

Geschäftsinteressen

vor Menschenrechte

Das EU-Freihandelsabkommen mit Peru

Vom Assoziations- zum Freihandelsabkommen

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

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

Kleinbauern als „Fortschrittsfeinde“? Besorgniserregende Situation der Menschenrechte in Peru

Peru gehört neben Kolumbien und Mexiko zu den lateinamerikanischen Ländern, in denen die Menschenrechtssituation besonders besorgniserregend ist. Vor allem bei Konflikten um die Landrechte von bäuerlichen und indigenen Gemeinschaften kommt es seit Jahren zu Verletzungen der Menschenrechte. Präsident Alan García erklärte Bauerngemeinden im September 2007 in seinem Artikel „Das Syndrom des Hundes des Gärtners“ (El síndrome del perro del hortelano) zu „Fortschrittsfeinden“, deren Rechtsansprüche illegitim seien. Seiner Meinung nach verfügen sie weder über die Kenntnisse noch über die Ressourcen zur Bewirtschaftung ihrer Äcker. Ihr Eigentum sei so nur ein „scheinbares“. Würde ihr Land stattdessen an kapitalkräftige Investoren verkauft, könne es zum allseitigen Nutzen in Wert gesetzt und zu „wahrem“ Eigentum werden.

So ist es nicht verwunderlich, dass Peru, um die Liberalisierungsanforderungen des Freihandelsabkommens mit den USA umzusetzen, im Jahr 2008 nahezu 100 Dekrete erließ, die vor allem Investoren aus dem Bergbau-, Öl- und Agrarsektor den Zugang zu Land erleichtern sollten. Gemeindeflächen können dadurch zunächst zu Brachland erklärt und anschließend enteignet werden. Investoren können Rohstoffe ausbeuten, ohne eine vorherige Zustimmung der Bodeneigentümer einholen zu müssen. Und Waldflächen des amazonischen Tieflandes können mithilfe dieser Dekrete zu landwirtschaftlichen Nutzflächen umgewidmet werden und dienen dann vor allem dem großflächigen Anbau von Agrartreibstoff-Rohstoffen wie Ölpalmen oder Zuckerrohr.

Gegen diese Liberalisierungsdekrete und die daraus resultierende, oftmals brutale Vertreibung der Menschen von ihrem Land gab es massive Proteste von Bauernorganisationen, Indigenen und Gewerkschaften. Statt mit Gesprächen antwortete die Regierung mit der Kriminalisierung der sozialen Bewegungen – und setzte auf Gewalt. In der nordperuanischen Provinz Bagua etwa gingen Spezialeinheiten der Nationalpolizei im Juni 2009 so brutal gegen indigene Demonstranten vor, dass die Eskalation der Gewalt 33 Menschen das Leben kostete, darunter 23 Polizisten. Diese Eskalation ist keine Ausnahme: Immer wieder gehen staatliche Sicherheitskräfte mit exzessiver Gewalt gegen soziale Widerstandsbewegungen vor. Dutzende von protestierenden Menschen wurden allein in den letzten beiden Jahren durch Schüsse getötet.

Auch die Situation der ArbeitnehmerInnen in Peru wird kritisch bewertet. So sind zur Gründung von Betriebsgewerkschaften mindestens 20 Mitglieder notwendig. Gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen erschweren gesetzliche Vorgaben somit die gewerkschaftliche Organisation. Die Folge für die ArbeitnehmerInnen: Sie sind u.a. willkürlichen Entlassungen schutzlos ausgesetzt. Zudem befindet über die Legalität von Streiks nicht etwa die Justiz, sondern die der Regierung unterstellte Arbeitsverwaltung. Dies bereitet den Boden für alltägliche Verstöße gegen Gewerkschaftsrechte. Nicht nur europäische Unternehmen nutzen dieses politische Umfeld immer häufiger für antigewerkschaftliche Maßnahmen wie etwa gezielte Entlassungen von GewerkschaftlerInnen.

Das Freihandelsabkommen und seine Folgen

Den Handel mit einem Land auszuweiten, in dem wirtschaftliche Aktivitäten mit massiven Menschenrechtsverletzungen einhergehen, ist höchst problematisch. Tatsächlich befürchten nicht nur peruanische Menschenrechtsorganisationen, dass die Umsetzung des Freihandelsabkommens die Menschenrechtssituation in ihrem Land weiter verschlechtern wird.

Um vor allem Investoren aus dem Agrar-, Bergbau- und Energiesektor anzulocken, sollen durch das Abkommen Handelshemmnisse abgebaut und die Rechtssicherheit für Investoren verbessert werden. Die hierfür wirtschaftlich interessanten Flächen liegen fast immer auf Territorien indigener oder bäuerlicher Gemeinschaften. Die Durchführung von Megaprojekten findet jedoch in der Regel ohne deren „freie, vorherige und informierte Zustimmung“ statt – die laut UN-Erklärung der Rechte für indigene Völker erforderlich wäre. Das Freihandelsabkommen dokumentiert zudem nicht nur das Scheitern des zunächst angestrebten biregionalen Assoziationsabkommens. Es wird auch die Konflikte innerhalb der Andengemeinschaft verschärfen und die Bemühungen um eine vertiefte regionale Integration erschweren. Weiterhin wird das Abkommen die traditionelle Arbeitsteilung zwischen den europäischen Industriestaaten und den lateinamerikanischen Rohstofflieferanten verfestigen, wie folgende Beispiele verdeutlichen.

Liberalisierung des Güterhandels

Vordergründig öffnet sich die EU für Agrargüter-Importe aus den Anden: Rohes Palmöl wird Zollfreiheit genießen, der Zoll auf Bananen soll bis 2020 kontinuierlich sinken, die zollfreien Kontingente für Zucker und Rindfleisch wachsen. Auch Ethanol und Biodiesel erhalten freien Marktzugang. Diese Vergünstigungen könnten der Landbevölkerung Perus allerdings eher schaden als nutzen: Agrartreibstoffe sorgen bereits jetzt für soziale Konflikte. So versteigerte die Regionalregierung im nordperuanischen Department Piura Land für den Anbau von Zuckerrohrethanol, obwohl die Flächen anerkanntermaßen von lokalen Gemeinschaften u.a. als Viehweiden genutzt wurden. Wird die Landnahme für die Produktion dieser flächenintensiven Agrarexportgüter weiter vorangetrieben, ist mit einer Zunahme der gewaltsamen Landkonflikte und einem größeren Druck auf die Kleinbauern zu rechnen.

Hinzu kommt, dass die Liberalisierungspflicht auch für Peru gilt. Für Milch und Milchprodukte zum Beispiel muss es seinen Markt binnen 17 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens vollständig öffnen. Exporteure aus der EU können dann ihre Milchprodukte zoll- und quotenfrei auf den peruanischen Markt bringen. In dem Andenland wären dann viele kleinbäuerliche ViehhalterInnen, wie in anderen Ländern des Südens auch, vom Bankrott bedroht: Sie werden kaum in der Lage sein, dem durch die Milchimporte forcierten Wettbewerb standzuhalten.

Dienstleistungen und Investitionen

Das Abkommen sieht für viele Dienstleistungsbereiche weitreichende Liberalisierungen vor, etwa beim Kapitalverkehr. So soll Peru europäischen Investoren grundsätzlich einen freien Kapitalfluss sicherstellen. Dies ermöglicht ihnen nicht nur einen reibungslosen Gewinntransfer, auch Kontrollen, die dem abrupten Kapitalabzug in Krisenzeiten vorbeugen würden, werden so verhindert.

Von Liberalisierungen in anderen Bereichen werden insbesondere spanische Unternehmen profitieren, die schon heute in bestimmten Kernsektoren in Peru aktiv sind: etwa Telefónica in der Telekommunikation, Endesa im Bereich Energie, Repsol im Öl- oder Aguas de Barcelona im Wassersektor sowie die Banco Santander im Bankenwesen.

Mit Zugeständnissen beim Marktzugang und der Inländerbehandlung ist Peru der EU auch bei der Niederlassung von Investoren in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Bergbau- und Ölsektor weit entgegengekommen. Der Liberalisierungskurs der Regierung García hat dazu geführt, dass bereits heute beinahe 12 Prozent des nationalen Territoriums von Peru in Form von Konzessionen an Bergbauunternehmen vergeben worden sind. Wo früher Kleinbauern ihr Land bestellten, wird nun – nach ihrer oftmals brutalen Vertreibung – zum Beispiel Gold im Tagebau gewonnen. Besonders umfassend ist die Landnahme im Ölsektor: 49 Millionen Hektar des peruanischen Amazonasgebietes – ein Gebiet größer als Deutschland – ist für die Erkundung und Förderung von Öl und Gas an multinationale Konzerne verpachtet worden. 58 von über 60 sogenannten „Blocks“ überschneiden sich dabei mit Gebieten, über die indigene BewohnerInnen Landtitel halten. Zu den Investoren gehören zahlreiche europäische Mineralölkonzerne wie etwa die spanischen Repsol YPF und CESP, die britische Gold Oil oder die ENI aus Italien.

Insgesamt stärkt das Abkommen den Investorenschutz in erheblichem Maße, denn die EU könnte etwaige Verstöße gegen die Gleichbehandlungsgrundsätze vor den Streitlichtungsmechanismus des Vertrages bringen und Kompensationen verlangen oder durch den Vertrag gewährte Handelsvergünstigungen aussetzen. Unternehmen werden dadurch Rechte gewährt, ohne dass ihnen gleichermaßen Pflichten auferlegt werden, wie etwa Arbeits- und Umweltstandards. Der peruanische Staat verliert so wichtigen politischen Handlungsspielraum, beispielsweise in Bezug auf die Förderung lokaler Investoren, Produzenten und Produkte.

Geistige Eigentumsrechte

Das Freihandelsabkommen dehnt den Schutz geistigen Eigentums aus. Was auf den ersten Blick positiv klingt, entpuppt sich schnell als Bedrohung beispielsweise für den Zugang zu Medikamenten und Saatgut.

Das Abkommen beinhaltet eine fünfjährige Sonderschutzfrist für Testdaten von transnationalen Pharmakonzernen. Dieser Schutz verlängert ihr Monopol, denn die einheimischen Hersteller von Generika müssten zuerst alle Testreihen nochmals wiederholen. Die Zulassung preisgünstigerer Nachahmer-Medikamente wird so erheblich behindert. Das UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte warnt daher vor einem Anstieg der Medikamentenpreise und sieht das Recht auf Gesundheit, insbesondere bei Niedrigeinkommensgruppen, beeinträchtigt.

Die Verschärfung geistiger Eigentumsrechte wird auch den Zugang von Bäuerinnen und Bauern zu Saatgut einschränken. Bisher sichert der Nachbau, Tausch und Weiterverkauf von Saatgut nicht nur die Sortenvielfalt der Kulturpflanzen, sondern auch den Lebensunterhalt von bäuerlichen Gemeinschaften. Durch die vorgesehene Stärkung der Rechte kommerzieller Züchter ist dieses traditionelle Saatgutssystem bedroht: Die Erzeugung und Vermehrung eigentumsrechtlich geschützten Saatgutes ist dann nur noch mit der – kostenpflichtigen – Zustimmung der kommerziellen Züchter erlaubt. Nutznießer dürften vor allem die europäischen Konzerne der Saatgutindustrie sein, wie etwa der deutsche transnationale Konzern Bayer CropScience, der in Peru Saatgut und Pflanzenschutzmittel produziert und vertreibt.

Die Anden sind einer der Hot Spots der Biodiversität der Erde: Hier kommen knapp zehn Prozent aller weltweit vorhandenen Pflanzenarten vor. Indigene und lokale Gemeinschaften der Andenländer verfügen über ein reiches traditionelles Wissen der Heil- und Medizinalpflanzen. Dies weckt Begehrlichkeiten der Pharma- und Biotechindustrie. Das Freihandelsabkommen kommt diesen entgegen und verlangt von Peru, die Beantragung von Patenten auf biologisches und biochemisches Material zu vereinfachen. Grundlage hierfür ist der internationale „Budapester Vertrag“ von 1977, der es Unternehmen ermöglicht, Pflanzen und Mikroorganismen quasi als eigene Erfindung zu deklarieren und patentrechtlich schützen zu lassen. Dadurch können diese Unternehmen z. B. Heilpflanzen mittels Patentierung exklusiv nutzen und verwerten, ohne die lokalen, meist indigenen Gemeinschaften an den Profiten beteiligen zu müssen.

Zahnlose Sozial- und Umweltstandards nutzen niemandem

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

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

Ratifizierung stoppen

Es liegt auf der Hand: Das Freihandelsabkommen wird vor allem europäischen und peruanischen (Groß-)Unternehmen sowie der peruanischen Agrarindustrie nutzen. Zudem besteht die Gefahr, dass das Freihandelsabkommen die regionale Integration der Andenländer unterminieren und die Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen sowie die Privatisierung öffentlicher Güter beschleunigen wird. Die soziale Kluft könnte vergrößert und die Möglichkeiten einer eigenständigen Entwicklung würden massiv behindert werden.

Das Abkommen weist insgesamt erhebliche soziale und ökologische Risiken und einen Mangel an effektiven Sanktionsmaßnahmen bei Verstößen gegen internationale Normen auf. Es ignoriert die prekäre Lage der Menschenrechte in Peru ebenso wie die Forderung nach einer Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Bei Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen stößt das Freihandelsabkommen daher auf breite Ablehnung. Im November 2009 gaben über 200 Organisationen aus den Andenländern und Europa eine gemeinsame Erklärung heraus, in der sie die Aussetzung der Verhandlungen fordern.

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



MISEREOR
IHR HILFSWERK

PowerShift



**Seattle to Brussels
Network**



weed

W

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

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

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

Autor: Marco Klemmt

Redaktion: Nicola Jaeger und Armin Paasch

Layout: Marcel Zienert

Herausgegeben von

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

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

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