schwierigkeiten, die die „nie bloß als Mittel“-Formel bereitet, sollte der Vorstellung entgegenwirken, dass es genüge, Kants kategorischen Imperativ zu zitieren. Der Gedanke, auf „Missachtung von Selbstachtung“ und „Erniedrigung“ abzustellen, führt dagegen in die richtige Richtung: Damit ist eine Engführung des Begriffs Menschenwürde möglich, die im Recht noch mehr als in der Moralphilosophie erforderlich ist. In einem Punkt wird man allerdings von Schabers Linie abweichen müssen, die autonomen Entscheidungen eine (im Vergleich mit anderen philosophischen Ansätzen) geringere Bedeutung beimisst. Jedenfalls auf den Bereich des Rechts ist dies nicht zu übertragen. Das deutet Schaber selbst an (149 f.), wenn er ausführt, dass Pflichten gegen sich selbst nicht mit staatlichem Zwang vollstreckt werden sollten. Dasselbe gilt für das Thema Einwilligung. Es mag das Urteil „moralisch falsch“ unter (extremen) Umständen auch dann berechtigt sein, wenn die erniedrigte Person eingewilligt hat. Aber bei rechtlichen Bewertungen und vor allem, wenn es um Verbote geht, ist größere Zurückhaltung angebracht.

Tatjana Hörnle

Berlin

NLMR

NEWSLETTER MENSCHENRECHTE

HERAUSGEBER:
ÖSTERREICHISCHES
INSTITUT FÜR
MENSCHENRECHTE



November 2011
20. Jahrgang

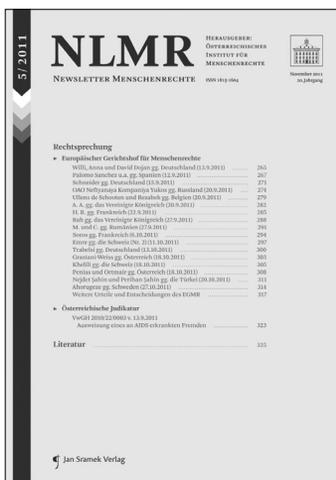
ISSN 1815-1604

Mit Heft 1/2010 erscheint der vom Österreichischen Institut für Menschenrechte herausgegebene »Newsletter Menschenrechte« in neuer Aufmachung im Jan Sramek Verlag.

Inhaltlich bietet Ihnen der Newsletter Menschenrechte weiterhin zeitnahe:

- ▶ Umfassende Aufbereitung aller relevanten Urteile und Entscheidungen des EGMR zu Österreich, Deutschland und der Schweiz sowie der wichtigsten Erkenntnisse zu anderen Staaten.
- ▶ Eine »Kurzübersicht« über weitere für die Praxis relevante Erkenntnisse.
- ▶ Die wichtigsten Entscheidungen der österreichischen Höchstgerichte zu den Grundrechten in gekürzter, gut lesbarer Fassung.
- ▶ Verlässliche und voll zitierbare deutsche Übersetzungen von ansonsten nur in englischer und/oder französisch vorliegenden Urteilen aus der Hand von ausgewiesenen Grundrechtsexperten.
- ▶ Jedes Heft bringt die Entscheidungen der vergangenen zwei Monate und bietet somit ein Höchstmaß an Aktualität.
- ▶ Besprechungen wichtiger Buchneuerscheinungen auf dem Gebiet der Menschenrechte.

PROBEHEFT

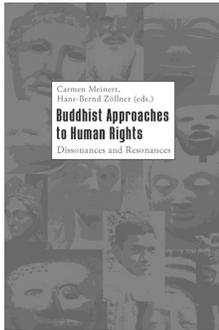


Nähere Informationen:

- ▶ www.jan-sramek-verlag.at
- ▶ www.menschenrechte.ac.at

Erscheinungsweise:
6 Ausgaben jährlich
Jahresabonnement 2011:
€ 51,- (inkl. Versand)

Carmen Meinert, Hans-Bernd Zöllner (eds.):
Buddhist Approaches to Human Rights. Dissonances and Resonances, Bielefeld 2010 (Transcript), 248 S., € 29,80



Der Sammelband „Buddhist Approaches to Human Rights“, herausgegeben von Carmen Meinert und Hans-Bernd Zöllner, widmet sich der Debatte über die Vereinbarkeit des Buddhismus mit Menschenrechtskonzepten. Die ausgesuchten Aufsätze decken dabei inhaltlich eine große Bandbreite ab und besitzen aufgrund der diversen Hintergründe ihrer Verfasser eine hohe Interdisziplinarität und erhellen die bloße Theorie immer wieder mit ausgesuchten empirischen Fallbeispielen, die tiefere Einsichten in die religiöse Praxis asiatischer Länder ermöglichen.

Der Einstieg beleuchtet die Auseinandersetzung über den universellen oder relativistischen Charakter von Menschenrechten. Alfred Hirsch betont, dass Gesetze und Rechte in kulturellen Prozessen entstehen und somit in kulturelle, soziale, zeitliche und räumliche

Kontexte eingebunden sind. Daher müssen Menschenrechte, um als universell gültig akzeptiert zu werden, in den diversen Rechtskulturen eingebettet werden. Ein Problem besteht hier bereits im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte der Menschenrechtsidee, denn ihr inhärentes westliches Fortschrittsdenken teilt fremde Kulturen immer in modern oder rückständig ein. Weil der Diskurs aber inzwischen global geführt wird, ihn nicht mehr nur westliche Ansichten prägen, provoziert eine solche verurteilende Wertung vielfache Reaktionen und insbesondere Abwehrhaltungen bei den als rückständig deklarierten Kulturen. Insgesamt erwächst hier eine Situation, die einen konstruktiven interkulturellen Dialog über Menschenrechte behindert.

Perry Schmidt-Leukel geht in seinem Beitrag der Frage nach, ob die Menschenrechtsidee generell mit der buddhistischen Auffassung von individuellem und Allgemeinwohl vereinbar ist. Ausgehend von menschenrechtlichen Charakteristika, nämlich dem Schutz des Individuums und der Gewährleistung individueller Freiheit, untersucht er wesentliche buddhistische Konzepte auf Übereinstimmungen und Differenzen. Das Begehren, Leid zu überwinden, die Vorstellung vom Dharma König und dessen Schutzpflicht gegenüber

den Untertanen sowie die Auffassung menschlicher Würde, die mit der Fähigkeit zur Erleuchtung – welche nur dem Menschen möglich ist – in Zusammenhang steht, sind Schmidt-Leukels Auffassung nach definitiv mit menschenrechtlichen Überzeugungen in Einklang zu bringen. Problematischer, verglichen mit der Individuums-Zentriertheit liberaler Konzepte, ist hingegen der buddhistische Grundgedanke, dass das Ego überwunden werden muss, weil es die Ursache des Leidens darstellt.

Die Aufsätze von Martin Seeger und Kenneth Fleming beschäftigen sich mit der Theravada-Tradition Thailands, weswegen es thematisch zu geringen Überschneidungen kommt. So greifen sie beispielsweise beide eine aktuelle Diskussion über die Nonnenweihe auf. Hier gilt es, die traditionellen religiösen Bestimmungen mit menschenrechtlichen Anforderungen in Bezug auf geschlechtliche Gleichberechtigung in Einklang zu bringen; eine Debatte, die in Thailand ernsthaft und konstruktiv geführt wird. Auf theoretischer Ebene setzen sich die Autoren mit den Aussagen des einflussreichen Mönches und Gelehrten Phra Payutto auseinander. Insbesondere dessen Kritik, dass Menschenrechte lediglich auf zwischenmenschliche Beziehungen ausgerichtet sind, dabei den Blick für das große Ganze verlieren und es versäumen, das menschliche Potential zu entwickeln, wird von ihnen als große Differenz und

gleichwohl Ansatzpunkt – bspw. komplementär zum Menschenrechtsdenken – zum Dialog herausgestrichen.

Die anschließenden Arbeiten wenden sich inhaltlich dem großen Nachbarn im Norden zu. Während Helwig Schmidt-Glintzer die chinesische Mahayana-Tradition ebenfalls auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu Menschenrechtskonzepten betrachtet, gibt Shi Zhiru einen spannenden Einblick in die staatlichen Repressalien, mit denen der Buddhismus in China zur Jahrhundertwende zum 20. Jh. konfrontiert war und wie er darauf reagierte. Dieser Text ist für die Relativismus-/Universalismus-Auseinandersetzung insbesondere deshalb aufschlussreich, weil er anhand eines historischen Überblicks verschiedene Strategien buddhistischer Denker zur Bewältigung moderner Herausforderungen darstellt. Die Frage dahinter lautet, inwiefern sich ein Glaubenssystem reformieren lässt, ohne dabei in seinem Aussagegehalt zu sehr verfälscht zu werden oder an Akzeptanz zu verlieren.

Aufgrund seiner besonderen politischen Situation darf Tibet in einem Band über Buddhismus und Menschenrechte nicht ausgelassen werden. Jan-Ulrich Sobisch und Trine Brox nähern sich dem Thema mittels eines kultursensitiven Ansatzes und gehen auf Problematiken sowie Chancen ein, die bei dem Versuch, ein eigentlich kulturfremdes Konzept wie die Menschenrechtsidee in eine bestimmte Gesellschaft

zu übersetzen, auftreten. Sie analysieren Begriffe aus dem buddhistischen und westlichen Denken, die zu Irritationen oder aber auch zu einem weiterreichenden gegenseitigen Verständnis führen können. Die Arbeiten von Stephanie Römer und Jampa Tsedroen verfolgen wiederum ein empirisches Forschungsinteresse. Römer untersucht aus politikwissenschaftlicher Perspektive die Bedeutung der Menschenrechtsrhetorik innerhalb des international geführten, tibetischen Unabhängigkeitskampfes. Tsedroen als praktizierende buddhistische Nonne legt ihren Fokus verstärkt auf die Frage nach geschlechtlicher Gleichberechtigung, ein Thema, welches in dem Thailand-Block zuvor bereits angerissen wurde. Über jenen hinausgehend liefert sie detaillierte theoretische Begründungen, warum Frauen in der ursprünglichen Lehre Buddhas nicht diskriminiert wurden und warum dies auch heute nicht geboten ist. Der Buddhismus als Doktrin ist nicht per se abwertend gegenüber dem weiblichen Geschlecht eingestellt. Dass Frauen dennoch diskriminiert werden, liegt an der gelebten Praxis und muss gerade vor

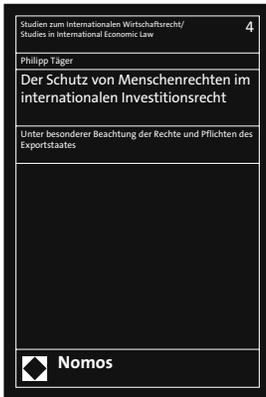
den veränderten sozialen Realitäten des 21. Jh. hinterfragt werden.

Die thematische Bandbreite und interdisziplinäre Ausrichtung des Sammelbandes sind sowohl größte Stärke wie auch Schwäche. Entscheidend für den Leser dürfte es sein, mit welcher Motivation er an ihn herantritt. Bedingt durch die Größe und Heterogenität des fokussierten Kulturraums sowie die Vielzahl an unterschiedlichen Schulen und Traditionen ist es unmöglich, ein kohärentes Bild der buddhistischen Gemeinschaft und ihrer Auffassungen gegenüber Menschenrechten zu zeichnen. Die einzelnen Texte sind somit, wie die Herausgeber anmerken, eher Schnappschüsse, die sich dem Großen zu nähern versuchen, indem sie kleinere Ausschnitte aus einer bestimmten Perspektive abbilden. Um einen Überblick über die Thematik zu erhalten, ist der Band in seiner Gesamtheit also sehr gut geeignet. Sowohl eine tiefgehende Beschäftigung mit Einzelaspekten als auch eine Einordnung oder Bewertung dieser innerhalb des Gesamtkontextes kann jedoch nicht erfolgen.

Benedikt Borst

Gießen

Aktuelle Neuerscheinungen



Der Schutz von Menschenrechten im internationalen Investitionsrecht

Unter besonderer Beachtung der Rechte und Pflichten des Exportstaates

Von Ri Dr. Philipp Täger

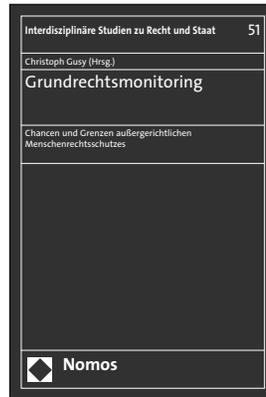
2011, 356 S., brosch., 92,- €

ISBN 978-3-8329-6731-4

(Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht – Studies in International Economic Law, Bd. 4)

nomos-shop.de/13767

In der Studie werden grundlegende Zusammenhänge zwischen dem internationalen Investitionsrecht und dem Menschenrechtsschutz vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Exportstaates ausländischer Direktinvestitionen erörtert. Dabei kommt der Ausgestaltung von Investitionsgarantien und Investitionsschutzabkommen besondere Bedeutung zu.



Grundrechtsmonitoring

Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes

Herausgegeben von Prof. Dr. Christoph Gusy

2011, 284 S., brosch., 79,- €

ISBN 978-3-8329-5687-5

(Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Bd. 51)

nomos-shop.de/12627

„Grundrechtsmonitoring“ ist im deutschen Recht kein gebräuchlicher Begriff. Anliegen dieses Bandes ist es, Erfahrungen aus dem zwischenstaatlichen Bereich zu sammeln, kritisch zu würdigen und zu fragen, ob das Instrumentarium auch im nationalen Bereich eine sinnvolle Bedeutung für die Durchsetzung und Entfaltung von Freiheit, Gleichheit, politischen und sozialen Rechten erlangen kann.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Sonja Grimm (2010): *Erzwungene Demokratie. Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht*, Baden-Baden 2010 (Nomos) 420 S., € 69,-



Ist die Verbreitung von Demokratie und Menschenrechten unter Anwendung von Zwangsrechten sinnvoll? Sonja Grimm widmet sich in ihrem Buch dem hochaktuellen Thema der Demokratieförderung im Rahmen militärischer Interventionen. In ihrer Studie untersucht sie den Aufbau von Rechtsstaat und Demokratie durch die internationale Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo, Afghanistan und Irak und kontrastiert diese Fälle mit der Demokratisierung Westdeutschlands durch die alliierten Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg. Dabei offenbart sich, dass diese Art von Intervention Probleme beinhaltet, die sich für die mit ungünstigeren Voraussetzungen antretenden jüngeren Fälle externer Einflussnahme kaum widerspruchsfrei auflösen lassen.

Das Buch gliedert sich in einen the-

oretischen und einem empirischen Teil, in denen Schritt für Schritt die in der Einleitung postulierten Thesen ausgeführt werden. Kapitel 1 legt auf der Basis der politikwissenschaftlichen und völkerrechtlichen Debatte zur Legalität und Legitimität militärischer Interventionen dar, dass die politische Neuordnung nach einer solchen Intervention eine Pflicht zur externen Demokratisierung mit einschließt. Denn zum einen sei aus der universalen Geltung der Menschenrechte in Form der bürgerlichen Freiheitsrechte und des Rechts auf politische Partizipation ein Recht auf Demokratie abzuleiten, und zum anderen sei die Durchsetzung der Menschenrechte eng an die Existenz demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen gekoppelt (68). Kapitel 2 beschreibt die Herausforderungen, mit denen sich externe Akteure beim Versuch des Staatsaufbaus und der Demokratisierung nach Gewaltkonflikten konfrontiert sehen. Sie müssen nicht nur in fünf Bereichen gleichzeitig Aufbauleistungen erbringen, nämlich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrt, Demokratie und politische Gemeinschaft, sondern sind auch immer wieder gezwungen, ihr Handeln zu legitimieren. Daraus resultieren laut Sonja Grimm vier Probleme der externen Demokratisierung (118-126): Das Dilemma

der benevolenten Intervention adressiert das Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmung und externen Vorgaben für die Gestalt des politischen Systems. Demokratisierung wird von externen Akteuren letztlich mit undemokratischen Mitteln durchgesetzt. Als Dilemma der ungleichzeitigen Gleichzeitigkeit bezeichnet Grimm die Schwierigkeit, dass Reformen in allen fünfgenannten Bereichen gleichzeitig durchgeführt werden müssten, was aber in der Praxis oft unmöglich ist. Das Dilemma der sich radikalierenden Demokratisierung tritt auf, wenn der Kampf um Wählerstimmen die innergesellschaftlichen Konfliktlinien verschärft. Schließlich ergibt sich das Dilemma der erzwungenen Kooperation daraus, dass im Kontext der Konfliktbearbeitung die Zusammenarbeit verschiedener Akteure meist nicht freiwillig erfolgt, sondern sie dazu genötigt sind, miteinander zu kooperieren.

Im empirischen Part ihres Buches zeigt Sonja Grimm auf, dass sich diese Dilemmata nur zum Teil und nur mit großem Aufwand konstruktiv bearbeiten lassen. Kapitel 3 bietet zunächst einen Überblick über 27 Fälle militärischer Intervention mit Demokratiebezug zwischen 1945 und 2008 und lässt erkennen, dass die Interventionen seit 1990 zunehmend demokratiefördernde oder gar demokratieerzwingende Züge tragen. Das vierte, umfangreichste Kapitel widmet sich mit Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Afghanistan und Irak den vier

aktuellsten Beispielen externer Demokratisierung. Während die beiden ersten Fälle humanitäre Interventionen zur Beendigung von Bürgerkrieg und Genozid darstellten, verfolgten die Interventionen in Afghanistan und im Irak explizit das Ziel, einen Regimewechsel zu erzwingen.

Es wäre sicher fruchtbar gewesen, die Unterschiede zwischen den humanitären und dem neueren Typus der demokratischen Interventionen, welche sich von vornherein in ihrer unterschiedlichen Legalität und Legitimität niederschlugen, stärker herauszuarbeiten, wie überhaupt eine übersichtliche Zusammenfassung der Hauptergebnisse etwa in einer weiteren Tabelle einen Vergleich vereinfacht hätte. Ungeachtet dessen sind die Fallanalysen spannend zu lesen und warten mit einer Fülle von Fakten und Daten auf. Dass der Bereich Rechtsstaatlichkeit hier lediglich im Abschnitt über Demokratie mitbehandelt wird und stattdessen Aspekte wie Staatlichkeit und internationaler Kontext breiteren Raum einnehmen, durchbricht zwar das im zweiten Kapitel vorbereitete Analyseraster, wird allerdings der Problematik der Fälle eher gerecht. Denn immerhin geht es in den dargestellten Nachkriegsgesellschaften darum, unter externer Aufsicht funktionsfähige Institutionen, grundlegende Verwaltungsstrukturen und ein staatliches Gewaltmonopol überhaupt erst zu errichten.

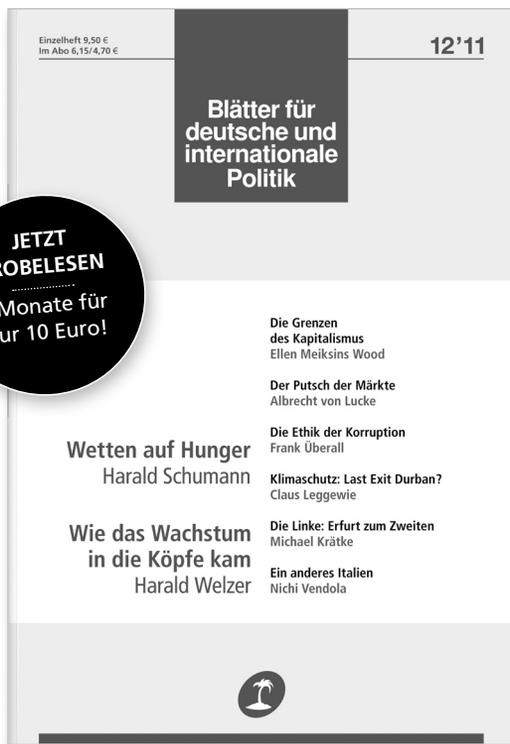
Sehr überzeugend und pointiert zeigt Sonja Grimm denn auch in Kapitel 5

auf, dass die Idee mancher Politiker und Journalisten, die Demokratisierung Westdeutschlands nach dem 2. Weltkrieg als Blaupause für die politische Neuordnung etwa im Irak zu nutzen, einen Fehlschluss darstellt, weil die Besatzungsmächte in Deutschland auf vergleichsweise günstige Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung trafen. Da solche Bedingungen in den heutigen Zielländern externer Demokratisierung nicht gegeben sind, kommt Grimm zu dem ernüchternden Fazit, dass externe Akteure zwar in der Lage sind,

die Etablierung formaldemokratischer Institutionen von außen zu induzieren, dass eine dauerhafte Etablierung der Demokratie jedoch nur gelingen kann, wenn sie bei den lokalen Eliten auf Zustimmung stößt. Sonja Grimms innovative Studie legt daher nicht nur die zentralen Dilemmata der bisherigen Interventionspraxis offen, sondern beinhaltet zugleich die Aufforderung, der Interaktion zwischen externen und internen Akteuren künftig mehr Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen.

Brigitte Weiffen
Konstanz

»Eine Insel der Vernunft«



Politisch

Die »Blätter für deutsche und internationale Politik« versammeln monatlich viele der besten Geister, die derzeit in Deutschland denken und schreiben. (Deutschlandfunk)

Unabhängig

Die politisch-wissenschaftliche Zeitschrift ist redaktionell wie wirtschaftlich eigenständig – und damit unabhängig von Konzernen, Parteien, Verbänden und Kirchen.

Kritisch

Monat für Monat bieten die »Blätter« aktuelle Kommentare und kritische Analysen jenseits vermeintlicher Sachzwänge und neoliberaler Alternativlosigkeit.

Herausgegeben von: Katajun **Amirpur**, Norman **Birnbaum**, Peter **Bofinger**, Micha **Brumlik**, Dan **Diner**, Jürgen **Habermas**, Detlef **Hensche**, Claus **Leggewie**, Ingeborg **Maus**, Klaus **Naumann**, Jens **Reich**, Irene **Runge**, Saskia **Sassen**, Friedrich **Schorlemmer**, Gerhard **Stuby**, Hans-Jürgen **Urban**, Rosemarie **Will u. a.**

ABSTRACTS

Sonia Cardenas: Forking Paths and Social Complexity: Rethinking Human Rights Progress in Latin America

Ausgehend von vorherrschenden optimistischen und skeptischen Lesarten der Menschenrechtsentwicklung in Lateinamerika entwickelt dieser Artikel einen alternativen und komplexeren Blick auf menschenrechtlichen Wandel. Er problematisiert auf theoretischer Ebene die Annahme der globalen Konvergenz, d.h. die Vorstellung, dass nationale Standards und Praktiken sich den internationalen anpassen. Der empirische Fokus des Beitrages liegt auf den widersprüchlichen Trends, die sich in Reformen demokratischer Institutionen zeigen: Positive Entwicklungen gehen einher mit Heuchelei und pathologischer institutioneller Schwäche. Diese Dynamiken werden anhand der Verbreitung nationaler Menschenrechtsinstitutionen (z.B. Ombudsmanstellen) dargelegt. Der Beitrag bietet eine breitangelegte, kritische Reflektion der weitverbreiteten Vorstellung, dass in Lateinamerika bezüglich der Umsetzung der Menschenrechte vor allem Fortschritte gemacht werden.

Taking dominant narratives of human rights progress and skepticism in Latin America as my point of departure, I explore in this article an alternative and more complex view of human rights change. Theoretically, I problematize the notion of global convergence, or the idea that national standards and practices will align with international ones. Empirically, I focus on how specific democratic institutional reforms have reflected seemingly contradictory trends: positive sources of change, alongside institutionalized hypocrisy and pathological weakness. I emphasize, in particular, how these dynamics have played out in the spread of national human rights institutions (i.e., ombudsman offices) across the region. In general, the essay offers a broad and critical reflection on the

assumptions underlying everyday notions of human rights progress in Latin America.

Helen Ahrens: Die Zukunft als Herausforderung des Rechts – Gedanken zur (Menschen-) Rechtspolitik in Lateinamerika

Dem Beitrag liegt die allgemeine These zugrunde, dass ohne eine wertorientierte Rechts- und Justizpolitik kein verlässlicher Schutz der Menschenrechte innerhalb und zwischen den lateinamerikanischen Staaten möglich ist, und zwar trotz aller – auch erheblicher – Unterschiede zwischen den Staaten Lateinamerikas. Zunächst wird dargelegt, weshalb eine wertorientierte Rechts- und/oder Justizpolitik in Lateinamerika auf nationaler (und regionaler) Ebene bislang nicht oder nur in Ansätzen existiert und welche Implikationen das für den Menschenrechtsschutz hat. Im Anschluss daran wird der Frage nach den Chancen einer Selbststeuerung einer demokratisch verfassten Gesellschaft durch Recht nachgegangen. Der Artikel schließt mit einem Ausblick auf mögliche, noch zu erprobende Ansätze, wie den Herausforderungen begegnet werden kann.

This article takes the position that the protection of human rights within and between Latin American states cannot be secured without a value-oriented policy of law and the judicial system. This is true despite sometimes fundamental differences between these states. In a first step, the article explains why a value-oriented policy of law and/or the judicial system does not exist at all or only in very underdeveloped stages both in Latin American states and in the region as a whole. It also shows the repercussion of this absence for human rights protection. Secondly, it explores in how far the law will be challenged in the future, in particular in regard to the chances of self-control of democratic societies by the means

of law. Finally, the article sheds light on possible approaches to confront such challenges.

Rachel Sieder/María Teresa Sierra: Indigenous Women's Access to Justice in Latin America

In den Rechtssystemen Lateinamerikas ist der indigenen Bevölkerung auf systematische Weise der Zugang zur Gerechtigkeit verweigert. Diese strukturbedingte Exklusion und Diskriminierung trifft besonders indigene Frauen. In dem vorliegenden Artikel analysieren wir die Herausforderungen und Erfolge indigener Frauen bei dem Versuch, verstärkt Zugang zur Gerechtigkeit in indigenen Rechtssystemen zu erhalten. Wir betonen die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der normativen Rahmenbedingungen, des rechtlichen Bewusstseins, des Zugangs zu Foren der Gerechtigkeit und angemessenen Rechtsmittelbehelfen. Während die jeweiligen Gründe für den fehlenden Zugang zur Gerechtigkeit sowie für spezielle gesellschaftliche Barrieren je nach Kontext variieren, können dennoch auch einige allgemeine Faktoren identifiziert werden: Armut, Diskriminierung, Rassismus, Gewalt seitens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sowie ein Mangel an Partizipation am öffentlichen Leben auf Seiten der Frauen. Wir vertreten die Auffassung, dass eine graduelle Anerkennung des rechtlichen Pluralismus sowie eine zunehmende Implementierung und Kodifizierung internationaler frauenrechtlicher Standards die Chancen auf mehr Gerechtigkeit für indigene Frauen auf dem gesamten Kontinent stark erhöhen würden. Dennoch schließen wir mit der These, dass Forderungen nach wachsender Gleichheit zwischen den Geschlechtern und einem Leben in Menschenwürde nur dann erfolgreich sein werden, wenn auch die Kollektivrechte indigener Gruppen garantiert und respektiert werden.

Indigenous peoples in Latin America suffer from a systematic lack of access to justice in state legal systems. Structural exclusion and discrimination affect indigenous women particularly. In this article we analyze the challenges and benefits for indigenous women, when they try to access justice in indigenous legal systems. We emphasize the need to consider

normative frameworks, legal awareness, access to appropriate justice forums, and the achievement of satisfactory remedies. While the reasons for lack of access to justice or the barriers involved in specific cases depend on the context, we identify a number of common contributing factors: poverty, discrimination and racism, violence exercised by state and non-state actors, and a lack of women's participation in public life. We suggest that the gradual recognition of legal pluralism, as well as the incorporation of international standards on women's rights within statutory law, is shaping prospects for improved access to justice for indigenous women across the continent. However, we conclude that their demands for gender equality and more dignified lives can only be met when indigenous people's collective rights are guaranteed and respected.

Sérgio Costa/Guilherme Leite Gonçalves: Human Rights as Collective Entitlement? Afro-Descendants in Latin America and the Caribbean

Die in der jüngeren Vergangenheit in Lateinamerika implementierten Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte sind in wachsendem Maße auf den Schutz von Gruppen (Frauen, Indigene, „traditionelle Bevölkerungen“ und sogenannte Afro-Descendants) und nicht auf das abstrakte Individuum zugeschnitten, das die Menschenrechtsdiskussionen und institutionellen Entwicklungen kurz nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte. Dieser veränderte Fokus sorgt auf der einen Seite dafür, dass sowohl die Kodifizierung als auch die Politik der Menschenrechte für die besonderen Anliegen unterschiedlichster Gruppen sensibilisiert werden. Andererseits bringt diese Entwicklung eine Reihe von Dilemmata und neuen Herausforderungen mit sich. Der Artikel diskutiert diese Risiken. Er basiert auf einer Fallstudie zu ausgewählten Entscheidungen des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte mit Bezug auf die Afro-Descendants.

The instruments recently adopted to reinforce human rights in Latin America have been in-

creasingly aimed at the protection of specific groups (women, indigenous, “traditional” populations, Afro-descendants, etc.) instead of referring to an abstract individual which was prevalent in the discourses and institutional formats adopted soon after World War II. This change of emphasis, which on the one hand makes human rights laws and policies sensitive to the specific needs of different groups, implies a series of dilemmas and new challenges on the other. This article discusses these risks, based on a case study on a sample of decisions of the Inter-American Court of Human Rights related to the Afro-descendants.

Nina Schneider: Brasilianische Wahrheitskommission nach zahlreichen Kompromissen endlich ratifiziert

Erst im September 2011 – 26 Jahre nach der formellen Rückkehr zur Demokratie – hat das brasilianische Parlament nach zähen Verhandlungen der Einrichtung einer Wahrheitskommission zugestimmt. Das nun verabschiedete Modell ist eine politisch entschärfte Kompromisslösung. Wichtige Forderungen von Opferfamilien und Menschenrechtsverbänden – insbesondere die Möglichkeit, Menschenrechtsverbrecher zu bestrafen – bleiben nicht nur unberücksichtigt, sondern eine erneute Debatte über die Einzelheiten der Wahrheitskommission wurde von der Rousseff-Regierung abgewürgt. Nach monatelanger Lobbyarbeit wurde das Gesetz im Eilverfahren durch das Parlament gejagt, um den schwer errungenen Konsens nicht zu gefährden. Dieser Artikel erklärt den Hintergrund der hart umkämpften Wahrheitskommission und stellt Hypothesen auf, warum sich Brasiliens Umgang mit der Militärvergangenheit so stark von dem seiner Nachbarländer unterscheidet. Angesichts der globalen Entwicklung für Menschenrechtsverbrechen Rechenschaft abzulegen (die sogenannte „justice cascade“), ist es erklärungsbedürftig, warum sich Brasilien diesem Trend so stark widersetzt. Die jüngst ratifizierte Wahrheitskommission, welche zwei Jahre lang Menschenrechtsverbre-

chen aufklären wird, könnte ein Wendepunkt in der Aufarbeitungsgeschichte Brasiliens werden. Allerdings deuten die kontroversen Debatten im Vorfeld der Ratifizierung bereits darauf hin, dass harte Auseinandersetzungen über die Militärvergangenheit bevorstehen.

Only in September 2011 – 26 years after the formal return to democracy – did the Brazilian parliament finally ratify the controversial law proposal for the installation of a Truth Commission. The version that has now been ratified is a compromise. The government’s strategy to get the project officially approved involved taking a conciliatory approach, lobbying for a successful ratification of the law, speeding up the ratification process, and avoiding renewed debates. To the dismay of many families of victims, the government quelled any further controversies and many of the amendments demanded have not been met. This article considers the struggle over the Truth Commission within its historical context, and raises the question of why has post-authoritarian Brazil been so reluctant to rework its authoritarian past at a time when accountability for past human rights crimes has become a global practice (‘justice cascade’). The recently ratified Truth Commission, which is going to investigate past human rights crimes for a period of two years, might still represent a landmark in the history of post-authoritarian Brazil. The controversies preceding the ratification, however, indicate that the struggles over the military past are likely to continue.

Pablo de Greiff: Some Thoughts on the Development and Present State of Transitional Justice

Der Beitrag beschreibt den erfolgreichen Werdegang der Idee und Praxis von Transitional Justice in den letzten drei Jahrzehnten und zeigt aktuelle Herausforderungen auf. Im Zentrum des Beitrages steht die Bemühung, ein normatives Konzept von Transitional Justice zu umreißen und zu verdeutlichen, wie ein solches Konzept dazu beitragen kann, den identifizierten Herausforderungen sinnvoll zu begegnen.

The paper offers an account of the successes of transitional justice in the last three decades, and describes some of the challenges that it faces at present. It concentrates its efforts on sketching a normative conception of transitional justice and on explaining how such a conception can help the field meet some of the challenges which it now confronts.

Veronika Haász: Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen als Grundsteine innerstaatlicher Rechtsschutzsysteme

Nationale Menschenrechtsinstitutionen sind in den letzten 20 Jahren weltweit entstanden. Die von den Vereinten Nationen im Jahre 1993 entwickelten Pariser Prinzipien legen Maßstäbe für die Gründung und Mandatierung der Einrichtungen fest. Gemäß dieser Prinzipien dienen die Institutionen der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, besonders indem sie die zuständigen staatlichen Behörden beraten, Menschenrechtsverletzungen beheben, menschenrechtsrelevante Informationen verbreiten und die Öffentlichkeit über Menschenrechte unterrichten. Ihr breites Mandat und ihre Stellung zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft sowie zwischen der nationalen und internationalen Ebene heben sie von den anderen staatlichen Akteuren ab. Der Beitrag legt dar, warum und inwiefern die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen ein zentrales Element der innerstaatlichen Rechtsschutzsysteme darstellen.

National Human Rights Institutions have emerged worldwide in the last 20 years. The Paris Principles developed by the United Nations in 1993 set standards for the establishment and mandate of the institutions. Accordingly, these institutions play an important and constructive role for the promotion and protection of human rights, in particular in their advisory capacity to the competent authorities, in remedying human rights violations, in the dissemination of human rights information, and education in human rights. Their broad mandate and their position between the state and civil society

as well as the national and international level set them apart from other national actors. This paper points out why and in what extent the National Human Rights Institutions are central elements of national legal protection systems.

Armin Paasch: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das Völkerrecht und die EU-Verträge verpflichten die EU, auch in ihrer Handelspolitik die universellen Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die im November 2010 veröffentlichte Handelsstrategie „Handel, Wachstum und Weltgeschehen“ trägt dieser Verpflichtung aber kaum Rechnung, sondern zielt einseitig auf eine Stärkung der Rechte europäischer Unternehmen ab. Der vorliegende Beitrag zeigt anhand dreier Beispiele auf, wie die Umsetzung dieser Strategie in bilateralen Handelsabkommen zu Verletzungen oder Gefährdungen des Menschenrechts auf Nahrung führen kann. Bestehende Menschenrechtsinstrumente der EU-Handelspolitik – Menschenrechtsklauseln in bilateralen Handelsabkommen sowie das Allgemeine Präferenzsystem plus – sind nicht geeignet, solche Menschenrechtsverletzungen durch Handelsabkommen zu verhindern. Der Autor empfiehlt daher die Einführung systematischer menschenrechtlicher Folgeanalysen sowohl ex ante als auch ex post sowie eine Umformulierung von Menschenrechtsklauseln, welche die Revision menschenrechtlich problematischer Bestimmungen in Handelsabkommen ermöglichen würde.

Inga Winkler: Die Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechte – Fortschritt oder Rückschritt im Bereich der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen

Der ehemalige Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs zum Thema Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Unternehmen, John Ruggie, hat im Juni 2011 im Menschenrechtsrat seine Leitprinzipien zu Wirtschaft und

Menschenrechten vorgestellt. Sein Mandat, das sich als Referenzpunkt in der Diskussion um Wirtschaft und Menschenrechte herausgebildet hat, ist damit zum Abschluss gekommen. Der Beitrag blickt auf die sechs Jahre seiner Mandatszeit zurück und legt sodann den Schwerpunkt auf die Analyse und Einschätzung der Leitprinzipien. Handelt es sich dabei lediglich um ein weiteres Instrument neben vielen anderen Initiativen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte? Wie ist die Bedeutung der Leitprinzipien einzuschätzen? Werden sie dem Thema in seiner Komplexität gerecht? Bedeuten sie einen Fortschritt oder Rückschritt im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte? – Der Beitrag geht dabei auf die Reichweite und Rechtsnatur der Leitprinzipien, die staatlichen Verpflichtungen, die Verantwortung der Unternehmen selbst und auf die Gewährung von Rechtsschutz ein und bietet abschließend einen kurzen Ausblick auf die notwendigen nächsten Schritte.

The former Special Representative of the UN Secretary General on human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, presented his guiding principles on business and human rights to the Human Rights Council in June 2011. His mandate, which has emerged as a focal point in the discussion on business and human rights, has come to an end. The contribution looks back on six years of his mandate and then focuses on the analysis and assessment of the guiding principles. Are they merely another instrument among many other initiatives in the field of business and human rights? What is their significance? Do they do justice to the subject in its complexity? Are they a step forward or backward in the area of business and human rights? - The contribution considers the scope and legal nature of the guiding principles, the States' obligations, the responsibility of companies themselves and access to remedies, and concludes with a brief outlook on necessary further steps.

NEU!

Klaus-Peter Hufer

| Jahrhundertbücher auf dem Höhepunkt der Moderne |

Klassiker der Kultur- und
Sozialwissenschaften wieder gelesen

Jährlich erscheinen allein in Deutschland circa 90.000 Bücher neu. Wer kann da noch und mit welchen Gründen eine Auswahl treffen?

Immer wieder gibt es Bücher, die herausragen, bahnbrechende Erkenntnisse bringen, Neuüberlegungen anstoßen und über lange Zeit bedeutend sind. Sie haben das Zeug zu „Jahrhundertbüchern“. Im Bereich der Kultur- und Sozialwissenschaften gibt es solche Klassiker, die immer wieder zitiert und weiterhin diskutiert werden.

Klaus-Peter Hufer stellt in der bewegenden Zeitspanne von 1900-1938 entstandene, besonders herausragende Werke von Georg Simmel, Max Weber, Oskar Spengler, Carl Schmitt, Sigmund Freud, Georg Lukács, Karl Jaspers und Norbert Elias vor.

Er berichtet vom Leben der Autoren, den sie begleitenden Zeitumständen und gibt Auskunft darüber, was sie bewirkten und warum diese fundamentalen Arbeiten auch heute noch eine große Aussagekraft haben.



Dr. Klaus-Peter Hufer ist Professor an der Fakultät für Bildungswissenschaften der Universität Duisburg-Essen und Fachbereichsleiter der Kreisvolkshochschule Viersen.



ISBN 978-3-94126409-0,
208 S., € 19,80

b|d edition

Imprint im Wochenschau Verlag

AUTORINNEN UND AUTOREN

Helen Ahrens ist Juristin, Seniorfachkonzeptionistin der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und leitet das Programm „Stärkung des Rechtsstaats“, Kolumbien, welches die GIZ im Auftrag des BMZ durchführt.

Sonia Cardenas ist Charles A. Dana Forschungsprofessorin für Politische Wissenschaft und Direktorin des Human Rights Program am Trinity College in Connecticut, USA. Sie hat „Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope“ (University of Pennsylvania Press, 2010) verfasst.

Sérgio Costa ist Soziologieprofessor am Lateinamerika-Institut (LAI) der Freien Universität Berlin.

Pablo de Greiff ist Forschungsdirektor am International Center for Transitional Justice in New York.

Veronika Haasz, Diplom-Juristin, promoviert zum Thema „Nationale Menschenrechtsinstitutionen“. In 2010-2011 hat sie ihre Recherche im Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin durchgeführt.

Guilherme Leite Gonçalves von der Getulio Vargas Foundation in Rio de Janeiro (Brasilien) forscht gegenwärtig als Stipendiat der Alexander-von-Humboldt-Stiftung an der Freien Universität Berlin.

Salomón Lerner Febres ist amtierender Direktor des Instituts für Demokratie und Menschenrechte der Katholischen Universität Lima. Von 2001 bis 2003 leitete der Philosoph die Kommission für Wahrheit und Versöhnung in Peru.

Marlene Montes de Sommer studierte Kommunikationswissenschaft (Licenciada, Lima) sowie Erziehungswissenschaft und Soziologie (Magister, Kassel). Sie promovierte im Fachbereich Philosophie (Kassel) und ist Dozentin im Fachbereich Hispanistik und Philosophie an der Universität Kassel.

Hollmann Morris ist kolumbianischer Journalist und Preisträger des Internationalen Nürnberger Menschenrechtspreises 2011. Er lebt mit seiner Familie

inzwischen in den USA, wo er ein Stipendium als Niemann Fellow an der Harvard University erhielt.

Dirk Niebel ist seit Oktober 2009 Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Von Mai 2005 bis Oktober 2009 war er Generalsekretär der FDP und seit 1988 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages.

Armin Paasch ist Referent für Welthandel und Ernährung im Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR, Aachen.

Nina Schneider forschte am History Departement der University of Essex und ist seit kurzem wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrgebiet Neuere Europäische und Außereuropäische Geschichte der FernUniversität Hagen.

Rachel Sieder ist Forschungsprofessorin am Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) in Mexico-Stadt. Zugleich gehört sie dem Forschungsteam des Chr. Michelsen Institute in Bergen an und koordiniert das Projekt „Gender Justice in Contexts of Complex Legal Pluralism in Latin America“, finanziert durch den Norwegian Research Council.

María Teresa Sierra ist Forschungsprofessorin am Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) in Mexico-Stadt.

Inga Winkler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) und Lehrbeauftragte für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an der Heinrich Heine Universität Düsseldorf.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Frank R. Pfetsch

Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Von Adenauer zu Merkel

Die Bundesrepublik als größte Demokratie im Herzen Europas ist aufgrund ihrer gewachsenen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung, ihrem politischen und zunehmendem militärischen Engagement auch jenseits von Europa von großem außenpolitischem Interesse. Wie stellt sich die deutsche Außenpolitik in ihrer nunmehr sechzigjährigen Geschichte im Spiegel geopolitischer Neuordnungen wie der deutschen Teilung und Wiedervereinigung, von Europäisierungsprozessen und globalen Herausforderungen dar?

Dieser Band bietet eine fundierte Einführung in die Entstehung und Entwicklung der Außenpolitik der Bundesrepublik. Darüber hinaus liefert er struktur- und akteursbezogene Analysen, die die geopolitischen Orientierungen und Strategien der handelnden Politiker anschaulich verknüpfen. Der engen Verflechtung der deutschen mit der europäischen Außenpolitik wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Fundierte Einführung



ISBN 978-3-89974708-9,
288 S., € 12,80



Prof. Dr. Frank R. Pfetsch lehrt seit 1976 Politikwissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidel-

berg. Den Jean-Monnet-Lehrstuhl, eine Auszeichnung des Europäischen Universitätsrats, hat er seit 1999 inne. Für seine Forschungs- und Lehrtätigkeit war er als Berater der UNESCO in verschiedenen Ländern Asiens, Afrikas und Südamerikas tätig.

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden!

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de