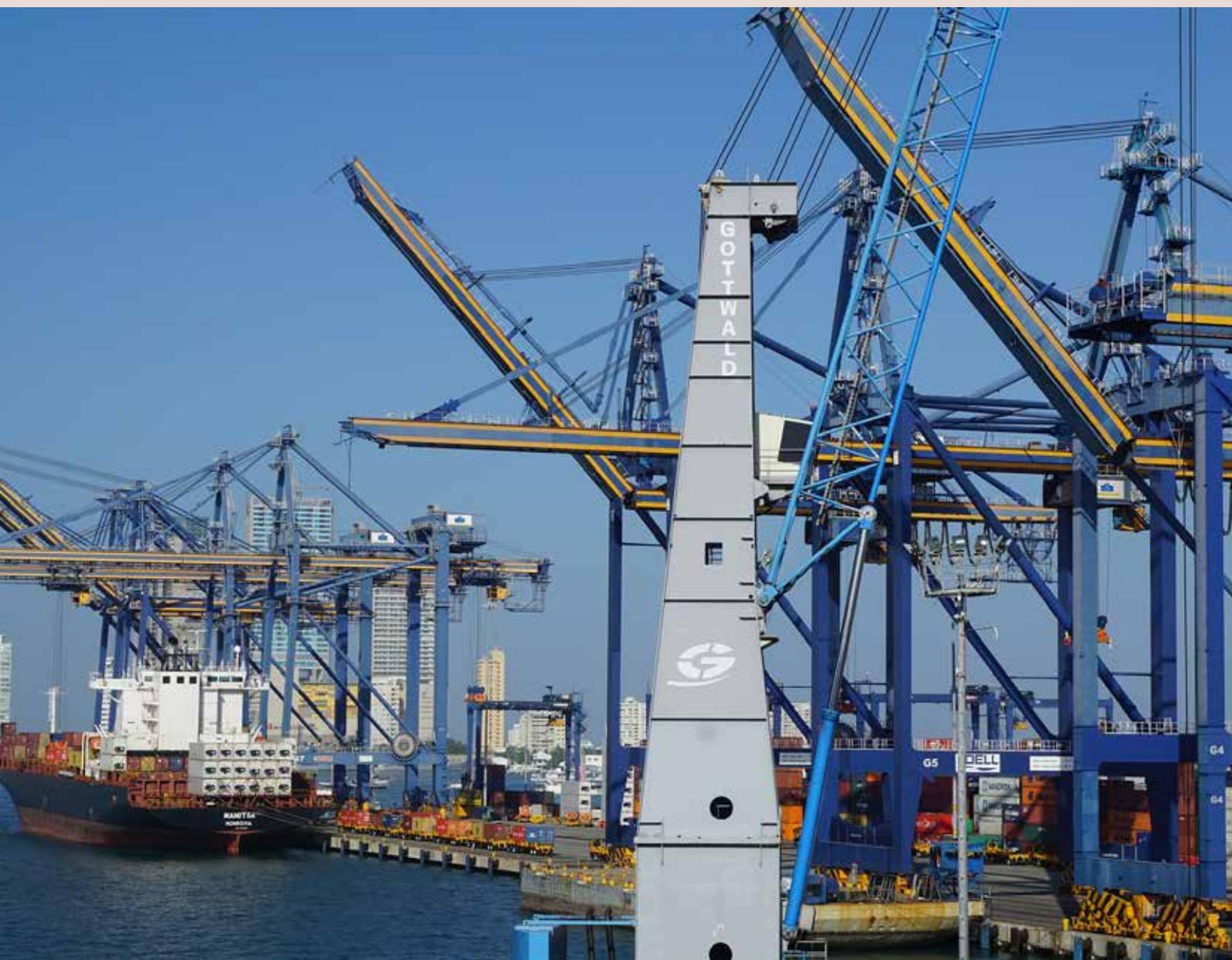


# Fünf Jahre EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru

## Europäische Werte auf dem Prüfstand

Thomas Fritz





Herausgegeben von:  
Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. – FDCL  
Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin, Germany  
Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90  
E-Mail: [info@fdcl.org](mailto:info@fdcl.org) / Internet: [www.fdcl.org](http://www.fdcl.org)



Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.  
Mozartstraße 9, 52064 Aachen  
Fon: +49 241 442 0 / Fax +49 241 44 21 88  
E-Mail: [info@misereor.de](mailto:info@misereor.de) / Internet [www.misereor.de](http://www.misereor.de)



Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.  
Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlin, Germany  
Fon: +49 30 65 21 10  
Internet: [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

Mitherausgeber:



Autor: Thomas Fritz  
Titelbild: Häfen, Kräne, Container. Seit 1980 hat sich der Welthandel verachtfacht. | Foto: Pixabay (© 0 1.0)  
Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba  
Druck: 15 Grad | Wilhelm-Kabus-Straße 55–75 | 10829 Berlin

Gedruckt auf 100 % Altpapier aus CO<sub>2</sub> neutraler Produktion (Envirotop).

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des BMZ und mit freundlicher Unterstützung der LEZ Berlin.

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die herausgebenden Organisationen verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.



Diese Broschüre ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz (CC BY-NC-SA 4.0).



# Inhalt

1	<b>Einführung</b>	4
2	<b>Vom Interregionalismus zum Bilateralismus: Die Geschichte des Freihandelsabkommens</b>	5
	Unabgeschlossene Ratifizierung	6
	Der Beitritt Ecuadors	7
3	<b>Handelsströme: Makroökonomische Folgen</b>	8
	Spätkoloniale Handelsbeziehungen: Andine Rohstofflieferanten	8
	Andenländer: Verschlechterung der Handelsbilanz	9
4	<b>Sektorale Effekte: Zunehmende Dominanz der Primärrohstoffe</b>	11
	Kolumbien: Verschiebungen der Exportgewichte	11
	Peru: Verschiebungen der Exportgewichte	13
	Reprimarisierung statt Zunahme der Wertschöpfung	14
5	<b>Nachhaltige Entwicklung: Menschenrechte, Arbeits- und Umweltstandards</b>	15
	Menschenrechtsklausel: sanktionsbewehrt, aber kaum aktiviert	15
	Nachhaltigkeitstitel: Zahnlos aufgrund mangelnder Sanktionen	16
6	<b>EP unter Druck: Die Fahrpläne für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards</b>	17
	Die EP-Entschließung 2628	17
	Fehler des Europaparlaments: Warnungen ignoriert, Schwächen beschönigt	18
7	<b>Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien und Peru</b>	20
	Kolumbien: Zunahme der Gewalt im Schatten des Friedensprozesses	20
	Peru: Repression gegen Sozialproteste und MenschenrechtsverteidigerInnen	21
8	<b>Streit um Saatgut: Freihandel gefährdet Artenvielfalt</b>	24
	UPOV: Ein Übereinkommen gegen die Artenvielfalt	24
	Repressive Durchsetzung des verschärften Sortenschutzes	25
9	<b>Schattenwirtschaft: Drogenhandel, Geldwäsche und Steuerflucht</b>	27
	Beschleunigte Zollverfahren: Begünstigung des Drogenhandels	27
	Regulierungslücken: Einladung zu Geldwäsche und Steuerflucht	28
	Verdachtsfälle: Institutionelle Schwächen auf beiden Seiten des Atlantiks	29
10	<b>Unzureichend: Das Monitoring des Abkommens</b>	31
	Streit um interne Beratungsgruppen	31
	Beschwerde gegen Peru	32
	<b>Zusammenfassung</b>	33

# 1 Einführung

Im Jahr 2018 wird das Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Kolumbien und Peru fünf Jahre vorläufig angewendet.<sup>1</sup> Nachdem der Europäische Rat, das Europäische Parlament sowie die Parlamente Perus und Kolumbiens ihre Zustimmung erteilten, ist das Abkommen mit Peru bereits seit März 2013, mit Kolumbien seit August 2013 vorläufig in Kraft.<sup>2</sup> Es ist eines der umstrittensten Handelsabkommen der Europäischen Union.

Die Verhandlungen wurden durch eine intensive Kampagne von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Peru, Kolumbien und der EU begleitet. Sie warnten wiederholt vor den erheblichen menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Risiken dieses Handelsvertrags und erinnerten die EU an ihre diesbezüglichen Verpflichtungen.

Auch die internationalen Gewerkschaftsdachverbände in Europa und Amerika erklärten sich mit kolumbianischen Gewerkschaften und sozialen Bewegungen solidarisch und lehnten das Abkommen geschlossen ab. Sie forderten das Europäische Parlament (EP) auf, wegen der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen und der grassierenden Straflosigkeit in Kolumbien, gegen den Vertrag zu stimmen.<sup>3</sup> Doch vergebens. Nachdem der Rat bereits grünes Licht gegeben hatte, erteilte das EP im Dezember 2012 seine Zustimmung.<sup>4</sup>

Die BefürworterInnen des Abkommens in der EU-Kommission und im Europaparlament wurden nicht müde, den angeblichen Nutzen des Abkommens nicht nur für europäische Exporteure, sondern auch für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung der beiden Andenstaaten zu loben. Laut EU-Kommission biete der Handelsvertrag eine Gelegenheit, „den Wohlstand dieser Länder zu mehren, ihr Wachstum zu konsolidieren und so die Lebensbedingungen der

Menschen zu verbessern.“<sup>5</sup> Die Zollsenkungen der EU gegenüber Kolumbien und Peru könnten „zur nachhaltigen Steigerung der Wertschöpfung ihrer Volkswirtschaften beitragen“.<sup>6</sup>

Hohe Erwartungen weckte auch das Europaparlament. In einer Entschließung schrieben die Abgeordneten, Ziel des Abkommens sei „die Förderung einer umfassenden Wirtschaftsentwicklung, um die Armut abzubauen, neue Arbeitsplätze zu schaffen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und den Lebensstandard zu verbessern“. Der Vertrag enthalte daneben „umfassende und verbindliche Bestimmungen (...), die den Schutz der Menschenrechte garantieren“. Die Abgeordneten behaupteten ferner, „dass das Handelsübereinkommen Garantien dafür bietet, dass die neue Architektur der Handels- und Investitionsbeziehungen der EU einem weitreichenden Sozial- und Umweltschutz sowie der nachhaltigen Entwicklung zugute kommt“.<sup>7</sup>

Nachdem das Abkommen nun fünf Jahre vorläufig angewendet wird, ist es an der Zeit, die durchaus optimistischen Erwartungen seiner BefürworterInnen auf den Prüfstand zu stellen. Hat sich dank des Handelsvertrags mit der EU tatsächlich die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in den beiden Andenstaaten verbessert? Konnten die Wertschöpfung gesteigert, die Armut abgebaut und die Arbeits- und Lebensbedingungen verbessert werden? Haben sich die „Garantien“ für den Menschenrechts-, Sozial- und Umweltschutz bewährt? Auf den folgenden Seiten sollen erste Antworten gegeben werden, soweit dies die bisherigen empirischen Erkenntnisse erlauben. Zunächst aber ist es erforderlich, kurz die Geschichte des EU-Abkommens mit den Andenstaaten zu resümieren.

- 1 Das Freihandelsabkommen wird im Folgenden auf der Grundlage des im Bundesgesetzblatt erschienen deutschen Textes zitiert. Verweise auf diesen Text in den Fußnoten erfolgen in der folgenden Kurzform: Bgbl. 2013. Die vollständige Quellenangabe lautet: Gesetz zu dem Handelsübereinkommen vom 26. Juni 2012 zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, vom 22. Mai 2013, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2013, Teil II, Nr. 11, herausgegeben zu Bonn 29. Mai 2013.
- 2 Siehe den Stand der Notifizierungen auf der Webseite des Europäischen Rates: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011057>
- 3 Siehe den gemeinsamen Brief von ETUC, TUCA, ITUC und Global Unions an die Mitglieder des Europäischen Parlaments vom Februar 2012: [https://www.tni.org/files/eu-colperu\\_fta\\_letter.pdf](https://www.tni.org/files/eu-colperu_fta_letter.pdf)
- 4 Vgl. die Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Dezember 2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0481&language=DE&ring=A7-2012-0388>
- 5 Vgl. Europäische Kommission 2011: Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den Abschluss des Handelsübereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Kolumbien und Peru, Brüssel, den 22.9.2011, KOM(2011) 569 endgültig, S. 2f., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0569&from=EN>
- 6 Europäische Kommission 2012: EU unterzeichnet umfassendes Handelsübereinkommen mit Kolumbien und Peru, Pressemitteilung, Brüssel, 26. Juni 2012: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-690\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-690_de.htm)
- 7 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zum Handelsübereinkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru ((2012/2628(RSP)), P7\_TA(2012)0249, Erwägungsgründe A, F und G : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>



Die Koalition der Willigen. Abschluss des Handelsvertrages auf dem EU LAC Gipfel in Madrid, 2010.  
Foto: Agencia Peruana de Noticias Andina / Serpres (© BY-NC 2.0)

## 2 Vom Interregionalismus zum Bilateralismus: Die Geschichte des Freihandelsabkommens

Die vermeintliche Förderung regionaler Integration in Ländern des Südens ist ein fester Bestandteil der Bemühungen der EU, ihre Freihandelspolitik zu legitimieren. So heißt es in ihrer Strategie „Handel für alle“, das Abkommen mit Kolumbien und Peru diene „einer gemeinsamen Agenda für nachhaltige Entwicklung und regionale Integration“.<sup>8</sup> Doch dessen Geschichte weckt Zweifel an dieser Behauptung.

Denn das Abkommen ist das Ergebnis von ursprünglich wesentlich breiter angelegten interregionalen Verhandlungen der EU mit der Andengemeinschaft über ein sogenanntes Assoziierungsabkommen, das aus den drei Säulen politischer Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Freihandel hätte bestehen sollen. In den Erläuterungen ihres Verhandlungsmandats betonte die Kommission, „ein wichtiges Merkmal“ sei, dass die Gespräche auf interregionaler Basis geführt werden, „um einen weiteren Impuls für den regiona-

len Integrationsprozess in der Andengemeinschaft zu geben“.<sup>9</sup>

Als die Verhandlungen im Juni 2007 begannen, gehörten der Andengemeinschaft vier Staaten an: Bolivien, Ecuador, Peru und Kolumbien. Bis 2006 zählte auch Venezuela noch zu den Mitgliedern, zog sich jedoch zurück, nachdem Peru mit den USA ein Freihandelsabkommen unterzeichnete und Kolumbien ebenfalls entsprechende Verhandlungen mit den USA gestartet hatte. Venezuela fürchtete ein Unterlaufen der regionalen Integration durch höhere Importe aus den USA, die auch auf die Märkte der nicht beteiligten Mitglieder der Andengemeinschaft gelangen würden.

Ähnliche Sorgen äußerten in der Folge auch Bolivien und Ecuador bezogen auf das geplante Assoziationsabkommen mit der EU. Auf Druck dieser beiden Länder nahm die Andengemeinschaft daher im Juni

<sup>8</sup> Europäische Kommission 2015: Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Luxemburg, S. 37  
<sup>9</sup> European Commission 2007: DIRECTIVES FOR THE NEGOTIATION BY THE COMMISSION OF AN ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER STATES, ON THE ONE PART, AND THE ANDEAN COMMUNITY AND ITS MEMBER COUNTRIES, ON THE OTHER PART

2007 die Erklärung 667 an, die den wirtschaftlichen Asymmetrien zwischen der EU und der Andengemeinschaft sowie innerhalb der Andengemeinschaft Rechnung trug. Dazu räumte sie Bolivien und Ecuador das Recht auf eine „Sonder- und Vorzugsbehandlung“ bezogen auf das Niveau der Liberalisierungsverpflichtungen unter dem Assoziationsabkommen ein.<sup>10</sup>

Aus diesem Kompromiss scherten die Regierungen Kolumbiens und Perus in der Folge jedoch aus und baten die EU um trilaterale Verhandlungen unter Umgehung der Andengemeinschaft.<sup>11</sup> Die EU-Kommission gab diesem Wunsch nach und empfahl dem Europäischen Rat eine Änderung ihres Mandats, um den interregionalen Ansatz fallen zu lassen und mit den willigen Ländern weiter verhandeln zu können. Der Rat folgte dieser Empfehlung, so dass die Kommission seit 2009 mit Kolumbien und Peru verhandelte. Anfangs beteiligte sich auch Ecuador; das Land verließ die Gespräche jedoch nach vier Runden wieder.<sup>12</sup>

Zudem ging es in den Gesprächen seit 2009 nicht mehr um ein Assoziations-, sondern nur noch um ein reines Handelsabkommen, d.h. die Säulen politischer Dialog und Entwicklungszusammenarbeit entfielen. Im Mai 2010 kamen die trilateralen Gespräche schließlich zum Ende. Nach der üblichen Rechtsförmlichkeitsprüfung paraphierten VertreterInnen der EU, Kolumbiens und Perus das Handelsabkommen im März 2011.<sup>13</sup> Danach begann dessen Ratifizierungsprozess.

## Unabgeschlossene Ratifizierung

Im September 2011 übermittelte die Kommission dem Europäischen Rat einen Vorschlag für die Ratifizierung des Abkommens. Darin plädierte sie dafür, den Vertrag als reines EU-Abkommen zu behandeln, das allein zwischen der EU auf der einen Seite sowie Kolumbien und Peru auf der anderen Seite zu schließen sei. In dem Vorschlag heißt es: „Alle von dem Handelsab-

kommen abgedeckten Bereiche fallen in die Zuständigkeit der EU (...). Daher ist das Abkommen von der Europäischen Union gemäß einem Beschluss des Rates (...) nach Zustimmung des Europäischen Parlaments zu schließen.“<sup>14</sup>

Die Kommission folgte damit ihrem traditionellen Ansatz, sogenannte „gemischte Abkommen“ zu vermeiden, die neben der Zustimmung durch Rat und Parlament auch die Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten erfordern. Doch der Europäische Rat stufte den Vertrag in seinem Beschluss vom März 2012 als ein „gemischtes“ Abkommen ein. Der Beschluss über die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung spricht explizit von einem Abkommen „zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits“ (Hervorhebung TF).<sup>15</sup>

Nach dem Europäischen Rat erteilte im Dezember 2012 auch das Europäische Parlament mit den Stim-

### 1 Das Allgemeine Präferenzsystem der EU

Das EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru ist ein reziproker Vertrag, der beide Seiten zum Abbau von Handelsbarrieren verpflichtet. Zuvor gehörten Kolumbien und Peru zu den Begünstigten des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) – ein nicht-reziprokes Abkommen, unter dem die EU Entwicklungsländern einseitig vergünstigten Marktzugang für Waren gewährt.<sup>16</sup> Im Unterschied zu reziproken Handelsabkommen verpflichtet das APS die begünstigten Staaten nicht dazu, ihrerseits erleichterten Marktzugang für Exporteure aus der EU zu gewähren.

Doch 2014 trat eine umfassende APS-Reform in Kraft, im Zuge derer die EU die Zahl der begünstigten Länder von zuvor 178 auf rund die Hälfte reduzierte. Länder, die ihre Präferenzen verlieren würden, drängte die EU dazu, stattdessen reziproke Handelsabkommen abzuschließen. Kolumbien und Peru gehörten zu den Ländern, die aus dem APS herausfallen und ihren präferenziellen Marktzugang in der EU verlieren sollten. Diese Perspektive gehörte zu den Motiven beider Länder, mit der EU das Handelsabkommen abzuschließen.

10 Comunidad Andina 2007: Decisión 667 - Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/Dec667s.pdf>

11 Comunidad Andina: Colombia y Perú piden bilateralizar acuerdo con Unión Europea. ICTSD, Puentes Quincenal, Vol. 5, No. 17, 23.9.2008, <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/comunidad-andina-colombia-y-per%C3%BA-piden-bilateralizar-acuerdo-con-uni%C3%B3n>

12 Vgl. Europäische Kommission 2011: Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den Abschluss des Handelsübereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Kolumbien und Peru, Brüssel, den 22.9.2011, KOM(2011) 569 endgültig, S. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0569&from=EN>

13 Ebd.

14 Europäische Kommission 2011: Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den Abschluss des Handelsübereinkommens zwischen der Europäischen Union sowie Kolumbien und Peru, Brüssel, den 22.9.2011, KOM(2011) 569 endgültig, S. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0569&from=EN>

15 Rat der Europäischen Union 2012: BESCHLUSS DES RATES vom 31. Mai 2012 zur Unterzeichnung – im Namen der Union – des Handelsübereinkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits und über die vorläufige Anwendung dieses Übereinkommens: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0735&from=en>

16 Für ausführlichere Informationen zum APS siehe: European Commission: Generalised Scheme of Preferences (GSP): <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

men von Konservativen, Liberalen und der Mehrheit der Sozialdemokraten seine Zustimmung (siehe dazu auch Kapitel 6). Es gehört zu den Besonderheiten der europäischen Handelspolitik, dass nach der Ratifizierung durch die EU-Ebene und die jeweiligen Handelspartner ein gemischtes Abkommen vorläufig, das heißt vor Abschluss der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten, angewendet werden kann. Von dieser Möglichkeit wurde auch in diesem Fall Gebrauch gemacht, so dass das Abkommen seit März 2013 gegenüber Peru und seit August 2013 auch gegenüber Kolumbien vorläufig in Kraft ist.<sup>17</sup>

Gleichwohl ist die nationale Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten noch nicht abgeschlossen. Denn noch fehlen die Voten von Österreich und Belgien. Das vorerst letzte Land, das seine Ratifizierung bei der EU notifizierte, war im März 2018 Griechenland.<sup>18</sup>

In Deutschland mussten sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat dem Abkommen zustimmen. Im Bundestag erfolgte dies im März 2013 mit den Stimmen der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP, während die Oppositionsparteien Grüne, Linke und SPD dagegen votierten.<sup>19</sup> Im Mai 2013 erteilte schließlich auch der Bundesrat mit einer knappen Mehrheit von 2 Stimmen (36 von 69 Stimmen) seine Zustimmung.<sup>20</sup>

## Der Beitritt Ecuadors

Der Rückzug Ecuadors aus den Verhandlungen blieb nur ein vorläufiger. Denn die EU nutzte die Reform ihres Allgemeinen Präferenzsystems (siehe Box 1), um Druck auf Ecuador auszuüben, ebenfalls dem Handelsabkommen beizutreten. Ecuador gehörte nämlich zu jenen Ländern, die durch diese Reform aus dem APS herausfallen und ihren präferenziellen Marktzugang in der EU verlieren würden. Ende 2011 informierten Kommissionsmitarbeiter Ecuador erstmals über den möglichen Verlust seiner Präferenzen und erläuterten, dass dieses Szenario nur durch Beitritt zum Kolumbien-Peru-Abkommen abwendbar sei. Ecuadors Regierung startete daraufhin diplomatische Anstrengungen in der EU, um eine Ausnahme zu erwirken.<sup>21</sup>

Nachdem diese Bemühungen jedoch erfolglos blieben, willigte das Land 2013 in Verhandlungen über den Beitritt zum Kolumbien-Peru-Abkommen ein, die im Juli 2014 abgeschlossen wurden.<sup>22</sup> Nach der Unterzeichnung des Beitrittsprotokolls im November 2016 wird das Abkommen seit Januar 2017 nunmehr auch gegenüber Ecuador vorläufig angewendet.<sup>23</sup>

17 Vergleiche den Stand der Notifizierungen auf der Webseite des Europäischen Rates:

<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011057>

18 Siehe: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2011057>

19 Siehe: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/231, vom 21. März 2013, Tagesordnungspunkt 22:

[https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/fta-eu-col-peru\\_BT-Beschluss-top22-s181\\_17231.pdf](https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/fta-eu-col-peru_BT-Beschluss-top22-s181_17231.pdf)

20 Siehe die Dokumentation des Abstimmungsergebnisses durch das FDCL:

<https://www.fdcl.org/2013/05/kampagne-gegen-das-fta-eu-kolumbien-und-peru-das-abstimmungsergebnis-im-bundesrat/>

21 Schade, Daniel, 2016: Coercion through Graduation: Explaining the EU-Ecuador Free Trade Agreement, in: Journal für Entwicklungspolitik, Volume XXXII, Issue 3, 2016, S. 71-90: <http://www.mattersburgerkreis.at/site/de/administrationsshop/shop.item/1816.html>

22 European Commission 2016: Ecuador joins EU-Colombia/Peru trade agreement, Brüssel, 11.11.2016:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3615\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3615_en.htm)

23 European External Action Service, Treaties Office Database, Summary of Treaty, 21.3.2017:

<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=11284>



Häfen, Kräne, Container. Kein Freihandel ohne Schifffahrt. | Foto: UNIDO, Sebastian Castaneda, el comercio (© BY 2.0)

### 3 Handelsströme: Makroökonomische Folgen

Die EU-Kommission weckte hohe Erwartungen über den Nutzen des Abkommens mit Kolumbien und Peru, der durch die Liberalisierung des Warenhandels entstehen. Die Vorzüge kämen dabei nicht nur europäischen Exporteuren zugute, sondern auch kolumbianischen und peruanischen. 91 Prozent der Exporte der beiden Andenländer in die EU seien durch das Abkommen erfasst. Mit seinem Inkrafttreten würden für sämtliche Industrie- und Fischereiwaren der Andenländer die EU-Zölle entfallen. Für Agrarprodukte gebe es Übergangsfristen, einige sensible Produkte blieben ausgenommen.<sup>24</sup>

Die Zolleinsparungen für die andinen Exporteure „werden direkte positive Auswirkungen auf das Wachstum, Jobs und die Wohlfahrt“ haben, so die Kommission. Zudem werde die Beseitigung der Industriezölle andinen Firmen dabei helfen, „höhere Stufen der Wertschöpfung zu erreichen“. Ferner macht die Kommission einige kaum verifizierbare Voraussagen. So würden die Exporte Kolumbiens wahrscheinlich um 63 Prozent steigen, jene Perus um 50 Prozent. Doch gibt die Kommission keine Frist an, innerhalb derer sie diese Entwicklung erwartet. Gleichwohl werde sie „direkte positive Folgen für lokale Produzenten“ in praktisch allen

Branchen haben: Landwirtschaft, Bergbau, Leicht- und Schwerindustrie.<sup>25</sup>

Im Folgenden sollen die optimistischen EU-Erwartungen im Hinblick auf Exporte und Wertschöpfung der beiden Andenstaaten einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Um die seit Inkrafttreten des Abkommens zu verzeichnenden Veränderungen bei den Handelsströmen beurteilen zu können, ist es zunächst allerdings erforderlich, auf die erheblichen Unterschiede zwischen der EU und den beiden Andenstaaten bei der Zusammensetzung ihrer wichtigsten Handelsgüter hinzuweisen.

#### Spätkoloniale Handelsbeziehungen: Andine Rohstofflieferanten

Obgleich Kolumbien und Peru zu den sogenannten höheren Mittlereinkommensländern gehören (die „upper middle income countries“ sind die zweithöchste Länderkategorie in der vierstufigen UN-Klassifikation)<sup>26</sup>, weisen ihre Handelsbeziehungen zur EU das klassische Muster der Nord-Süd-Beziehungen auf. Während der Löwenanteil der EU-Exporte in die beiden Anden-

24 European Commission: Trade Agreement between the EU and Colombia & Peru, Luxemburg, 2012, Seite 4: [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_EU/Studies/EC\\_Rpt\\_EU\\_COL\\_PER\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Studies/EC_Rpt_EU_COL_PER_e.pdf)

25 Ebd.

26 United Nations: World Economic Situation and Prospects 2018, Statistical Annex: Country Classifications, Table E: Economies by per capita GNI in June 2017: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2018\\_Annex.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2018_Annex.pdf)

staaten auf verarbeitete Güter entfällt (Kolumbien: 87 Prozent, Peru: 89 Prozent), exportieren diese hauptsächlich Primärgüter des Agrar- und Bergbausektors in die EU (Kolumbien: 90 Prozent, Peru: 93 Prozent) (siehe Grafik 1).

Diese spätkolonialen Handelsbeziehungen nachhaltig zu verändern, hätte einen wesentlich entwicklungsfreundlicheren Vertrag erfordert als das nun seit fünf Jahren vorläufig angewendete reziproke Handelsabkommen. Aufgrund des bis in die heutige Zeit eklatant ungleichen Austauschverhältnisses wäre es weit sinnvoller gewesen, beide Andenländer weiterhin unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) der EU zu begünstigen und durch Technologietransfer zu unterstützen (siehe Box 1).

Durch Fortführung der einseitig gewährten nicht-reziproken APS-Präferenzen in der EU wäre für Kolumbien und Peru der Zwang entfallen, ihre Märkte gegenüber den weit wettbewerbsfähigeren und wertschöpfungsintensiveren EU-Produkten zu öffnen. So zeigen denn auch die ersten Auswertungen der fünfjährigen Anwendungszeit des Handelsabkommens, dass es nur minimale Verschiebungen bei den wichtigsten Gütern gegeben hat, die zwischen der EU und den beiden Andenstaaten ausgetauscht werden.

Entsprechend können auch die Handelsüberschüsse, die Peru und – in geringerem Maße – auch Kolumbien in der Vergangenheit gegenüber der EU erzielten (siehe Kapitel 3.2), nicht über die Fortdauer der für sie überaus ungünstigen Zusammensetzung ihrer Export-

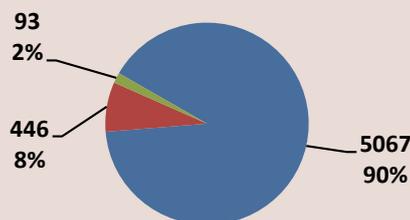
## 2 Kurzübersicht: Kernelemente des Handelsabkommens

Das EU-Abkommen mit Kolumbien und Peru verlangt die Beseitigung tarifärer und nichttarifärer Handelshindernisse. Im tarifären Bereich sieht es den Abbau von Zollschranken für sämtliche Waren vor, seien dies Agrargüter, Bergbauprodukte oder Industriewaren. Ferner schreibt es Erleichterungen bei der Zollabwicklung vor. Im nichttarifären Bereich verlangt der Vertrag die Liberalisierung von Dienstleistungen, Investitionen, öffentlichen Aufträgen, technischen Normen und Lebensmittelstandards. Ferner enthält er weitreichende Regeln zum Schutz geistiger Eigentumsrechte transnationaler Unternehmen sowie Einschränkungen bei der Vergabe von Subventionen oder der Förderung öffentlicher Unternehmen.<sup>27</sup>

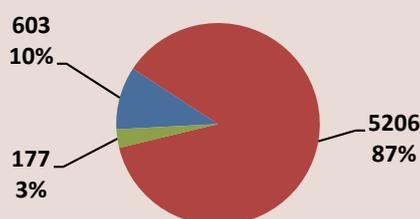
Für die Beilegung von Streitigkeiten etabliert das Abkommen einen zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus. Ferner enthält es einen Titel über Handel und nachhaltige Entwicklung, in dem sich die Vertragsparteien zur Umsetzung internationaler Arbeits- und Umweltstandards verpflichten. Dieser aber fällt nicht unter den Streitschlichtungsmechanismus und ist daher nicht sanktionsbewehrt.

1

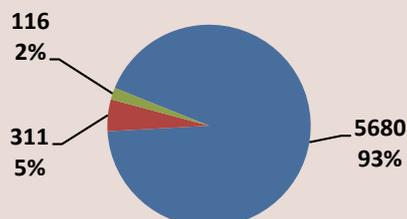
### EU-Importe aus Kolumbien 2017 in Millionen Euro, Quelle: EU, DG Trade



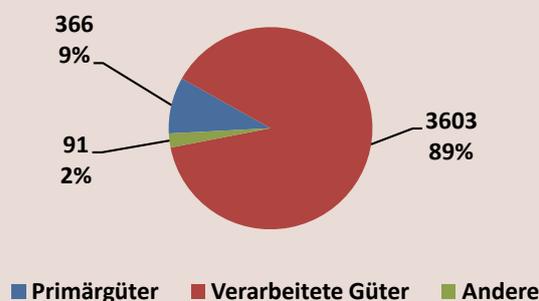
### EU-Exporte nach Kolumbien 2017 in Millionen Euro, Quelle: EU, DG Trade



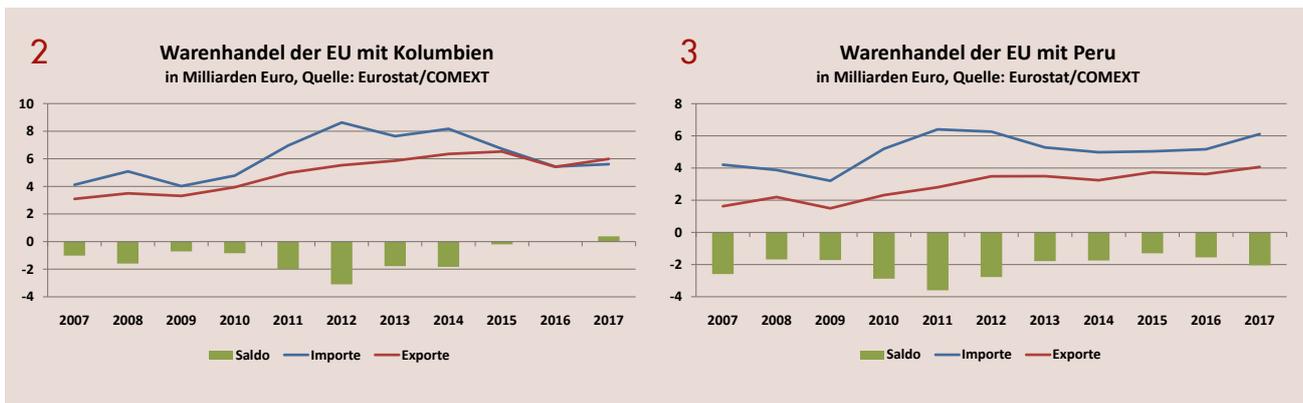
### EU-Importe aus Peru 2017 in Millionen Euro, Quelle: EU, DG Trade



### EU-Exporte nach Peru 2017 in Millionen Euro, Quelle: EU, DG Trade



27 Für eine offizielle Übersicht des Abkommens siehe: European Commission: Highlights of the Trade Agreement between Colombia, Peru and the European Union, Memo, Brüssel, 26. Juni 2012: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-487\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-487_en.htm?locale=en)



palette hinwegtäuschen. Zumal diese Überschüsse sich im Fall Kolumbiens seit Anwendung des Handelsabkommens ohnehin in ein Defizit verkehrten.

## Andenländer: Verschlechterung der Handelsbilanz

Insgesamt verringerte sich der Wert der EU-Importe aus Kolumbien zwischen 2012 und 2017 von rund 8,6 Milliarden Euro auf 5,6 Milliarden Euro (siehe Grafik 2). Diesen Rückgang um 35 Prozent erklären die beiden offiziellen Folgenabschätzungen der EU-Kommission und des Europaparlaments mit der internationalen Wachstums- und Nachfrageschwäche sowie einem Rückgang der Rohstoffpreise.<sup>28</sup>

Besonderer Nachteil für Kolumbien indes ist, dass das Defizit der EU, welches 2012 rund 3 Milliarden Euro erreichte, seit Anwendung des Abkommens abschmolz. Aufgrund ihrer gestiegenen Exporte verzeichnet die EU 2017 einen leichten Überschuss. Die rein makroökonomische Bilanz ist für Kolumbien daher bisher negativ: Sein einstiger Überschuss verwandelte sich in ein Defizit.

Die bilaterale Bilanz mit Peru ähnelt sich mit der kolumbianischen insofern, als der Wert der EU-Importe aus Peru in den ersten vier Jahren seit Anwendung des Abkommens ebenfalls sank (siehe Grafik 3). Erst 2017 erreichte er wieder annähernd das Niveau von 2012. Zugleich gelang es der EU, ihre Exporte kontinuierlich zu steigern. Dies führte im Saldo zu einer deutlichen Verringerung der peruanischen Überschüsse im Austausch mit der EU. Erreichten diese in den drei Jahren vor der Anwendung des Abkommens etwa drei Milliarden Euro, haben sie sich seither ungefähr halbiert. Auch für Peru ist die Bilanz daher bisher deutlich negativ.

Dennoch vertreten die beiden offiziellen Folgenabschätzungen die Ansicht, dass die Abnahme des EU-Handels mit den beiden Andenstaaten geringer ausfalle als die Abnahme im Handel der beiden Andenländer mit dem Rest der Welt. Die Studie des Europaparlaments folgert, dass „ohne das Freihandelsabkommen die Verringerung des Handels zwischen der EU und Kolumbien noch stärker ausgefallen wäre“.<sup>29</sup> Die Differenz zwischen dem Handel mit der EU und dem Rest der Welt ist jedoch im Fall Kolumbiens minimal und im Fall Perus inexistent. Nach den eigenen Angaben der EP-Studie schrumpften Kolumbiens Exporte in die EU um 35 Prozent, jene in den Rest der Welt um 39 Prozent, während diese Abnahme im Fall Perus identisch ist (jeweils 1,6 Prozent Rückgang der Exporte).

Tatsächlich spiegelt sich in der Zunahme der Exporte und der Überschüsse der EU gegenüber den Andenländern die spezifische Antwort der EU auf die Eurokrise wider, nämlich eine Schrumpfung der EU-Binnennachfrage durch die Austeritätspolitik bei gleichzeitiger Steigerung der europäischen Exporte. Letztlich werden auch Kolumbien und Peru Opfer der von Deutschland ausgehenden Exportorientierung, die die übrigen EU-Mitglieder in den letzten Jahren zunehmend adaptierten.

28 Europäische Kommission 2017: Dritter Jahresbericht über die Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru, COM(2017) 585 final; European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018

29 European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018



Mondlandschaft. Die Kohlemine El Cerrejon in der Provinz Guajira, Kolumbien | Foto: Santiago La Rotta (© BY-NC 2.0)

## 4 Sektorale Effekte: Zunehmende Dominanz der Primärrohstoffe

Was die Gewichte der wichtigsten Exportprodukte betrifft, die Kolumbien und Peru in die EU ausführen, ist es ebenfalls in den vergangenen fünf Jahren zu Verschiebungen gekommen. Während der wertmäßige Anteil von mineralischen Rohstoffen und Treibstoffen sank, nahm der Anteil von Agrarprodukten tendenziell zu.

Die EU-Kommission interpretiert diese Veränderung als eine Diversifizierung der Exportpalette der Andenstaaten. Sie schreibt: „Der Anteil von mineralischen Erzeugnissen an den Ausfuhren Kolumbiens und Perus in die EU ist gesunken (...); das Übereinkommen hat somit dazu beigetragen, die Ausfuhren beider Länder zu diversifizieren“.<sup>30</sup> Profiteure seien vor allem Agrarexporteure der Andenstaaten. „Das Übereinkommen schuf neue Ausfuhrgelegenheiten, insbesondere für landwirtschaftliche Erzeugnisse“, so die Kommission. Mit einem Wertanteil von 40 Prozent (Peru) bzw. 51 Prozent (Kolumbien) an den Gesamtausfuhren in die EU würden die Agrarprodukte nun „eine Schlüsselrolle in der Ausfuhrstruktur“ beider Länder spielen.<sup>31</sup>

Ein Blick auf Auswertungen der ersten fünf Jahre des Abkommens bestätigt die wertmäßige Abnahme von mineralischen Rohstoffen und Treibstoffen sowie die anteilige Zunahme von Agrarprodukten in der

Exportpalette der Andenstaaten. Gleichwohl sind die Verschiebungen bei den Gewichten der wichtigsten Produktgruppen kein Beleg für eine Diversifizierung der Exportpalette, da die beiden Andenländer diese Produkte auch vor dem Inkrafttreten des Abkommens schon exportierten.

### Kolumbien: Verschiebungen der Exportgewichte

Die Folgenabschätzung des Europaparlaments registriert beim wichtigsten kolumbianischen Exportprodukt für den EU-Markt, der Steinkohle, eine wertmäßige Schrumpfung der Ausfuhr in den vergangenen fünf Jahren von durchschnittlich 8,2 Prozent (bitumenhaltige Steinkohle) bzw. 14,3 Prozent (Steinkohle ohne Bitumen) pro Jahr. Dabei hat sich der Anteil an den kolumbianischen Gesamtexporten in die EU lediglich bei Steinkohle ohne Bitumen verringert, und zwar von 16,61 Prozent auf 11,83 Prozent (siehe Tabelle 1).

Diese Daten beziehen sich jedoch auf die Einfuhrwerte, die stark durch die Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt beeinflusst werden. Ein Blick auf die aus Kolum-

30 Europäische Kommission 2017: Dritter Jahresbericht über die Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru, COM(2017) 585 final, S. 18

31 Ebd.

**Tabelle 1: Wichtigste Produkte, die die EU aus Kolumbien einführt<sup>32</sup>**

Code	Beschreibung	Wert 2017 (Mio. Euro)	Anteil 2017 (Prozent)	Anteil 2012 (Prozent)	Wachstum 2012–17 (Prozent)
270112	Steinkohle, bitumenhaltig, auch in Pulverform, unagglomeriert	1.407	25,1	25,0	-8,2
080390	Bananen, frisch oder getrocknet (ausg. Mehlbananen)	919	16,41	8,80	3,9
270119	Steinkohle, auch in Pulverform, unagglomeriert (ausg. Anthrazit und bitumenhaltige Steinkohle)	663	11,83	16,61	-14,3
090111	Kaffee, nichtgeröstet, unentkoffeiniert	606	10,81	4,65	8,6
270900	Erdöl und Öl aus bituminösen Mineralien, roh	355	6,34	24,42	-30,0
151110	Palmöl, roh	289	5,16	0,67	37,9

bien eingeführten Steinkohlemengen zeigt hingegen, dass diese sich seit 2005 von 25 Millionen Tonnen auf rund 50 Millionen Tonnen verdoppelten, wo sie auch in den ersten drei Jahren des Abkommens verblieben. Erst 2016 sanken sie leicht ab (siehe Grafik 4). Kolumbien hat also größere Mengen an Steinkohle zu niedrigeren Preisen in die EU exportiert. Die exportierten Tonnen stiegen, während die pro Tonne erzielten Einnahmen sanken.

Zu einer umfassenderen Bilanz gehören allerdings auch die sozialen und ökologischen Auswirkungen. Denn der Steinkohlenabbau im Norden Kolumbiens in der Region La Guajira erzeugte bereits in der Vergangenheit zahlreiche Konflikte durch Umweltzerstörung, Verdrängung der ansässigen Bevölkerung und Verletzungen gewerkschaftlicher Rechte.

Bei kolumbianischen Erdölexporten in die EU diagnostiziert die Studie des Europaparlaments eine jährliche Schrumpfung von durchschnittlich 30 Prozent über die Dauer des Abkommens. Ihr Anteil an den Gesamtexporten in die EU sei von 24,4 Prozent auf rund 6,3 Prozent geschrumpft (siehe Tabelle 1).

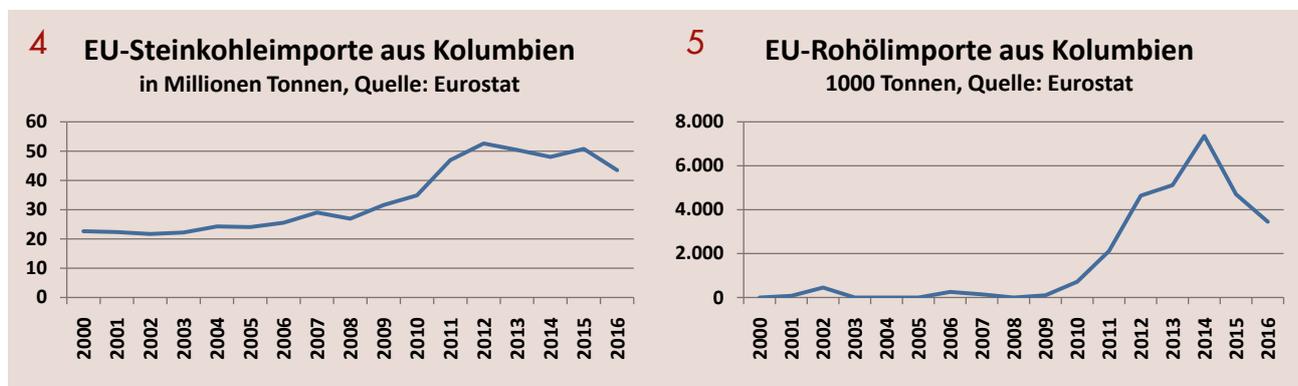
Doch auch hier zeigt ein Blick auf die gehandelten Volumina, dass die Ölexporte zwar durchaus volatil sind, die exportierten Mengen bisher aber nicht so stark schrumpften wie es der wertmäßige Einbruch vermuten ließe (siehe Grafik 5). In den ersten beiden Jahren stiegen sie sogar noch deutlich auf den bisheri-

gen Spitzenwert von 7,4 Millionen Tonnen. In den beiden Folgejahren sackten sie jedoch ab. Allerdings liegt die Ausfuhrmenge von 3,5 Millionen Tonnen des Jahres 2016 noch immer deutlich höher als in den Jahren vor 2010, wo die Rohölexporte Kolumbiens in die EU praktisch bedeutungslos waren.

Die Entwicklung der kolumbianischen Steinkohle- und Erdölexporte liefert daher einige Indizien dafür, dass die dauerhafte Abhängigkeit von Rohstoffexporten wirtschaftlich immer weniger einträglich werden kann. Besonders bei schwachen Rohstoffpreisen können steigenden Exportmengen sinkende Exporterträge gegenüberstehen.

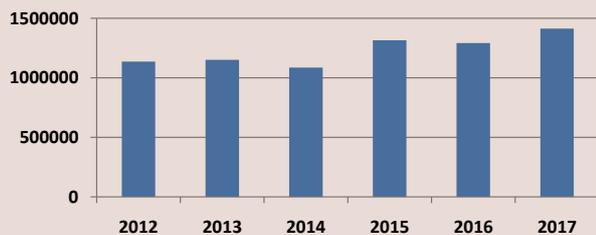
Bei seinen drei wichtigsten Agrarprodukten Bananen, Kaffee und Palmöl verzeichnete Kolumbien deutliche Wachstumsraten beim Export in die EU (siehe Tabelle 1). Dieses Wachstum lässt sich dabei nicht nur bezogen auf die exportierten Werte, sondern auch auf die Volumina feststellen, etwa bei Bananen und Palmöl (siehe Grafiken 6 und 7).

Besonders Besorgnis erregend ist dabei das starke Wachstum der kolumbianischen Palmölexporte, die sich allein in den vergangenen vier Jahren verdoppelten. 52 Prozent des Palmöls exportiert Kolumbien in die EU; der wichtigste Erstabnehmer sind mit einigem Abstand die Niederlande, gefolgt von Spanien. Allein in den Niederlanden setzen die kolumbianischen Plantagenbetreiber 46 Prozent ihrer gesamten Exporte

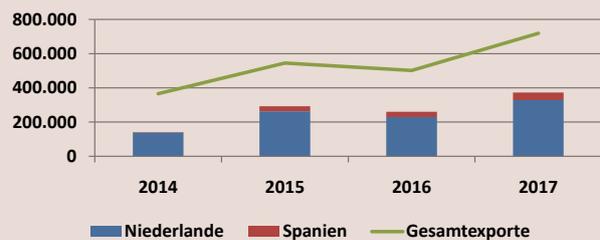


<sup>32</sup> Adaptiert von: European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018, Annexes, Table A3

## 6 EU-Bananenimporte aus Kolumbien in Tonnen, Quelle: European Parliament



## 7 Kolumbiens Palmölexporte/Tonnen Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



ab. Von dort wird das Palmöl auf die Märkte anderer EU-Länder weiter exportiert.<sup>33</sup>

Doch in Kolumbien ist der Ölpalmenanbau ähnlich konfliktbeladen wie die Steinkohleförderung. Er zeichnet für zahlreiche Auseinandersetzungen mit Kleinbauern und Indigenen verantwortlich, die den expandierenden Ölpalmsplantagen weichen mussten (siehe dazu Kapitel 7).

## Peru: Verschiebungen der Exportgewichte

In Peru lässt sich ein ähnliches Muster erkennen wie in Kolumbien: eine relative Schrumpfung der nach Europa exportierten Bergbauprodukte sowie eine Steigerung der Ausfuhrwerte bei den Agrarprodukten. Die wertmäßige Schrumpfung macht sich vor allem bei den bedeutenden Kupferexporten bemerkbar. Gleichwohl gibt es auch Ausnahmen dieser Tendenz, so die Zinkerze, deren Exportwerte seit Inkraftsetzung des Abkommens mit der EU deutlich stiegen (siehe Tabelle 2).

Avocados wiederum stehen für jene peruanischen Agrarerzeugnisse, die ein deutliches Exportwachstum erfahren haben. Sie stellen mittlerweile das wichtigste

te der in die EU ausgeführten Agrarprodukte dar. Die Schrumpfung der peruanischen Kaffeeausfuhr in die EU widerspricht nur scheinbar der wachsenden Bedeutung des Landwirtschaftssektors, denn sie geht nach Angaben der Europäischen Kommission auf Missernten aufgrund von Schädlingsbefall zurück.<sup>35</sup>

Die Analyse der Verschiebungen bei den wichtigsten Exportprodukten Kolumbiens und Perus liefert allerdings kaum belastbare Belege für die These der EU-Kommission, das Handelsabkommen habe zu einer Diversifizierung der Exportpalette der Andenstaaten beigetragen. Auch wenn die Werte der kolumbianischen Kohle- und Ölexporte oder der peruanischen Kupferexporte ein wenig gesunken sein mögen, bedeutet die Zunahme kolumbianischer Palmöl- oder peruanischer Avocado-Exporte keine Diversifizierung. Denn diese Agrarprodukte wurden bereits vor Anwendung des Handelsabkommens in die EU ausgeführt.

Hinzu kommt, dass diese Verschiebungen keinerlei Änderungen bei der grundsätzlichen Struktur der Exportpalette der Andenstaaten implizieren, denn es handelt sich in beiden Fällen vor allem um Primärrohstoffe. Das heißt, diese Verschiebungen signalisieren keinen Aufstieg zu höheren Stufen der Wertschöpfung.

Tabelle 2: Wichtigste Produkte, die die EU aus Peru einführt<sup>34</sup>

Code	Beschreibung	Wert 2017 (Mio. Euro)	Anteil 2017 (Prozent)	Anteil 2012 (Prozent)	Wachstum 2012–17 (Prozent)
260300	Kupfererze und ihre Konzentrate	1065	17,45	24,96	-7,4
271111	Erdgas, verflüssigt	670	10,98	10,72	0,0
260800	Zinkerze und ihre Konzentrate	575	9,43	4,08	17,6
080440	Avocadofrüchte, frisch oder getrocknet	379	6,21	1,56	31,1
090111	Kaffee, nichtgeröstet, unentkoffeiniert	357	5,86	8,72	-8,1
740311	Kupfer, raffiniert, in Form von Kathoden oder Kathodenabschnitten	256	4,20	6,58	-9,0

33 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2018: Cadena de Palma de Aceite, Minagricultura, Präsentation, März 2018: <https://sioc.minagricultura.gov.co/Palma/Documentos/002%20-%20Cifras%20Sectoriales/002%20-%20Cifras%20Sectoriales%20-%202018%20Marzo%20Palma.pdf>

34 Adaptiert von: European Parliament 2018: Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru, European Implementation Assessment, European Parliamentary Research Service, July 2018, Annexes, Table A6

35 Europäische Kommission 2017: Dritter Jahresbericht über die Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru, COM(2017) 585 final, S. 5

Sie spielen sich vielmehr ausschließlich innerhalb der großen Gruppe der Primärgüter ab. Der relative Anteil verarbeiteter Güter hingegen blieb auch nach dem vorläufigen Inkraftsetzen des Abkommens überaus konstant.

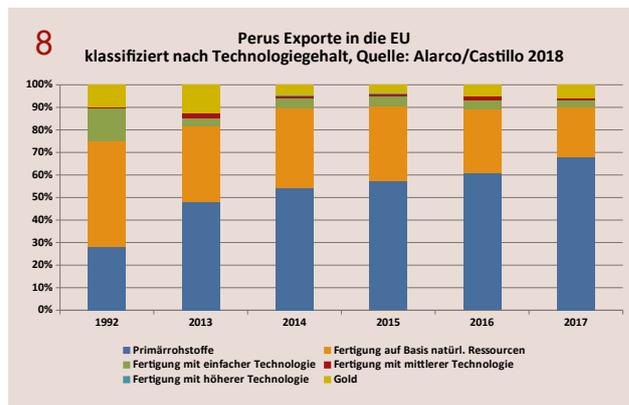
## Reprimarisierung statt Zunahme der Wertschöpfung

Zu einem ähnlich ernüchternden Befund kommen Germán Alarco Tosoni und César Castillo García in ihrer ökonomischen Folgenabschätzung des EU-Freihandelsabkommens für Peru.<sup>36</sup> Ihre Analyse liefert einen Nachweis für ein Phänomen, das in der kritischen lateinamerikanischen Entwicklungsforschung als Reprimarisierung bezeichnet wird. Damit ist eine Zunahme des Anteils von Primärrohstoffen in der Exportpalette von Entwicklungs- und Schwellenländern gemeint – also ein Prozess, der frühere Entwicklungsfortschritte teilweise wieder zunichte macht.

Wie Alarcos und Castillos Auswertung von UN-Daten zeigt, ist der peruanische Handel mit der EU seit der vorläufigen Anwendung des Abkommens durch eine solche Reprimarisierung gekennzeichnet. So steigerte sich der Anteil der Primärrohstoffe an den gesamten peruanischen Exporten in die EU zwischen 2013 und 2017 von 48 Prozent auf 68 Prozent (siehe Grafik 8). Perus EU-Exporte sind mithin durch eine deutliche Verschlechterung ihrer Technologieintensität charakterisiert – ein Befund, der die Bewertung der peruanischen Handelsüberschüsse mit der EU erheblich relativiert. Denn die Überschüsse sind kein Ausweis wirtschaftlicher Entwicklung oder der Modernisierung der peruanischen Exportwirtschaft.

Ein Blick zurück zeigt ferner, dass die Exportpalette Perus in der Vergangenheit weit vorteilhafter strukturiert war. So beschränkte sich der Anteil der Primärrohstoffe an den Gesamtexporten in die EU 1992 auf lediglich 28 Prozent – das heißt, 40 Prozentpunkte weniger als heute, wo er 68 Prozent erreicht. Das größte Gewicht nahmen 1992 natürliche Ressourcen ein, die immerhin ein gewisses Maß der Weiterverarbeitung durchlaufen hatten. Selbst Produkte, die aus Fertigung mit einfacher Technologie stammen, hatten damals einen größeren Anteil als heute. 1992 entfielen auf diese Waren noch 15 Prozent der Exporte in die EU, 2017 nicht einmal drei Prozent.<sup>37</sup>

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass sich die optimistischen Erwartungen der Kommission



bisher zwar für die EU, aber nicht für Kolumbien und Peru realisiert haben:

- » Die Handelsbilanzen Kolumbiens und Perus mit der EU haben sich seit Inkrafttreten des Abkommens verschlechtert. Während Perus Überschüsse mit der EU schrumpften, wies Kolumbien zuletzt sogar ein Defizit aus.
- » Die Zusammensetzung der andinen Exportpalette hat sich nicht in Richtung von Waren mit höherer Wertschöpfung verbessert. Im Gegenteil: In Perus Exportpalette nahm der Anteil der Primärrohstoffe bei den Ausfuhren in die EU sogar deutlich zu.
- » Dagegen vermochten EU-Firmen ihre Exporte sowohl nach Kolumbien als auch nach Peru zu steigern. Sie haben eindeutig vom Abkommen profitiert.

36 Germán Alarco Tosoni/César Castillo García 2018: Análisis y propuestas sobre el TLC de Perú con la Unión Europea. Dónde estamos cinco años después después y hacia dónde vamos? Herausgeber: FDCL/RedGE, Mai 2018

37 Germán Alarco Tosoni/César Castillo García 2018: Análisis y propuestas sobre el TLC de Perú con la Unión Europea. Dónde estamos cinco años después después y hacia dónde vamos? Herausgeber: FDCL/RedGE, Mai 2018, Cuadro 4, Seite 21



In Erinnerung an Nelson Giraldo. Als Verteidiger des Río Cauca wurde er ermordet. | Foto: Agencia Prensa Rural (© BY-NC-ND 2.0)

## 5 Nachhaltige Entwicklung: Menschenrechte, Arbeits- und Umweltstandards

Um ihren internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung zu genügen, integrierten die Handelspartner entsprechende Bestimmungen in das EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru. Die Menschenrechtsklausel im Artikel 1 des Abkommens erklärt, die „Wahrung der demokratischen Grundsätze und die Achtung der Menschenrechte“ sei ein „wesentlicher Bestandteil dieses Übereinkommens“.<sup>38</sup> Im Nachhaltigkeitstitel (Titel IX) wiederum verpflichten sich die Vertragsparteien multilaterale Arbeits- und Umweltnormen „wirksam umzusetzen“.<sup>39</sup>

### Menschenrechtsklausel: sanktionsbewehrt, aber kaum aktiviert

Ist eine Vertragspartei der Auffassung, eine andere habe gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen, kann sie das Streitbeilegungsverfahren des Abkommens nutzen – ein rein zwischenstaatlicher Mechanismus (Titel XII: Streitbeilegung). Mehr Reaktionsmöglichkeiten bestehen allerdings bei Verstößen gegen „wesentliche Bestandteile“ des Vertrags, wie etwa die Menschenrechtsklausel. Denn diese wird durch eine sogenannte Suspensionsklausel ergänzt, die es jeder Vertragspartei erlaubt „unverzüglich geeignete Maßnahmen“ zu er-

greifen, falls eine andere Vertragspartei gegen diesen wesentlichen Bestandteil verstößt (Artikel 8(3)).<sup>40</sup>

Die Maßnahmen können grundsätzlich bis zur teilweisen oder vollständigen Aussetzung der eingeräumten Handelspräferenzen führen. Derartige Handelsanktionen müssen jedoch zweierlei Bedingungen erfüllen. Sie müssen erstens „in einem angemessenen Verhältnis zu dem Verstoß“ stehen und zweitens ist denjenigen Maßnahmen der Vorzug zu geben, „die das Funktionieren dieses Übereinkommens am wenigsten behindern“.<sup>41</sup>

Auch in andere Handels- und Kooperationsabkommen integrierte die EU die Menschenrechtsklausel. Doch setzt vor allem die EU-Kommission derart hohe Hürden für deren Aktivierung, dass diese bisher nur in wenigen Fällen angewendet wurde. Dokumentiert sind bisher 23 Fälle, die sich fast ausschließlich gegen AKP-Staaten richteten (Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, meist ehemalige europäische Kolonien). Die von der EU gewährten Handelsvergünstigungen wurden dabei niemals ausgesetzt.<sup>42</sup>

Hinzu kommt, dass es der Menschenrechtsklausel an Monitoring- und Beschwerdeinstanzen fehlt. Auch kann die Suspensionsklausel nicht zur Vermeidung solcher Menschenrechtsverletzungen aktiviert werden, die auf Liberalisierungsverpflichtungen eines Handelsvertrags selbst zurückgehen. Zudem verlangt

38 Bgbl. 2013, Artikel 1: Allgemeine Grundsätze

39 Bgbl. 2013, Titel IX: Handel und nachhaltige Entwicklung, Artikel 269 und Artikel 270

40 Bgbl. 2013: Artikel 8: Erfüllung der Verpflichtungen

41 Bgbl. 2013: Artikel 8: Erfüllung der Verpflichtungen

42 Thomas Fritz 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Februar 2017

die Klausel stets den Nachweis einer Verantwortung des jeweils anderen Staates, bewahrt aber nicht die Handlungsspielräume zum Schutz der Menschenrechte im eigenen Staat.<sup>43</sup> Überdies sind Maßnahmen gegen Verstöße nichtstaatlicher Akteure wie transnationaler Konzerne nicht vorgesehen.

## Nachhaltigkeitstitel: Zahnlos aufgrund mangelnder Sanktionen

Der Nachhaltigkeitstitel schreibt den Vertragsparteien vor, die arbeitsrechtlichen Mindestnormen, „die in den grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (im Folgenden „IAO“) festgelegt sind, zu fördern und wirksam umzusetzen“ (Artikel 269). Die grundlegenden IAO-Übereinkommen sind in acht Konventionen niedergelegt, den sogenannten Kernarbeitsnormen (siehe Box 3).

Daneben bekräftigen die Parteien, acht multilaterale Umweltübereinkommen „wirksam umzusetzen“: das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, das Basler Übereinkommen über gefährliche Abfälle, das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, das CITES-Abkommen über den Handel mit gefährdeten Arten, die Konvention über die Biologische Vielfalt, das Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit, das Kyoto-Protokoll der Klimarahmenkonvention sowie das Rotterdamer Übereinkommen über den Handel mit gefährlichen Chemikalien und Pestiziden.<sup>44</sup> Ferner sieht der Nachhaltigkeitstitel Kooperationen im Bereich des Artenschutzes, der Forst- und Fischereiwirtschaft sowie des Klimaschutzes vor.

Anders als die Menschenrechtsklausel aber, verfügt der Nachhaltigkeitstitel (Titel IX) über keinerlei Suspensionsklausel, die eine Aussetzung der Handelspräferenzen bei Verstößen gegen die genannten Arbeits- und Umweltnormen ermöglichen könnten. Mehr noch: Verstöße gegen den Nachhaltigkeitstitel können nicht einmal unter dem Streitbeilegungsverfahren des Abkommens behandelt werden. In Artikel 285(5) des Nachhaltigkeitstitels heißt es explizit: „Titel XII (Streitbeilegung) findet auf diesen Titel keine Anwendung.“<sup>45</sup>

Stattdessen sieht der Nachhaltigkeitstitel nur ein sehr schwaches alternatives Streitbeilegungsverfahren vor, dem es an Sanktionsmöglichkeiten mangelt. Dieses besteht aus drei Stufen: Im Streitfall gibt es zunächst

Regierungskonsultationen. Bleiben diese erfolglos, können die Streitparteien den im Rahmen des Abkommens einzurichtenden „Unterausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung“ einberufen. Ist der Unterausschuss ebenfalls erfolglos, kann eine dreiköpfige Sachverständigengruppe eingerichtet werden, die einen Bericht mitsamt Empfehlungen verfasst. Werden diese Empfehlungen allerdings nicht umgesetzt, bleibt das Verfahren folgenlos.<sup>46</sup> Aufgrund dieses Defizits gibt es keinerlei Möglichkeit, Verstöße gegen den Nachhaltigkeitstitel wirksam zu ahnden. Die Vertragsparteien gehen kein ernsthaftes Risiko ein, wenn sie die genannten Arbeits- und Umweltnormen verletzen.

Und so kann es nicht verwundern, dass die bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung der Menschenrechtsklausel und des Nachhaltigkeitstitels überaus ernüchternd ausfallen. Doch auch die sogenannten „Fahrpläne“ (im Englischen „roadmaps“, im Spanischen „hojas de ruta“) für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards, die Peru und Kolumbien in Reaktion auf eine Entschließung des EU-Parlaments erstellt, blieben bis heute weitgehend wirkungslos.

Diese Fahrpläne verdienen besondere Beachtung, denn sie enthüllen, auf welcher leichtfertigen Weise auch Abgeordnete mit den europäischen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung umgehen.

### 3 Die Kernarbeitsnormen

Mit der Annahme der ‚Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit‘ bekannten sich 1998 alle Mitgliedstaaten der IAO zu den Kernarbeitsnormen, die in acht Konventionen niedergelegt sind.

- » Konvention 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948
- » Konvention 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949
- » Konvention 29: Zwangsarbeit, 1930
- » Konvention 105: Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957
- » Konvention 100: Gleichheit des Entgelts, 1951
- » Konvention 111: Verbot der Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958
- » Konvention 138: Mindestalter, 1973
- » Konvention 182: Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999<sup>47</sup>

43 Vergleiche: Lorand Bartels: Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Hrsg.: Deutsches Institut für Menschenrechte/MISEREOR, Berlin/Aachen, März 2014:

[https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Studie\\_Menschenrechtliche\\_Modellklausel.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modellklausel.pdf)

44 Bgbl. 2013: Artikel 270: Multilaterale Umweltnormen und -übereinkünfte

45 Bgbl. 2013: Artikel 285: Bericht der Sachverständigengruppe, Absatz 5

46 Bgbl. 2013: Artikel 283-285

47 Siehe die Übersicht der Internationalen Arbeitsorganisation (englisch: International Labour Organization – ILO):

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>



Immer an der gelben Linie. „Vorzeige“ Textilfabrik in Lima. | Foto: UNIDO (© BY 2.0)

## 6 EP unter Druck: Die Fahrpläne für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards

Im Vorfeld seiner Entscheidung über die Ratifizierung des Handelsabkommens geriet das Europaparlament durch die zivilgesellschaftlichen Initiativen erheblich unter Rechtfertigungsdruck. Um sich vor der kritischen Öffentlichkeit zu legitimieren und dennoch dem Abkommen zustimmen zu können, schlugen Abgeordnete des EP-Ausschusses für Internationalen Handel (INTA) im April 2012 vor, dem Vertrag einen Aktionsplan beizufügen, in dem sich Kolumbien und Peru jeweils zu Verbesserungen der Menschen- und Arbeitsrechte verpflichten.<sup>48</sup>

Der Vorschlag geht auf eine ähnliche Initiative der USA zurück, die ihrem Freihandelsabkommen mit Kolumbien (US-Colombia Trade Promotion Agreement) im April 2011 einen spezifischen Aktionsplan der kolumbianischen Regierung zu Arbeitsrechten beifügten.<sup>49</sup>

### Die EP-Entschließung 2628

Im Vorfeld der Entscheidung über seine Zustimmung zu dem Abkommen, nahm das Plenum des Europaparlaments im Juni 2012 den Entschließungsantrag 2628 der beiden INTA-Berichtersteller Mário David

(EVP-Fraktion, Portugal) und Bernd Lange (S&D-Fraktion, Deutschland) an. Dieser fordert Kolumbien und Peru unter anderem auf, „für die Ausarbeitung eines transparenten und verbindlichen Fahrplans für Menschen-, Umwelt- und Arbeitnehmerrechte zu sorgen“.<sup>50</sup>

Die EP-Entschließung 2628 nennt fünf Bereiche, die der jeweilige Fahrplan umfassen soll:

1. Maßnahmen, die das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen garantieren,
2. eine strenge Arbeitsaufsicht, die bei Verstößen zu Strafzahlungen führt,
3. eine Stärkung des sozialen Dialogs auf lokaler, regionaler und Unternehmensebene,
4. die Durchsetzung von Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt und der Artenvielfalt sowie
5. Schritte zur Beendigung der Straffreiheit, das heißt zur gerichtlichen Verfolgung und Bestrafung derjenigen Personen, die „sowohl ideell als auch materiell die größte Verantwortung für die in Kolumbien begangenen Verbrechen tragen“.<sup>51</sup>

In all diesen Bereichen erwarteten die EP-Abgeordneten an bestimmte Fristen gebundene Ziele, wobei einige – allerdings nicht konkret benannte – Ziele bereits

48 Vgl. die parlamentarische Anfrage an die Kommission durch Abgeordnete des INTA-Ausschusses vom 27. April 2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2012-000107+0+DOC+XML+VO//DE>; sowie die Plenardebatte vom 22. Mai 2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120522&secondRef=ITEM-014&language=DE&ring=O-2012-000107>

49 Siehe die Informationen zum Labor Action Plan auf der Webseite des US-Handelsbeauftragten: <https://ustr.gov/uscolombiatpa/labor>

50 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zum Handelsübereinkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru ((2012/2628(RSP)), P7\_TA(2012)0249:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>

51 Ebd.

vor Inkrafttreten des Abkommens umgesetzt werden sollten. Daneben forderten sie die EU-Kommission auf, Kolumbien und Peru bei der Umsetzung ihrer jeweiligen Fahrpläne zu unterstützen und dem Parlament diesbezüglich einen regelmäßigen Bericht vorzulegen.

Entschließung 2628 ließ jedoch offen, wie die von den Abgeordneten gewünschte Verbindlichkeit dieser Pläne gewährleistet werden könnte. So forderten die Abgeordneten weder deren Integration in das Vertragswerk des Handelsabkommens noch eine Umsetzung spezifischer Ziele vor dessen Ratifizierung. Die EP-Entschließung stellte insofern eine für Kolumbien und Peru leicht erfüllbare Anforderung dar. So genügte es für beide Länder, ihren guten Willen zu demonstrieren und entsprechende Aktionspläne vorzulegen – wohl wissend, dass diese aufgrund der fehlenden Verankerung im Handelsabkommen keinerlei zusätzliche Verpflichtungen nach sich ziehen.

Und so übermittelten Kolumbien und Peru im Oktober 2012 ihre jeweiligen Fahrpläne für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards an das Europaparlament.<sup>52</sup> Nach deren Analyse sahen sich Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften in ihren Befürchtungen bestätigt. Denn obgleich sie das Gegenteil suggerieren, enthielten die vorgelegten Dokumente keine verbindlichen Zeitpläne für all die Bereiche, in denen das EP Verbesserungen anmahnte.

So kritisierte die Internationale Liga für Menschenrechte (FIDH), dass die eklatante Straflosigkeit eine Leerstelle in Kolumbiens Dokument darstellt und entsprechend auch keine wirksamen Maßnahmen zu deren Bekämpfung enthält. Die Menschenrechtsliga folgerte, dass der kolumbianische Fahrplan „nicht die Bedingungen des Europäischen Parlaments für die Ratifizierung“ des Handelsabkommens erfüllt.<sup>53</sup>

Der Internationale und der Europäische Gewerkschaftsbund monierten, dass die Pläne Kolumbiens und Perus ohne die Konsultation der relevanten gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen beider Länder zustande kamen. Entsprechend fehlten „konkrete und bindende Maßnahmen“ in zentralen Feldern wie der Gewerkschafts- und Tarifvertragsfreiheit,

der Arbeitsaufsicht, dem sozialen Dialog und der Bekämpfung der Straflosigkeit. Die beiden Dachverbände gingen aus diesem Grunde hart mit den Parlamentariern ins Gericht. In ihrer gemeinsamen Erklärung heißt es: „Gewerkschaften verurteilen die Zustimmung von EP-Abgeordneten zum Kolumbien-Peru Freihandelsabkommen“.<sup>54</sup>

## Fehler des Europaparlaments: Warnungen ignoriert, Schwächen beschönigt

Weitere gewerkschaftliche Analysen zeigten, dass die Europaabgeordneten letztlich dieselben Fehler machten wie zuvor die US-Regierung mit ihrem Aktionsplan zu Arbeitsrechten. Zum einen verzichteten sie auf die verbindliche Auflage gegenüber den beiden Andenstaaten, zentrale menschenrechtliche Verbesserungen vor Ratifizierung des Abkommens umzusetzen. Zum anderen fehlte auch hier die Sanktionierbarkeit des jeweiligen Fahrplans unter dem Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens.<sup>55</sup>

Tatsächlich sind die in Reaktion auf die EP-Entschließung vorgelegten Fahrpläne Perus und Kolumbiens weder Bestandteil des Kerntextes des Freihandelsabkommens noch der verschiedenen Vertragsanhänge und Zusatzklärungen.<sup>56</sup> Aus diesem Grund sind die vorgelegten Dokumente faktisch völlig unverbindlich.

Diese Fehler erlaubten es der kolumbianischen und peruanischen Regierung, in den Fahrplänen auch auf Maßnahmen zu verweisen, die sie entweder bereits Jahre vor der EP-Entschließung vom Juni 2012 ergriffen hatten oder die reine Ankündigungspolitik waren. Das peruanische Dokument etwa nannte eine „Nationale Übereinkunft“ (Acuerdo Nacional) aus dem Jahre 2002(!), die 33 fortzuschreibende politische Maßnahmen umfasste und angeblich mit den „wichtigsten RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft“ erarbeitet wurde.<sup>57</sup> Der Internationale Gewerkschaftsbund IGB aber bestätigte, dass an dieser Übereinkunft zentrale Arbeitnehmerorganisationen wie CUT und CATP nicht beteiligt waren.<sup>58</sup>

52 Siehe: Brief der kolumbianischen Botschaft an den seinerzeitigen Präsidenten des Europaparlaments Martin Schulz vom 26.10.2012: [https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/Plan-de-accion-Colombia-y-carta-al-presidente-PE\\_ES.pdf](https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/Plan-de-accion-Colombia-y-carta-al-presidente-PE_ES.pdf); El Desarrollo Sostenible en el Perú: Un Panorama General de las Instituciones, Mecanismos, Políticas y Objetivos, Octubre 2012: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/2012-PERU-Hoja-de-Ruta-TLCUE-Desarrollo-Sostenible.pdf>

53 FIDH 2012: FTA: the Colombian road map does not respect EP conditions, Press release, 9.11.2012: <https://www.fidh.org/en/region/americas/colombia/FTA-the-Colombian-road-map-does-12404>

54 ITUC /ETUC 2012: Unions condemn MEPs support for Colombia-Peru Free Trade Agreement, 24.11.2012, <https://www.ituc-csi.org/unions-condemn-meps-support-for?lang=fr>

55 ICTU 2012: Trade union proposal: EU-Colombia Road Map on human, environmental and labour rights: [https://www.ictu.ie/download/pdf/eucolombia\\_trade\\_union\\_road\\_map\\_final.pdf](https://www.ictu.ie/download/pdf/eucolombia_trade_union_road_map_final.pdf)

56 Siehe die strukturierte Übersicht des Abkommenstextes mitsamt sämtlicher Anhänge und Erklärungen auf der Kommissionswebseite: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=691>

57 Vgl.: El Desarrollo Sostenible en el Perú: Un Panorama General de las Instituciones, Mecanismos, Políticas y Objetivos, Octubre 2012: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/2012-PERU-Hoja-de-Ruta-TLCUE-Desarrollo-Sostenible.pdf>

58 ITUC /ETUC 2012: Unions condemn MEPs support for Colombia-Peru Free Trade Agreement, 24.11.2012, <https://www.ituc-csi.org/unions-condemn-meps-support-for?lang=fr>

Daneben verwies das peruanische Dokument auf einen zuvor angeblich eingerichteten Wirtschafts- und Sozialrat (Consejo Económico Social). Laut IGB jedoch existierte dieser zu jenem Zeitpunkt überhaupt nicht.<sup>59</sup> Tatsächlich gibt es nur ein Dekret des damaligen peruanischen Präsidenten Ollanta Humala vom September 2011, das die Einsetzung eines Wirtschafts- und Sozialrats ankündigte, sowie ein Dekret von 2017, das seine Auflösung verfügte. Belege seiner zwischenzeitlichen Existenz sind dagegen nicht vorhanden. Dennoch firmiert der Wirtschafts- und Sozialrat prominent im Fahrplan Perus.<sup>60</sup>

Ähnlich verfuhr die kolumbianische Regierung. Sie schickte dem Europaparlament einfach einen bereits zwei Jahre zuvor begonnenen Aktionsplan zu Menschen- und Arbeitsrechten und nachhaltiger Entwicklung (Plan de Acción Colombia 2010-2014). Diesen ergänzte sie lediglich um eine zusammenhanglose Aufzählung von Maßnahmen, die sie im Zeitraum Juni bis Oktober 2012 ergriffen hatte.<sup>61</sup> Der britische Gewerkschaftsbund TUC stellte fest, dass der kolumbianische Fahrplan über weite Strecken nur „die Verpflichtungen, die gegenüber den USA im Jahr zuvor eingegangen wurden, neu verpackte“.<sup>62</sup>

Dabei hätten die Europaabgeordneten gewart sein können. Zwar stützten sie sich auf den US-Aktionsplan für Arbeitsrechte, ignorierten jedoch dessen Umsetzungsdefizite, die sich bereits ein Jahr nach seiner Implementierung abzeichneten. Denn schon im Sommer 2012 veröffentlichte die kolumbianische Gewerkschaftsschule ENS (Escuela Nacional Sindical) eine Evaluation des Aktionsplans, die den Stand seiner Umsetzung zwischen April 2011 und April 2012 bilanzierte. Danach setzte die kolumbianische Regierung 28 der 37 Maßnahmen des Aktionsplans nur teilweise oder ungenügend um, während die übrigen neun Maßnahmen gänzlich auf der Strecke blieben.<sup>63</sup> Trotz dieser Verfehlung aber setzte die Regierung von Barack Obama das Abkommen im Mai 2012 in Kraft.

Auch die Mehrheit der Europaabgeordneten gab sich mit den vorgelegten Fahrplänen zufrieden, ohne deren Qualität zu hinterfragen oder deren Umsetzung vor der Ratifizierung einzufordern. Stattdessen ergingen sich die beiden INTA-Berichtersteller David und Lange in der Plenardebatte vom 10. Dezember 2012 – dem Vortag der Abstimmung über das Kolumbien-Peru-Abkommen – in Lobhudelei.

Für den Portugiesen Mário David zeigte bereits die bloße Übermittlung der Fahrpläne durch die peruanische und kolumbianische Regierung, wie sehr sie sich deren Zielen verpflichtet fühlen. Bernd Lange – heute Vorsitzender des EP-Handelsausschusses – lobte damals, das EP habe „neue Wege ausprobiert“ und dabei „etwas erreicht“. Mit ihrer Entschließung hätten die Abgeordneten „erstmalig durchgesetzt, dass dem Europäischen Parlament von souveränen Staaten verbindliche Fahrpläne zur Verbesserung von Menschenrechten, von Arbeitnehmerrechten und von Umweltstandards vorgelegt werden.“<sup>64</sup>

Doch obgleich die Fahrpläne faktisch weder verbindlich noch einklagbar waren, genügte dieses Manöver, um tags darauf im EP-Plenum eine Mehrheit für die Ratifizierung zu erzielen. Während Grüne und Linke das Abkommen ablehnten, stimmten Konservative, Liberale und Sozialdemokraten mehrheitlich zu.<sup>65</sup>

Von den deutschen Mitgliedern der sozialdemokratischen S&D-Fraktion stimmten 19 für und nur 2 gegen die Ratifizierung.<sup>66</sup> Sie positionierten sich damit gegen die internationale Gewerkschaftsbewegung. Anders verhielt sich die SPD-Fraktion im deutschen Bundestag. Als dieser am 23. März 2013 über das Abkommen entschied, votierten die SPD-Abgeordneten gemeinsam mit Grünen und Linken gegen seine Annahme.<sup>67</sup>

59 Ebd.

60 Siehe das Einsetzungsdekret: Decreto Supremo No 079-2011-PCM: [http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol\\_ministeriales/2011/DS-079-2011-PCM.pdf](http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2011/DS-079-2011-PCM.pdf). Und das Auflösungsdekret: Decreto Supremo No 017-2017-pcm: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-fusion-cambio-de-adscripcion-decreto-supremo-n-017-2017-pcm-1485017-1/>

61 Brief der kolumbianischen Botschaft an den seinerzeitigen Präsidenten des Europaparlaments Martin Schulz vom 26.10.2012, Anexo No 1 enthält den Aktionsplan 2010-2014, Anexo No 2 die Regierungsmaßnahmen im Zeitraum Juni-Oktober 2012: [https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/Plan-de-accion-Colombia-y-carta-al-presidente-PE\\_ES.pdf](https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/Plan-de-accion-Colombia-y-carta-al-presidente-PE_ES.pdf)

62 Frances O’Grady, Trades Union Congress, 2015: Brief an Cecilia Malmström vom 9.11.2015: <http://ec.europa.eu/carol/index.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5a38507f0&title=malmstrom091115let.pdf>

63 Escuela Nacional Sindical – ENS 2012: Evaluation of the First Year of Implementation of the Labor Action Plan: [https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/2012/Bulletin/ENS\\_ENGLISH.pdf](https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/2012/Bulletin/ENS_ENGLISH.pdf)

64 Vgl. das Protokoll der EP-Plenardebatte zum EU-Kolumbien/Peru-Handelsabkommen vom 10.12.2012: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20121210&secondRef=ITEM-016&language=EN&ring=A7-2012-0388>

65 Sven Giegold 2012: Wer stimmte wie im Europaparlament? Sozialdemokraten, Konservative und Liberale für umstrittenes Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru, 12. Dezember 2012: <https://sven-giegold.de/wer-stimmte-wie-im-europaparlament-sozialdemokraten-konservative-und-liberale-fur-umstrittenes-freihandelsabkommen-mit-kolumbien-und-peru/>

66 Ebd.

67 Siehe: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/231, vom 21. März 2013, Tagesordnungspunkt 22: [https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/fta-eu-col-peru\\_BT-Beschluss-top22-s181\\_17231.pdf](https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2014/01/fta-eu-col-peru_BT-Beschluss-top22-s181_17231.pdf)



Zusammenkunft der VertreterInnen der Landwirtschaftlichen Schutzzonen (Zonas de Reserva Campesina) | Foto: Agencia Prensa Rural (© BY 2.0)

## 7 Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien und Peru

Die EU-Kommission und das Europaparlament weckten besonders hohe Erwartungen, was den Beitrag des Handelsabkommens zum Schutz der Menschenrechte betrifft. So schrieb die Kommission, eine „robuste Menschenrechtsklausel“ werde durch einen Nachhaltigkeitsstiel ergänzt, der „adäquate Garantien biete“, um den Schutz der internationalen Arbeitsnormen zu gewährleisten.<sup>68</sup> Ähnlich heißt es in einer Entschließung des Europaparlaments, der Vertrag enthalte „umfassende und verbindliche Bestimmungen (...), die den Schutz der Menschenrechte garantieren“.<sup>69</sup>

Die Berichte von Menschenrechtsorganisation zeigen jedoch, dass die Situation in Kolumbien und Peru nicht nur überaus prekär ist, sondern sich teilweise noch deutlich verschlechterte. Obgleich staatliche Akteure in beiden Ländern an Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, hat die EU-Kommission die Menschenrechtsklausel des Abkommens nicht aktiviert. Zwar weist die Klausel deutliche Defizite auf (siehe Ka-

pitel 5); das aber sollte nicht dazu führen, sie gänzlich zu ignorieren.

Auch die Abgeordneten des Europaparlaments sollten die schlechte Menschenrechtslage in beiden Andenstaaten zur Kenntnis nehmen. Denn sie zeigt, wie wenig die Fahrpläne der EP-Entschließung 2628 von Kolumbien und Peru eingehalten werden.<sup>70</sup> Schließlich waren die Fahrpläne für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards eine Voraussetzung für das EP, die Zustimmung zum Freihandelsabkommen zu erteilen.

### Kolumbien: Zunahme der Gewalt im Schatten des Friedensprozesses

Trotz der diversen Selbstverpflichtungen, die Kolumbien im Vorfeld der Ratifizierung des EU-Handelsabkommens veröffentlichte, bleibt die Menschenrechtssituation in dem Land auch seit der vorläufigen Anwendung

68 European Commission: Trade Agreement between the EU and Colombia & Peru, Luxemburg, 2012, Seite 10: [http://www.sice.oas.org/TPD/AND\\_EU/Studies/EC\\_Rpt\\_EU\\_COL\\_PER\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/AND_EU/Studies/EC_Rpt_EU_COL_PER_e.pdf)

69 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zum Handelsübereinkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru ((2012/2628(RSP)), P7\_TA(2012)0249, Erwägungsgründe A, F und G : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>

70 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2012 zum Handelsübereinkommen zwischen der EU, Kolumbien und Peru ((2012/2628(RSP)), P7\_TA(2012)0249: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0249&language=DE&ring=B7-2012-0301>

des EU-Handelsabkommens prekär. Das Friedensabkommen mit der Guerilla-Organisation FARC vom November 2016, das ein Ende des fünf Jahrzehnte währenden Bürgerkriegs einleiten sollte, hinterließ in vielen ländlichen Regionen ein Machtvakuum, das zu einem Wiederaufflammen der Gewalt führte. Dieses Vakuum versuchen die kolumbianische Armee, die seit einer vor zehn Jahren gescheiterten Demobilisierung neu entstandenen paramilitärischen Gruppen<sup>71</sup>, die noch aktive Guerilla ELN sowie DissidentInnen der FARC zu füllen. Die erneute Zunahme der Gewalt ist auch ein Rückschlag für die EU, die den Friedensprozess von Beginn an unterstützte.<sup>72</sup>

In Kolumbien gibt es 7,4 Millionen durch den Bürgerkrieg intern Vertriebene. Zwischen 2013 und 2016 ging die Zahl der Vertreibungen zeitweilig zurück, seither nimmt sie jedoch wieder zu. 2016 wurden 202.000 Menschen vertrieben, der Großteil wegen Kampfhandlungen. Die nach dem Opfergesetz von 2011 vorgesehenen Entschädigungen von Vertriebenen und die Restitutions von Land gehen nur überaus schleppend voran (siehe Box 4). Bis Juni 2017 wurden nur knapp 214.000 Hektar von insgesamt 8 Millionen Hektar, die sich Paramilitärs und mit ihnen verbündete Grundbesitzer illegal aneigneten, wieder zurückgegeben.<sup>73</sup>

Zwischen November 2002 und September 2017 wurden 609 Morde an MenschenrechtsverteidigerInnen registriert, der Großteil davon in ländlichen Gebieten. Die Morde haben in jüngster Zeit wieder drastisch zugenommen. Laut Angaben der Vereinten Nationen war 2017 das bisher tödlichste Jahr für MenschenrechtsverteidigerInnen in Kolumbien: 121 von ihnen wurden umgebracht. Im Jahr 2016 lag diese Zahl noch bei 60 Fällen.<sup>74</sup>

Derweil hat die Justiz bisher nur wenige Fortschritte bei der Bekämpfung der Straflosigkeit erzielt. Im Fall von Menschenrechtsverletzungen liegt diese noch immer bei über 90 Prozent. Ende 2016 gab es 2.315

#### 4 Der lange Weg zur Gerechtigkeit: Zähe Landrückgabe in Kolumbien

Zu den Fragen, die im Friedensabkommen behandelt werden, gehört auch die Rückgabe von Land an Vertriebene. Bereits das Opfergesetz von 2011 sah Entschädigungen der Vertriebenen und Restitutions von Land vor. Doch die Verfahren gestalten sich überaus langwierig, wie die Zahlen der Stiftung Forjando Futuros belegen.

Demnach habe die kolumbianische Restitutionsbehörde URT (Unidad de Restitución de Tierras) 63 Prozent der Anträge auf Landrückgabe von vornherein abgewiesen. Bis Juli 2018 hätten rund 281.000 Restitutionsfälle geklärt werden sollen. Abgeschlossen wurden jedoch kaum 6.400, mithin 2,3 Prozent der Fälle. Beim Großteil des restituierten Landes handelt es sich um relativ kleine Flächen: 75 Prozent sind kleiner als 10 Hektar.<sup>75</sup>

Die Stiftung nahm ferner eine Auswertung der Gerichtsurteile über die geklärten Restitutionsfälle vor. Danach seien bei 55 Prozent der Fälle Paramilitärs für das Land Grabbing verantwortlich gewesen.<sup>76</sup> Diese kooperieren häufig mit Unternehmergruppen.

Ein Viertel der Rückgaben wurden gerichtlich angefochten. Nach einer Untersuchung von Adriana Yee Meyberg reichten über die Hälfte der Widersprüche nationale und transnationale Unternehmen ein, die im kolumbianischen Bergbau oder dem Agrobusiness, etwa Ölpalmlantagen, tätig sind.<sup>77</sup> Die Widersprüche kamen mithin genau aus jenen Branchen, deren Exporte in die EU dank des Handelsabkommens teils kräftig stiegen. So verdoppelten sich etwa die kolumbianischen Palmölexporte in den vergangenen vier Jahren (siehe Kapitel 4).

offene Ermittlungen über außegerichtliche Hinrichtungen durch staatliche Sicherheitskräfte aus Militär und Polizei. Aber nur 133 Personen wurde bisher verurteilt.<sup>78</sup>

Die kolumbianische Gewerkschaftsschule ENS (Escuela Nacional Sindical) registriert im Zeitraum 2012 bis 2017 zwar einen Rückgang in der Gesamtzahl der Gewalttaten gegen GewerkschafterInnen.<sup>79</sup> Die Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen wie Morde und Mordversuche blieb jedoch konstant auf einem erschreckend hohen Niveau. So wurden im gesamten sechs-

71 Die kolumbianische Regierung negiert häufig die Existenz der nach der Demobilisierung entstandenen neoparamilitärischen Gruppen und spricht stattdessen von kriminellen Banden (bandas criminales – BACRIM). Siehe: David Gagne: BACRIM: Winner or Loser in Colombia Peace Deal?, InSight Crime, 1. Juli 2016: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/bacrim-winner-or-loser-in-colombia-peace-deal/>

72 EEAS: Colombia: EU will continue to deliver political and practical support to peace process, European External Action Service, 16.1.2018: [https://eeas.europa.eu/topics/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp/38369/colombia-eu-will-continue-deliver-political-and-practical-support-peace-process\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp/38369/colombia-eu-will-continue-deliver-political-and-practical-support-peace-process_en)

73 CINUC 2018: Report on the Human Rights Situation in Colombia 2013-2017, Coalition of International NGOs UPR Colombia: <https://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/UPR-Report-2018.pdf>

74 Karen McVeigh 2018: 2017 was deadliest year on record for Colombian human rights defenders, Guardian, 1. Mai 2018: <https://www.theguardian.com/global-development/2018/may/01/2017-deadliest-year-on-record-colombian-human-rights-defenders>; Anastasia Moloney 2018: UN raises concerns over killing of human rights defenders in Colombia, Thomson Reuters Foundation: <https://news.trust.org/item/20180316223802-i3406/>

75 Fundación Forjando Futuros: Así va la restitución, Juli 2018: <http://www.forjandofuturos.org/landings/asi-va-la-restitucion-2018-07.html>

76 Ebd.

77 Adriana Yee Meyberg 2017: The Arduous Road to the Promised Land: Implementation Issues in the Land Restitution Policy in Colombia, Hrsg: KOLKO/FDCL, Dezember 2017: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2018/05/The-Arduous-Road-to-the-Promised-Land.pdf>

78 CINUC 2018: Report on the Human Rights Situation in Colombia 2013-2017, Coalition of International NGOs UPR Colombia: <https://www.abcolombia.org.uk/wp-content/uploads/2018/05/UPR-Report-2018.pdf>

79 Daniel Hawkins/Laura Valderrama 2018: The Precarious State of Labour Rights in Colombia: Resolution 2628 of the European Parliament, ENS/FDCL, Mai 2018: <https://www.fdcl.org/publication/2018-05-01-the-precarious-state-of-labour-rights-in-colombia/>

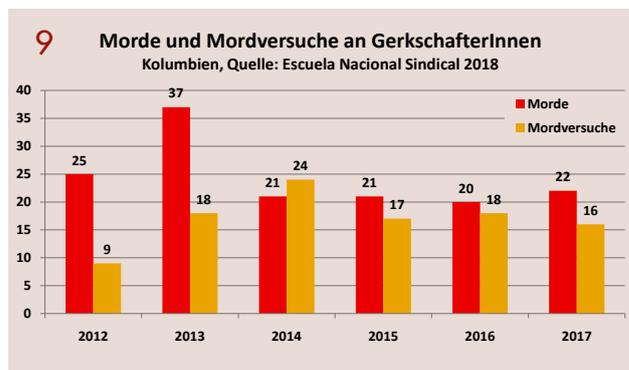
jährigen Zeitraum 146 GewerkschafterInnen ermordet. Die Zahl der Mordversuche belief sich auf 102 (siehe Grafik 9).

## Peru: Repression gegen Sozialproteste und MenschenrechtsverteidigerInnen

Auch in Peru bleibt die Menschenrechtssituation Besorgnis erregend. Vor allem die Repression staatlicher und nicht-staatlicher Akteure gegen soziale, gewerkschaftliche und UmweltaktivistInnen hält unvermindert an. Nach Angaben der Nationalen Menschenrechtskoordination CNDDHH (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) wurden 119 VerteidigerInnen der Menschenrechte zwischen 2011 und Mitte 2018 getötet.<sup>80</sup>

Die überwältigende Mehrheit der Opfer stammt aus ländlichen Regionen und gehörte dörflichen Gemeinschaften oder indigenen Gruppen an. Angesichts der peruanischen Selbstverpflichtungen, mit denen sich das EU-Parlament im Vorfeld seiner Zustimmung zum Handelsabkommen zufriedengab, alarmieren vor allem die vielen Verbrechen staatlicher Sicherheitskräfte. So berichtet die Nationale Menschenrechtskommission, dass zwei Drittel der Tötungsdelikte bei Aktionen nationaler Sicherheitskräfte gegen soziale Proteste erfolgten. Das übrige Drittel wird privaten Sicherheitskräften zugeschrieben, die für Unternehmen des extraktiven Sektors tätig sind.<sup>81</sup>

In diesem Zusammenhang beklagt die CNDDHH auch das hohe Maß der Straflosigkeit, das vor allem bei Verbrechen staatlicher Sicherheitskräfte der Polizei und des Militärs herrscht. So kam es im nordperuanischen Conga und dem südperuanischen Espinar 2012 bei Bergbaukonflikten zu zivilen Toten, doch die Verfahren gegen Sicherheitskräfte wurden bereits im Stadium der Voruntersuchungen eingestellt. In beiden Fällen fürchteten AnwohnerInnen um ihre Wasserquellen. In der Hochebene Conga plante der Goldminenbetreiber Yanacocha die Expansion des Abbaus von Gold und Kupfer, in Espinar der Rohstoffkonzern Glencore Xstrata die Förderung von Kupfer. Bei den Conga-Protesten kamen fünf Menschen ums Leben, in Espinar drei.<sup>82</sup>



Während die Sicherheitskräfte bereits kurz danach straffrei ausgingen, wurden die DemonstrantInnen mit teils langwierigen Prozessen überzogen. Allein wegen der Proteste gegen das Conga-Projekt wurden 54 AktivistInnen angeklagt, deren Verfahren schließlich 2017 eingestellt wurden.<sup>83</sup>

Im Frühjahr 2018 scheiterte in erster Instanz eine gegen Xstrata in London angestrebte Klage wegen der Gewalt in Espinar. Die KlägerInnen machten geltend, das Unternehmen habe staatliche Polizeikräfte bezahlt und sie zu Misshandlungen der DemonstrantInnen angestiftet. Nach dem Urteil kündigten die Klägeranwälte an, in Berufung zu gehen.<sup>84</sup>

Die Internationale Liga für Menschenrechte kritisiert in diesem Zusammenhang rechtliche Veränderungen in Peru, die die Kriminalisierung von MenschenrechtsverteidigerInnen begünstigen. Dazu gehören eine expansive Definition des Terrorismusbegriffs und sogenannte „präventive Anzeigen“, bei denen AktivistInnen im Voraus für mögliche Vergehen angezeigt werden, die sie bei geplanten Protesten begehen könnten.<sup>85</sup> Auf dieser Grundlage denunzierte 2015 etwa das peruanische Innenministerium präventiv 20 AktivistInnen, darunter die Exekutivsekretärin der Nationalen Menschenrechtskoordination.<sup>86</sup> Aufgrund all der repressiven Justizreformen und der Kriminalisierung sozialer Proteste sahen sich 2017 schließlich über 800 MenschenrechtsverteidigerInnen mit Gerichtsverfahren konfrontiert.<sup>87</sup>

Zu den besonders repressiven Maßnahmen der peruanischen Regierung gehört bis heute die inflationäre und monatelange Verhängung des Ausnahmezustands

80 EFE: Observatorio denuncia criminalización contra defensores de DD.HH. en Perú, Lima, 27. Juni 2018: <https://www.efe.com/efe/america/portada/observatorio-denuncia-criminalizacion-contra-defensores-de-dd-hh-en-peru/20000064-3664348>

81 CNDDHH: Informe Anual 2015-2016, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Criminalización de la protesta: <http://derechoshumanos.pe/2017/04/informe-anual-2015-2016/>

82 Ebd.

83 Radio Revista: Poder Judicial archivó juicio de 54 procesados por protesta contra Conga, 16. Januar 2017: <http://radiorevistalosandes.com/2017/01/16/poder-judicial-archivo-juicio-de-54-procesados-por-protestas-contra-conga/>

84 EDLC: Tintaya Mine Protestors Tortured in Peru, Environmental Defender Law Center 2018: <https://www.edlc.org/cases/fighting-human-rights-abuses/tintaya-mine-protestors-tortured-in-peru/>

85 FIDH: Peru: Human rights defenders stigmatised, criminalised and repressed, Press release, 26.6.2018:

86 CEJIL: Exponen la grave situación de represión contra la protesta social, Centro por la justicia y el derecho internacional, 8. April 2015: <https://www.cejil.org/es/exponen-grave-situacion-represion-contra-protesta-social-peru>

87 FIDH: Peru: Human rights defenders stigmatised, criminalised and repressed, Press release, 26.6.2018:

in Provinzen, in denen AnwohnerInnen gegen die Rohstoffextraktion protestieren. Die Menschen in den betroffenen Gebieten verlieren in diesen Zeiten Grundrechte wie die Freiheit und Sicherheit der Person, die Unverletzbarkeit der Wohnung sowie das Recht auf Versammlungs- und Bewegungsfreiheit. Währenddessen übernehmen Polizei und Militär die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Mehrere Distrikte des südperuanischen Bergbaukorridors befinden sich seit August 2017 unter wiederholt verlängertem Ausnahmezustand.<sup>88</sup>

Noch Ende September 2018 verlängerte die peruanische Regierung per Dekret den Ausnahmezustand für weitere zwei Monate in 54 Distrikten der Regionen Ayacucho, Huancavelica, Cusco und Junín. Das Militär übernimmt hier die staatliche Gewalt, unterstützt durch die Nationalpolizei. Offizielles Ziel ist die „Befriedung dieser Gebiete“ angesichts andauernder Proteste und Demonstrationen gegen mehrere Bergbauprojekte.<sup>89</sup>

---

88 OCMAL: Declaran Estado de Emergencia en todo el corredor minero, 11.1.2018:  
[https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/reports/view/180](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/reports/view/180)

89 El Comercio: Amplian estado de emergencia en 54 distritos de cuatro regiones del país, 29.9.2018:  
<https://elcomercio.pe/peru/gobierno-amplia-emergencia-54-distritos-pais-noticia-562752>



Saatgutbörse des Netzwerks „BeschützerInnen der Samen des Lebens“ | Foto: Victoria Solano

## 8 Streit um Saatgut: Freihandel gefährdet Artenvielfalt

Der Erhalt der Nutzpflanzenvielfalt ist essenziell für die Gewährleistung des Menschenrechts auf Nahrung. Doch die Industrialisierung der Landwirtschaft dezimierte bereits einen Großteil der Nutzpflanzensorten. 90 Prozent der Sorten sind laut der Weltlandwirtschaftsorganisation (FAO) bereits von den Feldern verschwunden.<sup>90</sup> Zugleich sind die Anden ein Zentrum der Artenvielfalt. Mehrere Kulturpflanzen haben hier ihren Ursprung oder treten in hoher Diversität auf: Kartoffeln, Bohnen, Lupinen, Tomaten, Papaya, Quinoa und Amaranth.<sup>91</sup>

Im Titel über geistiges Eigentum des Handelsabkommens „würdigen“ EU, Peru und Kolumbien „den Beitrag der indigenen und lokalen Gemeinschaften zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt“. Ferner heißt es dort, dass sie „die Kenntnisse, Innovationen und Gebräuche“ dieser Gemeinschaften für den Schutz der Artenvielfalt „achten, bewahren und erhalten“ werden. Sie verpflichten sich auch dazu, die breitere Anwendung dieses traditionellen Wissens von einer „in Kenntnis der Sachlage erteilten vorherigen Zustimmung“ durch die lokalen Gemeinschaften abhängig zu machen.<sup>92</sup> Diese Verpflichtung wiederholen

die Vertragsparteien noch einmal in ähnlicher Form im Nachhaltigkeitstitel des Abkommens.<sup>93</sup>

Doch die Bekenntnisse zur Artenvielfalt stehen im Widerspruch zu Artikel 232 des Titels über geistiges Eigentum. Laut diesem Artikel kooperieren die Vertragsparteien, um den Schutz von Pflanzensorten gemäß dem „UPOV-Übereinkommen“ aus dem Jahr 1991 „zu fördern und zu gewährleisten“.<sup>94</sup> Das UPOV-Übereinkommen von 1991 untergräbt aber systematisch die Kulturpflanzenvielfalt im Interesse transnationaler Konzerne, die in der Sortenzucht, dem Saatguthandel und der Pestiziderzeugung tätig sind.

### UPOV: Ein Übereinkommen gegen die Artenvielfalt

Der Internationale Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen UPOV (Union internationale pour la protection des obtentions végétales) ist eine zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Genf. Das UPOV-Übereinkommen wurde 1961 in Paris beschlos-

90 FAO: What is happening to agro-biodiversity: <http://www.fao.org/docrep/007/y5609e/y5609e02.htm>

91 FAO 1994: Neglected Crops: 1492 from a different perspective, Kapitel: Andean Agriculture: <http://www.fao.org/docrep/10646e/T0646E0e.htm#Andean%20agriculture>

92 Bgbl. 2013: Titel VII: Geistiges Eigentum, Kapitel 2: Schutz der biologischen Vielfalt und des traditionellen Wissens, Artikel 201 (2) und (3)

93 Siehe: Bgbl. 2013: Artikel 272: Biologische Vielfalt

94 Bgbl. 2013: Titel VII: Geistiges Eigentum, Kapitel 3, Abschnitt 7: Pflanzensorten, Artikel 232

sen und seither dreimal überarbeitet (1972, 1978 und 1991). Ursprünglich diente es der Harmonisierung des Sortenschutzes und dem grenzüberschreitenden Saatguthandel in Westeuropa, doch rasch kamen Unterzeichnerstaaten aller übrigen Kontinente hinzu. Heute zählen 75 Staaten zu den Unterzeichnern, darunter auch die EU und die USA.<sup>95</sup>

Die letzte Fassung des UPOV-Übereinkommens von 1991 weitete die Rechte kommerzieller Züchter deutlich gegenüber den bäuerlichen Rechten auf. Sie schränkt vor allem die Möglichkeit ein, einmal gekauftes kommerzielles Saatgut zu modifizieren, selbst zu vermehren und wiederauszusäen. Sie unterminiert damit die traditionelle Praxis, einen Teil des Ernteguts zurückzubehalten, für die nächste Aussaat zu verwenden oder mit anderen LandwirtInnen auszutauschen. Nahezu sämtliche Tätigkeiten mit dem Vermehrungsmaterial bedürfen laut UPOV 1991 einer Zustimmung der kommerziellen Züchter. Die aber erteilen sie in der Regel nur gegen hohe Gebühren, die die Möglichkeiten vieler kleinerer Agrarbetriebe übersteigen.<sup>96</sup>

Kolumbien trat dem UPOV-Übereinkommen bereits 1996 bei. Allerdings unterzeichnete das Land seinerzeit lediglich die UPOV-Akte von 1978, die noch größere Spielräume für einen eigenständigen Sortenschutz zugunsten der Erhaltungsarbeit bäuerlicher Betriebe einräumt. Peru hingegen trat UPOV erst 2011 bei, konnte zu diesem Zeitpunkt aber nur noch die verschärfte Akte von 1991 unterzeichnen.<sup>97</sup> Hintergrund war das Freihandelsabkommen zwischen Peru und den USA, das 2009 in Kraft trat. Im Zuge der Verhandlungen übten die USA Druck auf Peru aus, UPOV 1991 beizutreten.<sup>98</sup>

Mit ihrer Forderung, UPOV 1991 zu unterzeichnen, gehen EU und USA über das internationale Handelsrecht hinaus. Das TRIPS-Abkommen der WTO über die „handelsbezogenen Aspekte geistiger Eigentumsrechte“ sieht nur vor, dass Pflanzenzüchtungen entweder durch Patente oder ein „wirksames System sui generis“ oder eine Kombination von beidem geschützt werden müs-

sen (TRIPS Artikel 27.3(b)). Was ein „sui generis“-System des Sortenschutzes sein könnte, bleibt jedoch offen. Eine Unterzeichnung des UPOV-Übereinkommens wäre insofern nicht erforderlich. WTO-Mitglieder besitzen daher grundsätzlich die Freiheit, ein eigenständiges System des Sortenschutzes zu entwickeln, das traditionelle Saatgutvermehrung und -erhaltung schützt.

Zudem implementierten Peru und Kolumbien bereits durch ihre Mitgliedschaft in der Andengemeinschaft ein solches „sui-generis“-System. Mit ihrer Entscheidung 345 aus dem Jahr 1993 führte die Andengemeinschaft Vorschriften für Sortenschutzsysteme ein, die Bestimmungen beider Varianten der UPOV-Akte kombiniert.<sup>99</sup> Sowohl Peru als auch Kolumbien setzten die Entscheidung 345 in der Folge per Präsidialdekret in nationales Recht um.<sup>100</sup>

## Repressive Durchsetzung des verschärften Sortenschutzes

Die kolumbianischen Regierungen der letzten Jahre versuchten mit verschiedenen Maßnahmen, den verschärften Sortenschutz gegenüber BäuerInnen durchzusetzen, was immer wieder zu Auseinandersetzungen führte. 2006 beschloss die Regierung eine Strafrechtsänderung, die Verletzungen der Züchterrechte gewerblichen Schutzrechtsverstößen gleichstellte und mit hohen Strafen belegte (Haftstrafen zwischen 4 und 8 Jahren sowie hohe Geldbußen). Soziale Bewegungen legten Verfassungsbeschwerden ein. Das Verfassungsgericht entschied 2014 und bestätigte die Strafrechtsänderung.<sup>101</sup>

Auf starke Kritik stieß die Landwirtschaftsbehörde ICA (Instituto Colombiano Agropecuario) mit ihrer Resolution 970 aus dem Jahr 2010 und ihren auf dieser Grundlage durchgeführten Beschlagnahmungen bäuerlichen Saatguts. Die Resolution bestimmt, dass nur vom ICA zertifiziertes Saatgut für den Vertrieb angebaut werden darf. Doch die Registrierung ist für die meisten KleinbäuerInnen viel zu teuer und aufwändig.<sup>102</sup>

95 UPOV 2017: Mitglieder des Internationalen Verbandes zum Schutz von Pflanzenzüchtungen, Internationales Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen, Stand am 13. Oktober 2017: <http://www.upov.int/export/sites/upov/members/de/pdf/pub423.pdf>

96 Duffield, Graham, 2008: Turning Plant Variety into Intellectual Property: The UPOV Convention. In: Tansey, Geoff/Rajotte, Tasmin (Hg.): The Future Control of Food. A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security. London/Sterling, S. 27-47

97 Eine Sonderregelung erlaubte es Staaten, die bis Ende 1995 ihre Beitrittsurkunde bei der UPOV deponierten, noch die Akte von 1978 zu unterzeichnen. Während Kolumbien diese Möglichkeit noch nutzen konnte, stand sie für Peru nicht mehr offen. Peru konnte daher nur die letzte Akte von 1991 unterzeichnen.

98 Luis Alonso García 2008: Intellectual Property in the US-Peru Trade Promotion Agreement, CIEL/Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Juli 2008

99 Decisión N° 345 sobre el Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales, siehe <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=9417>

100 Für das kolumbianische Umsetzungsdekret siehe: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=865>; für das entsprechende peruanische Dekret siehe: [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=129319](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=129319)

101 Andreas Riekeberg 2017: Freihandel vs. Saatgut-Souveränität: Sortenschutz und Saatgutrecht in Kolumbien und Peru im Kontext des Handelsabkommens mit der EU, FDCL, Dezember 2017: [https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2017/12/FDCL\\_Saatgut-vs-FTA.pdf](https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2017/12/FDCL_Saatgut-vs-FTA.pdf)

102 Ebd.

Im Mai 2011 beschlagnahmten Funktionäre des ICA 62 Tonnen Reis in der Gemeinde Campoalegre, die Bauernfamilien zum Weiterverkauf trockneten. Die Landwirtschaftsbehörde ließ die beschlagnahmte Ware anschließend vernichten und begründete ihr Vorgehen unter anderem mit Verstößen gegen die Resolution 970. Die Beschlagnahmungen lösten breite Empörung in der bäuerlichen Bevölkerung aus und befeuerten den Widerstand gegen die Freihandelsabkommen mit den USA und der EU, welcher im August 2013 in einen landesweiten Agrarstreik mündete.<sup>103</sup>

Im August 2015 ersetzte das ICA die umstrittene Resolution 970 durch die Resolution 3168. Doch diese stellt laut der kolumbianischen Nichtregierungsorganisation „Grupo Semillas“ keinerlei Verbesserung für bäuerliche Rechte dar und verschärft das Strafmaß sogar noch erheblich.<sup>104</sup>

Auch in Peru ist der Sortenschutz immer stärker zu Lasten der bäuerlichen Rechte ausgestaltet worden. Dabei fielen auch Spielräume, die sich das Land aufgrund seiner ungeheuren Kulturpflanzenvielfalt vorbehielt, sukzessive weg. So schrieb das Umsetzungsdekret zur Entscheidung 345 der Andengemeinschaft noch vor, dass Anträgen auf Sortenschutz eine Herkunftsbescheinigung über das für die Züchtung einer neuen Sorte verwendete genetische Material beizufügen ist.<sup>105</sup>

Mit der auf Druck der USA erfolgten Unterzeichnung der UPOV 1991-Akte im Jahr 2011 fiel diese Auflage jedoch weg.<sup>106</sup> Durch diesen Wegfall ist es kaum noch möglich, die Herkunft des genetischen Materials einer neuen Sorte zu verifizieren und gegebenenfalls einen Vorteilsausgleich für die lokalen Gemeinschaften sicherzustellen, die dieses Material ursprünglich züchteten.

Die illegale Aneignung traditioneller Sorten kann dabei nicht nur durch profitorientierte Unternehmen stattfinden, sondern auch durch staatliche Institutionen. In Peru protestierten 2013 indigene Gemeinden gegen das Vorhaben des staatlichen peruanischen Agrarforschungsinstituts INIA (Instituto Nacional de Innovación Agraria), für über 50 Kartoffelsorten Sortenschutz zu beantragen. Indigene Gruppen aus den südperuanischen Anden hielten dem Ansinnen der INIA entgegen, sie seien es gewesen, die die Kartoffelsorten

traditionell kultivierten. Das INIA würde sich in einem Akt der „Biopiraterie“ illegal das traditionelle Wissen der indigenen Gemeinschaften aneignen, um darüber exklusive Verwertungsrechte zu erhalten.<sup>107</sup>

---

103 Daniela Franco García et al. 2013: Voces de debate del documental 970, El Espectador, 1. September 2013: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13236396>

104 Grupo Semillas 2015: La resolución 3168 del ICA de 2015 sobre semillas reemplaza la resolución 970, 10. Dezember 2015: <http://www.semillas.org.co/es/la-resoluci>

105 Erklärung von Bern et al. 2014: Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 Based on Case Studies in Kenya, Peru and the Philippines, Oktober 2014, S. 38 und 42: [https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Saatgut/2014\\_07\\_10\\_Owning\\_Seed\\_-\\_Accessing\\_Food\\_report\\_def.pdf](https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Saatgut/2014_07_10_Owning_Seed_-_Accessing_Food_report_def.pdf)

106 Das Decreto Supremo No. 35-2011 PCM setzt das Umsetzungsdekret zur Erklärung 345 außer Kraft und etabliert ein mit UPOV-1991 konformes Sortenschutzsystem in Peru. Siehe: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20791/199826/DS-035-2011-PCM.pdf/5c401901-5fea-4ed4-9af7-da5a03ce3a5e>

107 Asociación Andes 2013: Solicitud para establecer derechos de propiedad intelectual sobre papas nativas provoca protesta de parte de agricultores indígenas del Perú, Comunicado, Oktober 2013: [https://ia601004.us.archive.org/0/items/INIAPapasNativas/INIA\\_papas\\_nativas.pdf](https://ia601004.us.archive.org/0/items/INIAPapasNativas/INIA_papas_nativas.pdf)



Die Polizei in Aktion. Abbrennen eines Koka-Labors. | Foto: Policía Nacional de los colombianos (© BY-SA 2.0)

## 9 Schattenwirtschaft: Drogenhandel, Geldwäsche und Steuerflucht

Zollbehörden sind nicht nur in den Andenstaaten, sondern auch in der Europäischen Union vielfach erheblich unterfinanziert. Diese Schwächen erleichtern es der organisierten Kriminalität, Drogen unentdeckt weltweit transportieren zu lassen. Sie nutzen dabei häufig legale Transportwege, etwa über den See- und Luftverkehr, um Drogen unter Handelswaren zu verstecken. Das Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru begünstigt derlei kriminelle Aktivitäten, indem es die Zollabwicklungsverfahren vereinfacht und beschleunigt. Denn diese gehören für die EU zu den sogenannten nichttarifären Handelshemmnissen, die sie beseitigen will. Daneben enthält das Abkommen erhebliche Regulierungslücken, die den Kampf gegen Geldwäsche und Steuerflucht schwächen.

### Beschleunigte Zollverfahren: Begünstigung des Drogenhandels

Das Handelsabkommen sieht problematische Erleichterungen für Zollverfahren vor. So heißt es in Artikel 59 über das Zollwesen: „Jede Vertragspartei führt effizien-

te, transparente und vereinfachte Verfahren ein, um die Kosten zu senken und für Einführer und Ausführer Berechenbarkeit zu gewährleisten.“<sup>108</sup> Ferner verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten zur Anwendung „vereinfachter Verfahren für den Eingang und die Überlassung von Waren, nachträglicher Prüfungen und Betriebsprüfungsmethoden“ sowie zur „Abschaffung aller Anforderungen, die eine obligatorische Vorversandkontrolle oder vergleichbare Vorgänge verlangen“. In Artikel 61 verpflichten sie sich ferner zu Risikomanagementverfahren, „die es ihren Zollbehörden ermöglichen, ihre Kontrolltätigkeit auf Vorgänge mit hohem Risiko zu konzentrieren und die Überlassung von Waren mit geringem Risiko zu beschleunigen“.

Die vereinfachte Zollabwicklung steigert aber das Risiko, Drogenexporte nicht zu entdecken. Die punktuellen Drogenfunde weisen dabei darauf hin, dass die Drogenexporte systematisch stattfinden. So entdeckten Aldi-MitarbeiterInnen im Januar 2014 in fünf Filialen des Discounters 140 Kilogramm Kokain in Bananenkartons aus Kolumbien.<sup>109</sup> Im Mai 2015 wurden Aldi-MitarbeiterInnen erneut fündig. In 13 Filialen in Berlin und Brandenburg entdeckten sie 386 Kilogramm Kokain –

<sup>108</sup> Bgbl. 2013: Artikel 59: Zollwesen und handelsbezogene Verfahren

<sup>109</sup> Tanja Buntrock 2014: Drogenfund bei Aldi: Koks-Bananen sollten eigentlich nach England, Tagesspiegel, 16.1.2014: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/drogenfund-bei-aldi-koks-bananen-sollten-eigentlich-nach-england/9339706.html>

ebenfalls versteckt unter Bananenkartons aus Kolumbien. Es war dies der größte Drogenfund der Berliner Nachkriegsgeschichte.<sup>110</sup> Besorgnis erregend ist dabei jedoch vor allem, dass die Entdeckungen eben nicht durch den Zoll, sondern durch SupermarktmitarbeiterInnen gemacht wurden.

Die größten Produzenten von Kokain sind Kolumbien und Peru sowie in geringerem Maße Bolivien. Die Vereinten Nationen diagnostizieren einen massiven Anstieg des Koka-Anbaus und der globalen Kokain-Produktion in den vergangenen Jahren. So kam es vor allem in Kolumbien zu einer erheblichen Ausweitung der Kokaproduktion sowie der Anbaufläche. Zugleich steigerte sich der Kokain-Konsum in der Europäischen Union.<sup>111</sup>

Die kolumbianische Koka-Anbaufläche erweiterte sich zwischen 2013 und 2016 von 48.000 auf 146.000 Hektar. 69 Prozent der globalen Anbaufläche entfiel 2016 damit auf Kolumbien. Die peruanische Anbaufläche sank zwischen 2013 und 2016 nur leicht von 49.800 auf 43.900 Hektar.<sup>112</sup>

Doch der Drogenhandel findet auch in umgekehrter Richtung statt. So ist die Europäische Union ein Zentrum der Produktion und des weltweiten Handels mit synthetischen Drogen wie Ecstasy. Zu den vornehmlichen Erzeugerländern synthetischer Drogen gehören die Niederlande und Belgien.<sup>113</sup> Deren Produktion landet auch in den Andenstaaten. Ecstasy-Pillen, die auf dem kolumbianischen Markt vertrieben werden, stammen hauptsächlich aus Deutschland, den Niederlanden und Belgien.<sup>114</sup> Und auch in Peru werden synthetische Drogen aus Europa gehandelt und mitunter von der Polizei beschlagnahmt.<sup>115</sup>

## Regulierungslücken: Einladung zu Geldwäsche und Steuerflucht

Das Handelsabkommen sieht ebenfalls weitreichende Liberalisierungen für Handel und Investitionen im Fi-

nanzdienstleistungssektor vor. Damit aber legt es effektiven Regulierungen zur Eindämmung von Geldwäsche und Steuerflucht unnötige Hürden in den Weg. Die Vertragsbestimmungen zu Geldwäsche und Steuerfragen sind viel zu schwach, um angemessene Maßnahmen gegen die Schattenwirtschaft zu ergreifen. Dies ist eine bedeutsame Schwäche, weil Drogenhandel, Geldwäsche und Steuerflucht auf beiden Seiten des Atlantiks ein wachsendes Problem darstellen.

Die Vertragsparteien verpflichten sich grundsätzlich, allen Versicherungs-, Bank- und sonstigen Finanzdienstleistungen Niederlassungs- und grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit einzuräumen.<sup>116</sup> Auch gewährleisten sie „freien Kapitalverkehr“ beim Waren- und Dienstleistungshandel sowie bei Direktinvestitionen, einschließlich der Rückführung von Geldern, die aus der Auflösung von Investitionen und etwaigen Gewinnen entstehen.<sup>117</sup>

Diesen weitreichenden Liberalisierungen stehen jedoch überaus schwache Klauseln zu Geldwäsche und Steuerflucht gegenüber. Dies ist überaus problematisch, da sich sowohl die organisierte Kriminalität als auch Vermögende des formalen Finanzsystems bedienen, um illegale Gelder zu waschen und die Besteuerung zu umgehen.

Zur Geldwäsche etwa heißt es in Artikel 155(4), jede Vertragspartei „bemüht sich nach besten Kräften, sicherzustellen, dass internationale Standards (...) für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus in ihrem Gebiet umgesetzt und angewandt werden.“ Genannt werden dazu die „Vierzig Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche“ der Financial Action Task Force (FATF).<sup>118</sup> Bestimmungen dieser Art werden international als „best endeavour“-Klauseln bezeichnet. Sie beinhalten keine Umsetzungsverpflichtung, stellen lediglich auf Bemühungen ab und bleiben deswegen unverbindliche Willensbekundungen.

Noch schwächer fällt die Formulierung zur Kooperation der Steuerbehörden aus. Artikel 155(5) bestimmt

110 Bodo Straub/Jörn Hasselmann/Alexander Fröhlich 2015: Größter Fund in Berliner Nachkriegsgeschichte: 386 Kilo Kokain zwischen Bananen entdeckt, Tagesspiegel, 4.5.2015: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/groessterfund-in-der-berliner-nachkriegsgeschichte-386-kilo-kokain-zwischen-bananen-entdeckt/11724890.html>

111 UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 3, Analysis of Drug Markets: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_3\\_DRUG\\_MARKETS.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_3_DRUG_MARKETS.pdf)

112 UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 2, Global Overview of Drug Demand and Supply, S. 52: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_2\\_GLOBAL.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf)

113 SOMO 2018: Assessing some of the trade related aspects at the time of 5 years of the free trade agreement between the EU and Colombia & Peru: THE EFFECTS ON MONEY LAUNDERING, TAX AVOIDANCE IN RELATION TO TRADE AND INVESTMENT IN FINANCIAL SERVICES AND FREEDOM OF CAPITAL MOVEMENT IN THE FTA, unveröffentlichter Entwurf; UNODC 2018: World Drug Report 2018, Booklet 3, Analysis of Drug Markets, S.57f. [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_Booklet\\_3\\_DRUG\\_MARKETS.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_3_DRUG_MARKETS.pdf)

114 Vice Colombia 2017: LSD, MDMA y 2CB entre las sustancias más alteradas para el consumo in Colombia, 13. Oktober 2017: [https://www.vice.com/es\\_co/article/7xknxq/lsd-mdma-2cb-sustancias-alteradas-consumo-colombia-drogas](https://www.vice.com/es_co/article/7xknxq/lsd-mdma-2cb-sustancias-alteradas-consumo-colombia-drogas)

115 Peru 21: Incautan 5,000 cápsulas de droga sintética en distritos de Lima, 29.1.2013: <https://peru21.pe/lima/incautan-5-000-capsulas-droga-sintetica-distritos-lima-88666>

116 Bgbl. 2013: Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2013, Teil II Nr. 11, 29. Mai 2013, S. 434ff., Artikel 151-153.

117 Bgbl. 2013: Artikel 168: Leistungsbilanz sowie Artikel 169: Kapitalbilanz

118 Bgbl. 2013, Artikel 155: Wirksame und transparente Regulierung

lediglich, dass die Vertragsparteien „Kenntnis“ nehmen von den G7-Grundsätzen des Informationsaustauschs, dem OECD-Abkommen zum Informationsaustausch in Steuersachen sowie der G20-Erklärung zu Transparenz und Informationsaustausch.<sup>119</sup>

Zwar nehmen sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch Kolumbien seit September 2017 am automatischen Informationsaustausch über Bankkonten nach dem gemeinsamen Meldestandard der OECD teil, die mangelnden Umsetzungskapazitäten der Steuerbehörden schränken jedoch dessen Wirksamkeit ein. Peru will an dem System erst ab 2020 teilnehmen.<sup>120</sup>

Durch ihr mangelndes Vorgehen gegen europäische Offshore-Finanzplätze und Steueroasen (Luxemburg, Britische Überseegebiete, Irland, Niederlande, etc.) tragen EU-Mitgliedstaaten erheblich zu Geldwäsche und Steuerverlusten in der EU und den Andenstaaten bei. So ist Luxemburg der größte europäische Empfänger von Portfolio-Investitionen aus Kolumbien (zuletzt 12 Prozent aller auswärtigen kolumbianischen Portfolio-Investitionen), gefolgt von den Niederlanden und dem britischen Überseegebiet Cayman-Inlands. Zu den größten Empfängern kolumbianischer ausländischer Direktinvestitionen (ADI) gehören die beiden britischen Überseegebiete British Virgin Islands (21 Prozent aller kolumbianischen ADI) und Bermudas (13 Prozent).<sup>121</sup>

Bei den Empfängern der Investitionen in Offshore-Zentren handelt es sich meist um Briefkastenfirmen, die steuerliche und aufsichtsrechtliche Privilegien genießen und die Herkunft der InvestorInnen verschleiern. Die europäischen Schattenfinanzplätze erleichtern es der peruanischen und kolumbianischen organisierten Kriminalität, Gelder aus illegalen Bergbau-Aktivitäten oder dem Drogengeschäft zu waschen. Ferner erlauben sie es transnationalen Konzernen, sich der Finanzaufsicht zu entziehen und den schädlichen Steuerwettbewerb anzuheizen.

### 9.3 Verdachtsfälle: Institutionelle Schwächen auf beiden Seiten des Atlantiks

Eine Folgenabschätzung des Europaparlaments ermittelte, dass sich 2014 die Zahl von Verdachtsfällen illegaler Finanzströme aus Peru in die EU gegenüber den

beiden Vorjahren verdoppelte. Zwar könne nicht ausgeschlossen werden, dass diese Zunahme zum Teil auf eine verbesserte Berichterstattung der in Peru aktiven Finanzinstitutionen zurückführbar sei.<sup>122</sup> Ein zentrales Problem bleiben jedoch die mangelnden Kapazitäten der dortigen Spezialeinheit zur Geldwäsche-Bekämpfung (Financial Intelligence Unit - FIU), solchen Verdachtsfällen nachzugehen und entsprechende Ermittlungen zum Erfolg zu führen.

Diese Schwächen finden sich ebenfalls auf europäischer Seite. Deutsche Landeskriminalämter etwa monieren, dass die beim Zoll angesiedelte Financial Intelligence Unit ihnen Meldungen über verdächtige Finanztransaktionen teilweise mit jahrelanger Verspätung übermittelte, was das Einfrieren von Konten unmöglich macht. Aufgrund dieser Zeitverzögerungen wurden verdächtige Summen weiter überwiesen, bevor die Behörden Beschlagnahmungen von Bankkonten veranlassen konnten. Bei der deutschen Anti-Geldwäsche-Einheit hätten sich Zehntausende Verdachtsanzeigen unbearbeitet aufgestaut, während die Qualität ihrer Analyseberichte „mangelhaft“ sei.<sup>123</sup>

Da Peru und Kolumbien erheblich durch illegale Finanzströme geschädigt werden und die organisierte Kriminalität sich zum Zwecke der Geldwäsche bevorzugt auch europäischer Finanzdienstleister bedient, hätte das Handelsabkommen für durchgreifende Gegenmaßnahmen statt undifferenzierter Liberalisierung Sorgen trage müssen. Dies wäre auch vor dem Hintergrund der erheblichen Vollzugsdefizite europäischer Anti-Geldwäsche-Einheiten angezeigt gewesen. Die Zunahme der Kokainproduktion in Kolumbien, der Anstieg von Verdachtsmeldungen in Peru, die spektakulären Kokainfunde in Europa sowie das Versagen der deutschen Anti-Geldwäsche-Einheit lassen die erheblichen Regulierungslücken des Handelsabkommens deutlich hervortreten.

Die Folgenabschätzung des Europaparlaments ermittelte zahlreiche weitere Defizite des Kolumbien/Peru-Abkommens und anderer EU-Handelsverträge im Bereich Geldwäsche und Steuern und formulierte diesbezügliche Handlungsempfehlungen. So solle die EU grundsätzlich die Unterzeichnung von Handelsabkommen oder die Gewährung von Handelspräferenzen von der Umsetzung internationaler Standards zur

119 Ebd.

120 OECD 2018: Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, AEOI: Status of Commitments, Juni 2018: <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>

121 SOMO 2018: Assessing some of the trade related aspects at the time of 5 years of the free trade agreement between the EU and Colombia & Peru: THE EFFECTS ON MONEY LAUNDERING, TAX AVOIDANCE IN RELATION TO TRADE AND INVESTMENT IN FINANCIAL SERVICES AND FREEDOM OF CAPITAL MOVEMENT IN THE FTA, unveröffentlichter Entwurf

122 Isabelle Ioannidis 2016: The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance, Ex-Post Impact Assessment, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Juni 2016, Seite 56

123 Arne Meyer-Fünffinger 2018: Problem bei Anti-Geldwäsche-Einheit: „Das ist eine tickende Zeitbombe“, Tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/fiu-verdachtsmeldungen-101.html>

Geldwäschebekämpfung und Steuerkooperation abhängig machen.<sup>124</sup>

Ferner solle das Ausmaß der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen mit Ländern begrenzt werden, in denen wie in Kolumbien und Peru Umsetzungsdefizite hinsichtlich jener Standards herrschen. Um Gewinnverlagerungen transnationaler Konzerne in Steueroasen zu erschweren, solle die EU Verpflichtungen zur länderspezifischen Berichterstattung von Umsätzen und Gewinnen (sogenanntes Country-by-Country Reporting) in die Handelsabkommen aufnehmen. Schließlich brauche es Monitoringmechanismen, um die Einhaltung von Geldwäsche- und Steuerverpflichtungen der Abkommen zu überwachen.<sup>125</sup>

Doch die Umsetzung des Kolumbien/Peru-Abkommens versagt bereits bei der grundlegenden Anforderung des Monitorings. In den drei Jahresberichten der EU-Kommission über die Durchführung des Abkommens aus den Jahren 2014, 2016 und 2017 sind Drogenhandel, Geldwäsche und Steuerflucht komplette Leerstellen.<sup>126</sup> Obgleich es diesbezügliche Klauseln im Abkommen gibt, die Kokainproduktion in Kolumbien drastisch anstieg, entsprechende Drogenfunde in Europa Schlagzeilen machten und sich die illegalen Finanzströme von Peru in die EU verdoppelten, taucht der gesamte Komplex der Schattenwirtschaft in den EU-Berichten nicht auf.

---

124 Isabelle Ioannidis 2016: The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance, Ex-Post Impact Assessment, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Juni 2016, Seite 59 ff.

125 Ebd.

126 Europäische Kommission 2014: Jährlicher Bericht über die Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru, COM(2014) 718 final; Europäische Kommission 2016: Zweiter jährlicher Bericht über die Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru, COM(2016) 58 final; Europäische Kommission 2017: Dritter Jahresbericht über die Durchführung des Handelsübereinkommens EU-Kolumbien/Peru, COM(2017) 585 final



Jedes Abkommen beginnt mit einem Versprechen auf nachhaltige Entwicklung. Monitoring? Fehlanzeige!  
Foto: Presidencia Perú (© BY-NC-SA 2.0)

## 10 Unzureichend: Das Monitoring des Abkommens

Das EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru sieht verschiedene offizielle Instanzen vor, die dem Monitoring des Vertrags und der Einhaltung seiner Verpflichtungen dienen sollen. Der Handelsausschuss, der den gesamten Vertrag überwacht, besteht aus offiziellen VertreterInnen der EU, Kolumbiens und Perus. Daneben bestehen acht Unterausschüsse. Diese widmen sich den Themen Marktzugang, Landwirtschaft, technische Handelshemmnisse, Zoll, öffentliches Beschaffungswesen, nachhaltige Entwicklung, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen sowie dem geistigen Eigentum.<sup>127</sup>

Der zur Überwachung des Nachhaltigkeitstitels dienende Unterausschuss „Handel und nachhaltige Entwicklung“ setzt sich aus „hochrangigen, für Arbeit, Umwelt und Handelsfragen zuständigen Vertretern der Verwaltung jeder Vertragspartei zusammen“.<sup>128</sup> Einmal im Jahr beruft der Unterausschuss eine Sitzung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und der breiten Öffentlichkeit ein.<sup>129</sup>

### Streit um interne Beratungsgruppen

Schließlich konsultiert jede Vertragspartei „interne Ausschüsse oder Gruppen, die sich mit Fragen aus den Be-

reichen Arbeit, Umwelt oder nachhaltige Entwicklung befassen, oder setzt solche Ausschüsse oder Gruppen ein, falls noch keine existieren“. In diesen zivilgesellschaftlichen Beratungsgruppen sollen „repräsentative Einrichtungen der oben genannten Bereiche in einem ausgewogenen Verhältnis vertreten“ sein.<sup>130</sup>

Doch die Einberufung der internen Beratungsgruppen (im Englischen: Domestic Advisory Groups – DAG) erweist sich bisher auf peruanischer und kolumbianischer Seite als überaus konfliktiv. Auf europäischer Seite hingegen etablierte sich die DAG relativ schnell. Sie wird vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss koordiniert und führte bisher acht Treffen durch. Sie setzt sich aus UnternehmensvertreterInnen, Gewerkschaften und verschiedenen Nichtregierungsorganisationen zusammen.

Die Regierungen Perus und Kolumbiens behaupteten, sie würden bereits existierende Gremien für den Austausch mit der Zivilgesellschaft über den Nachhaltigkeitstitel des Abkommens nutzen. Doch Nichtregierungsorganisationen machten die Erfahrung, dass diese nicht funktionsfähig sind.<sup>131</sup> So sind viele repräsentative Gruppen häufig nicht in diesen Gremien vertreten, während ein systematisches Monitoring des Abkommens und des Nachhaltigkeitstitels meist unterbleibt. Diese Defizite manifestierten sich besonders bei

127 Siehe: Bgbl. 2013: Artikel 12 bis Artikel 15

128 Bgbl. 2013: Artikel 280: Institutioneller Überwachungsmechanismus

129 Ebd, Artikel 282: Dialog mit der Zivilgesellschaft

130 Ebd, Artikel 281 Interne Mechanismen

131 Plataforma Europa Perú 2018: Presentación del Domestic Advisory Group en el tratado de libre comercio entre la UE y Perú/Colombia/ Ecuador: <https://www.fdcl.org/2018/07/presentacion-del-domestic-advisory-group-en-el-tratado-de-libre-comercio-entre-la-ue-y-peru-colombia-ecuador/>

den biregionalen Foren, die der Zivilgesellschaft der EU, Perus und Kolumbiens die Möglichkeit zum Austausch untereinander und zum Dialog mit den RegierungsvertreterInnen der Vertragsparteien bieten sollen. Drei dieser zivilgesellschaftlichen Foren fanden bisher statt, das letzte im November 2017 in Lima, der Hauptstadt Perus.<sup>132</sup>

Beim letztjährigen Forum in Lima wurden RepräsentantInnen der kolumbianischen Zivilgesellschaft per Video-Konferenz hinzugeschaltet. Diese präsentierte sich als eine erst jüngst formierte interne Beratungsgruppe. Doch kolumbianischen Nichtregierungsorganisationen, die schon seit langem mit europäischen Organisationen kooperieren, war diese neu formierte Gruppe unbekannt und sie hatten zuvor auch keine Einladungen erhalten. Mit ähnlichen Schwierigkeiten kämpft die peruanische Zivilgesellschaft. Diese formierte bereits im Anschluss an das vorletzte biregionale Forum eine von der Regierung unabhängige DAG. Aber weder die Beratungsgruppe in Peru noch die neu formierte DAG in Kolumbien wurden bisher von den jeweiligen Regierungen anerkannt.<sup>133</sup>

## Beschwerde gegen Peru

Vor diesem Hintergrund reichte die Plataforma Europa-Perú (PEP), ein Zusammenschluss europäischer und peruanischer Nichtregierungsorganisationen, im Oktober 2017 eine formale Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein.<sup>134</sup> Diese listet zahlreiche Verstöße Perus gegen den Nachhaltigkeitstitel des Handelsabkommens auf, darunter die Nichteinhaltung der Verpflichtungen zu den Arbeits- und Umweltstandards. So verstöße Peru unter anderem gegen die Verpflichtung, die internationalen Arbeits- und Umweltnormen „wirksam umzusetzen“, sowie gegen die sogenannte Nichtabsenkungsklausel. Diese untersagt es jeder Vertragspartei, Handel und Investitionen dadurch zu fördern, „dass sie das in ihrem Umwelt- und Arbeitsrecht garantierte Schutzniveau reduziert“.<sup>135</sup> Mit mehreren Gesetzen und Verordnungen aber habe Peru

das Schutzniveau in den Bereichen Umwelt und Arbeit abgesenkt. Zahlreiche peruanische Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisation schlossen sich dieser Beschwerde an.<sup>136</sup>

Die PEP fordert in der Beschwerde, Peru müsse einen Aktionsplan vorlegen, der diese Missstände beseitigt. Um dessen Umsetzung sicherzustellen, solle es im Voraus definierte Sanktionen geben, die bei Verfehlungen des Aktionsplans greifen. Die EU solle ferner in Regierungskonsultationen mit Peru eintreten und es solle eine Expertengruppe eingerichtet werden, die die Verletzungen des Nachhaltigkeitstitels untersucht. Daneben müsse das Recht der peruanischen Zivilgesellschaft respektiert werden, eine unabhängige Beratungsgruppe einzurichten, die vom Staat zu konsultieren ist.<sup>137</sup>

Als ersten Erfolg kann die PEP einen Brief der EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström an den peruanischen Handelsminister Rogers Valencia vom 30. Juli 2018 verbuchen. Darin drückt Malmström die Besorgnis der EU über die mangelhafte Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich des Arbeitsrechts und der zivilgesellschaftlichen Partizipation sowie über die mögliche Absenkung des Schutzniveaus im Umweltbereich aus.<sup>138</sup>

Sie fordert Peru daher auf, einen mit Fristen versehenen Aktionsplan vorzulegen, der konkrete Verbesserungen im Bereich der Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsrechte, bei ökologischen Folgeabschätzungen sowie der Regulierung industrieller Aktivitäten vorsieht. Daneben solle Peru die Konsultationsmechanismen stärken und den Bedarf zur Einrichtung einer DAG neu bewerten. Schließlich kündigt Malmström an, eine Fact Finding Mission nach Lima schicken zu wollen, um die europäischen Sorgen mit RegierungsvertreterInnen und der Zivilgesellschaft zu erörtern.<sup>139</sup>

132 Ebd.

133 Resumen de la discusión y los mensajes clave de los representantes y participantes de la sociedad civil de la EU, de Colombia, Perú y Ecuador (Título IX de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial UE-Colombia, Perú y Ecuador), Lima, Perú – 22 de noviembre de 2017

134 Plataforma Europa Perú 2017: Queja contra el Gobierno Peruano por Falta de Cumplimiento de sus Compromisos Laborales y Ambientales Previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, Brüssel, 25. Oktober 2017: <https://redge.org.pe/sites/default/files/Publicacio%CC%81n%20QUEJA%20TLC%20UE-Peru%CC%81%202017.pdf>

135 Bgbl. 2013: Artikel 277: Aufrechterhaltung des Schutzniveaus

136 Siehe die Liste der Unterzeichner der Beschwerde: <https://redge.org.pe/sites/default/files/adhesiones%20a%20queja.pdf>

137 Plataforma Europa Perú 2017: Queja contra el Gobierno Peruano por Falta de Cumplimiento de sus Compromisos Laborales y Ambientales Previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, Brüssel, 25. Oktober 2017: <https://redge.org.pe/sites/default/files/Publicacio%CC%81n%20QUEJA%20TLC%20UE-Peru%CC%81%202017.pdf>

138 Cecilia Malmström, Brief an Minister Valencia, 30.7.2018:

<https://ec.europa.eu/carol/index:iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5bc8e0c93&title=letter.pdf>

139 Ebd.

# Zusammenfassung

Seit fünf Jahren wird das EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru vorläufig angewendet. Doch bisher haben sich die von seinen BefürworterInnen ins Feld geführten Vorzüge des Abkommens für die Mehrheit der Menschen in den beiden Andenstaaten nicht realisiert. Hingegen mehren sich die Anzeichen, dass die im Vorfeld der Unterzeichnung geäußerten Befürchtungen von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften berechtigt waren. Weder lassen sich überzeugende Verbesserungen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Situation in den beiden Andenstaaten nachweisen, noch haben sich die „Garantien“ des Abkommens für den Schutz der Menschenrechte bewährt.

Die hier vorgelegte Bilanz nach fünf Jahren vorläufiger Anwendung liefert im Einzelnen die folgenden Befunde:

- » Der zentrale Anspruch der EU, mittels ihrer Handelspolitik regionale Integrationsbemühungen in Ländern des Südens zu unterstützen, wird verfehlt. Durch ihre Abkehr von den interregionalen Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen und den folgenden Abschluss eines bilateralen Handelsabkommens mit Kolumbien und Peru erwies sie der Andengemeinschaft einen Bärendienst. Die EU verstärkte damit die politischen Divergenzen innerhalb dieses Bündnisses und unterminierte dessen wirtschaftspolitische Kohäsion.
- » An diesem Befund ändert sich grundsätzlich auch nichts durch den später erfolgten Beitritt Ecuadors zum Freihandelsabkommen. Denn auch dieser kam keineswegs freiwillig zustande. Vielmehr wurde er durch massive Drohungen mit dem Entzug der zuvor gewährten Handelserleichterungen unter dem Allgemeinen Präferenzsystem der EU nachgerade erzwungen.
- » Das Abkommen vermochte bisher nicht, das klassische Muster der Handelsbeziehungen zwischen der EU und den beiden Andenstaaten aufzubrechen. Während die EU hauptsächlich und zunehmend verarbeitete Güter nach Kolumbien und Peru exportiert, kommen von dort zu über 90 Prozent Primärgüter des Agrar- und Bergbausektors. Im Fall Perus hat der Anteil der Primärgüter an den Gesamtexporten in die EU sogar noch deutlich zugenommen. Zudem verschlechterten sich seit dem Inkrafttreten des Abkommens die Handelsbilanzen Kolumbiens und Perus gegenüber der EU.
- » Zugenommen haben insbesondere die kolumbianischen Palmöl- und Bananenexporte sowie die peruanischen Avocadoexporte in die EU. Positive Entwicklungs- und Nachhaltigkeitswirkungen sind damit sehr zweifelhaft. Denn der Anbau dieser Agrargüter geht in beiden Ländern häufig mit Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen sowie schweren Umweltbelastungen durch den Pestizideinsatz einher.
- » Angesichts der wirtschaftlichen Asymmetrie zwischen den Handelspartnern wäre es sinnvoller gewesen, beide Länder weiterhin unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) der EU zu begünstigen und durch Technologietransfer zu unterstützen, statt sie in ein reziprokes Handelsabkommen zu zwingen, das die derzeitigen Austauschverhältnisse eher verfestigt.
- » Die Handelsüberschüsse, die beide Andenländer in der Vergangenheit mit der EU erzielten, können nicht über die Fortdauer der für sie ungünstigen Zusammensetzung ihrer Exportpalette hinwegtäuschen. Zudem erweist sich die Tendenz für beide Länder seit der Anwendung des Abkommens als negativ: Während der peruanische Überschuss schrumpfte, verkehrte sich der kolumbianische in ein Defizit.
- » Die bisherigen Erfahrungen mit der Menschenrechtsklausel und dem Nachhaltigkeitstitel des Abkommens fallen überaus ernüchternd aus. Auch die „Fahrpläne“ für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards, die Peru und Kolumbien in Reaktion auf die Entschließung 2628 des EU-Parlaments 2012 vorlegten, blieben bis heute weitgehend wirkungslos. Diese Defizite erklären sich teils durch strukturelle Schwächen des Abkommens, teils durch mangelnden politischen Willen der Vertragsparteien.
- » Zwar verfügt die Menschenrechtsklausel über eine Suspensionsklausel bei Verstößen gegen Menschenrechte und demokratische Prinzipien. Deren Hürden sind jedoch derart hoch gesetzt, dass sie bisher trotz eklatanter Menschenrechtsverstöße durch staatliche Akteure nicht aktiviert wurde. Dem Nachhaltigkeitstitel, der zur effektiven Umsetzung internationaler Umwelt- und Arbeitsnormen verpflichtet, fehlt es dagegen selbst an einer Sanktionsoption. Gegen Menschenrechtsverletzungen, die infolge der Bestimmungen des Handelsabkommens selbst eintreten, bieten weder die bisherige Menschenrechtsklausel noch der Nachhaltigkeitstitel eine wirksame Handhabe.
- » Die Fahrpläne für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards schließlich wurden weder in den Vertragstext des Handelsabkommens integriert noch zu einer Voraussetzung für dessen Unterzeichnung erklärt. Auf beide Anforderungen verzichtet zu haben, ist ein schwerwiegendes Versäumnis

des Europaparlaments. Die Fahrpläne dienten den BefürworterInnen des Abkommens im EP in erster Linie als Legitimation gegenüber der kritischen Zivilgesellschaft, die das Abkommen einhellig ablehnte.

- » Im Hinblick auf die menschenrechtliche, soziale und ökologische Situation lassen sich seit dem vorläufigen Inkrafttreten keine wesentlichen Verbesserungen identifizieren. Schlimmer noch: In beiden Andenstaaten gibt es in den vergangenen zwei Jahren beunruhigende Anzeichen für eine Verschlechterung der Menschenrechtsslage.
- » Laut UN-Angaben verdoppelten sich die Morde an kolumbianischen MenschenrechtsverteidigerInnen zwischen 2016 und 2017 von 60 auf 121. Auch die Morde an GewerkschafterInnen verharren auf hohem Niveau. Insgesamt wurden 146 GewerkschafterInnen im Zeitraum 2012 bis 2017 umgebracht. Derweil machte die kolumbianische Justiz nur wenige Fortschritte bei der Bekämpfung der Straflosigkeit. Die Mehrzahl außergerichtlicher Hinrichtungen durch staatliche Sicherheitskräfte bleibt bisher ungesühnt.
- » In Peru wurden nach Angaben der Nationalen Menschenrechtskoordination 119 VerteidigerInnen der Menschenrechte zwischen 2011 und Mitte 2018 getötet. Staatliche Sicherheitskräfte gehen häufig mit unverhältnismäßiger Gewalt gegen DemonstrantInnen vor, die gegen die zahlreichen Bergbauprojekte protestieren. Polizeikräfte, die dabei Übergriffe begehen, bleiben vielfach straffrei.
- » Die peruanische Regierung erließ mehrere Gesetzesänderungen, die MenschenrechtsverteidigerInnen kriminalisieren. Über 800 von ihnen sehen sich derzeit mit Gerichtsverfahren konfrontiert. Zu den repressivsten Maßnahmen der Regierung gehört die inflationäre und wiederholte Verhängung des Ausnahmezustands in Provinzen, in denen die Menschen gegen die Rohstoffextraktion protestieren. In verschiedenen Regionen herrscht bereits seit August 2017 der Ausnahmezustand.
- » Die Bestimmungen des Handelsabkommens zum Schutz geistiger Eigentumsrechte konterkarieren die europäischen Bekenntnisse zum Schutz der Artenvielfalt. So verpflichten sich die Vertragsparteien zur Anwendung des UPOV-Übereinkommens in seiner Fassung von 1991. Dieses aber unterminiert systematisch die Kulturpflanzenvielfalt im Interesse kommerzieller Züchter. Während Kolumbien bereits 1996 die etwas flexiblere UPOV-Konvention von 1978 unterzeichnete, trat Peru 2011 der überaus restriktiven Fassung von 1991 bei.
- » Die damit einhergehenden Verschärfungen des nationalen Sortenschutzes führten in beiden Andenländern zu staatlicher Repression gegenüber der Erhaltungsarbeit lokaler Gemeinschaften. In Kolumbien kam es in den vergangenen Jahren vermehrt

zur Beschlagnahmung und Vernichtung des Ernteguts von KleinbäuerInnen, die vorgeblich gegen Züchterrechte verstoßen hatten. Zudem beschloss Kolumbien 2015 eine drastische Verschärfung des Strafmaßes bei Verstößen gegen den Sortenschutz.

- » In Peru entfiel mit der UPOV-Einführung die Anforderung, bei der Registrierung einer neuen Sorte Herkunftsnachweise über das für die Züchtung verwendete genetische Material beizufügen. Dies machte sich u. a. das staatliche Agrarforschungsinstitut INIA zunutze, als es 2013 für über 50 Kartoffelsorten Sortenschutz beantragte. Dagegen aber protestierten indigene Gemeinschaften. Sie betrachteten die Beantragung als einen Akt staatlicher Biopiraterie, da sie diese Sorten traditionell kultivierten.
- » Zu den besonders beunruhigenden Defiziten des Handelsabkommens gehört die Begünstigung des internationalen Drogenhandels, denn die Vertragspartner verpflichten sich, ihre Zollabwicklungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Damit aber steigt das Risiko, dass die häufig unter legalen Waren versteckten Drogen unentdeckt bleiben.
- » So waren es bezeichnenderweise nicht die Zollbehörden, sondern Aldi-MitarbeiterInnen in Berlin und Brandenburg, die 2014 und 2105 große Mengen Kokains in Bananenkartons aus Kolumbien entdeckten. Dies geschah vor dem Hintergrund einer drastischen Zunahme der Kokainproduktion. Im Haupterzeugerland Kolumbien verdreifachte sich die Kokaanbaufläche zwischen 2013 und 2016.
- » Doch die beschleunigten Zollverfahren schaden auch den Andenländern, die zu den Absatzmärkten synthetischer Drogen aus europäischer Herstellung zählen. So wurden in Kolumbien und Peru bereits Ecstasy-Pillen aus Belgien, den Niederlanden und Deutschland entdeckt.
- » Erschwerend kommen die weitreichenden Liberalisierungen der Finanzdienstleistungen hinzu, denen das Handelsabkommen nur überaus schwache Regeln zur Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerflucht entgegenstellt. Dabei handelt es sich meist um sogenannte „best endeavour“-Klauseln, die keine Umsetzungsverpflichtungen, sondern nur unverbindliche Willensbekundungen beinhalten.
- » Diese Lücken erweisen sich als besonders verantwortungslos, weil es gerade europäische Schattenfinanzplätze sind (Luxemburg, Britische Überseegebiete, Irland, Niederlande, etc.), die es peruanischen und kolumbianischen Kriminellen ermöglichen, Gelder aus illegalen Bergbau-Aktivitäten oder dem Drogengeschäft zu waschen. Ferner erlauben sie es transnationalen Konzernen, sich der Finanzaufsicht zu entziehen und den Steuerwettbewerb anzuheizen.

- » Eine Folgeabschätzung des Europaparlaments ermittelte, dass sich 2014 die Zahl von Verdachtsfällen illegaler Finanzströme aus Peru in die EU gegenüber den beiden Vorjahren verdoppelte. Zugleich fehlt es der dortigen Spezialeinheit zur Geldwäsche-Bekämpfung an Kapazitäten, solchen Verdachtsfällen nachzugehen. Doch die gleichen Schwächen finden sich auf europäischer Seite. So übermittelte die deutsche Financial Intelligence Unit Verdachtsmeldungen an Landeskriminalämter teilweise mit jahrelanger Verspätung, was die Beschlagnahme illegaler Gelder vereitelte.
- » Als überaus defizitär schließlich erweist sich auch das Monitoring des Handelsabkommens. Dies manifestiert sich u. a. bei den zivilgesellschaftlichen Beratungsgruppen (sog. Domestic Advisory Groups – DAGs), die unter dem Nachhaltigkeitstitel eingerichtet werden sollten. Während die europäische DAG sich recht zügig konstituieren konnte, erweist sich deren Einberufung auf kolumbianischer und peruanischer Seite als überaus konfliktiv.
- » Die Regierungen Kolumbiens und Perus behaupteten, sie würden bereits existierende Gremien für den Austausch mit der Zivilgesellschaft nutzen. Nichtregierungsorganisationen betrachteten diese jedoch als weder funktionsfähig noch repräsentativ. Die sich daraufhin formierten unabhängigen DAGs wurden bisher aber weder von der peruanischen noch der kolumbianischen Regierung anerkannt.



Herausgegeben von:

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. – FDCL  
Gneisenaustraße 2a, D-10961 Berlin, Germany

Fon: +49 30 693 40 29 / Fax: +49 30 692 65 90

E-Mail: [info@fdcl.org](mailto:info@fdcl.org) / Internet: [www.fdcl.org](http://www.fdcl.org)



Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.

Mozartstraße 9, 52064 Aachen

Fon: +49 241 442 0 / Fax +49 241 44 21 88

E-Mail: [info@misereor.de](mailto:info@misereor.de) / Internet [www.misereor.de](http://www.misereor.de)



Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Caroline-Michaelis-Str.1, D-10115 Berlin, Germany

Fon: +49 30 65 21 10

Internet: [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

Mitherausgeber:



Fünf Jahre EU-Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru:

Europäische Werte auf dem Prüfstand

Thomas Fritz | FDCL, Misereor, Brot für die Welt, Oidhaco und PEP | Berlin, Oktober 2018

ISBN: 978-3-923020-86-7