

DAS ABKOMMEN VON ESCAZÚ

Auswirkungen des Abkommens auf die Wirtschaft
Lateinamerikas und seine Handelspolitik

Astrid Becker
Mai 2022

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

HINTERGRUND

Lateinamerika verfügt neben großen Rohstoffvorkommen über große Biodiversität und für das Weltklima relevante Ökosysteme wie das Amazonasgebiet. Der Reichtum an Ressourcen wie Erzen oder großen landwirtschaftlichen Nutzflächen hat jedoch auch dazu geführt, dass Lateinamerika in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung vor allem als Exporteur von Rohstoffen und als Anbieter günstiger Arbeit eine Rolle spielt. Aktuell ist Lateinamerika die wichtigste Region für Investitionen im Bereich der Förderung von Rohstoffen durch Bergbau, 2018 beispielsweise flossen 28 Prozent der globalen Investitionen in die lateinamerikanischen Länder. Zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie werden viele Regierungen auf die forcierte Ausbeutung ihrer Bodenschätze wie Kupfer, Lithium, Gold oder Erdöl und die Rodung weiterer Waldflächen setzen, um auf die weltweit wachsende Nachfrage nach Erzen und Agrarprodukten, insbesondere Soja und Rindfleisch, reagieren zu können. Verbunden damit sind große Infrastrukturprojekte wie der Bau von Staudämmen, Windparks, Häfen oder Straßen, um die für die Erzeugung und den Export der Produkte notwendigen Rahmenbedingungen garantieren zu können. Der Bau von Bergwerken, Infrastruktur und die Schaffung neuer Agrarflächen führt zur Zerstörung von Lebensräumen lokaler Bevölkerungsgruppen und indigener Gemeinden sowie zahlreicher Ökosysteme. Auch große Tourismusprojekte und der Flächenverbrauch für die Erzeugung erneuerbarer Energien, insbesondere durch Staudämme oder Solarparks, tragen zu dieser Entwicklung bei. Zwar verfügen die meisten Länder Lateinamerikas über eine fortschrittliche Umweltgesetzgebung, allerdings werden die Vorgaben z.B. für die Durchführung von Umweltverträglichkeitsstudien, die Berücksichtigung der Interessen der lokalen Bevölkerung und deren Partizipationsrechte oft nicht eingehalten.

In vielen Fällen profitiert die lokale Bevölkerung zudem nicht oder nur unzureichend von den wirtschaftlichen Vorteilen der Investitionen. Entsprechend hoch ist das Konfliktpotential: Häufig schlagen Proteste gegen die Großprojekte in gewalttätige Auseinandersetzungen um, verbunden mit der Kriminalisierung der Protestierenden, Vertreibungen und Menschenrechtsverlet-

zungen. Ein Beispiel dafür sind die seit 2018 andauernden Proteste gegen das Kupferbergwerk »Las Bambas« in Peru, die zeitweise zum Stopp des Betriebes führten. Die gewaltsame Niederschlagung von Protesten durch Polizei, Militär oder gezielte Einschüchterungen findet man in zahlreichen Ländern der Region, die seit Jahren zu den gefährlichsten für Umweltaktivist_innen zählt. Lt. Angaben der NGO Global Witness wurden 2020 weltweit 227 Umweltaktivist_innen ermordet, davon 165 alleine in Lateinamerika, vor allem in Kolumbien und Mexiko.

DIE WICHTIGSTEN INHALTE DES ESCAZÚ-ABKOMMENS

»Das Abkommen über den Zugang zur Information, politischer Beteiligung und zum Justizsystem in Umweltangelegenheiten in Lateinamerika und der Karibik«, kurz Escazú-Abkommen genannt, trat im April 2021 in Kraft. Es ist ein innovativer völkerrechtlich verbindlicher Vertrag, der bisher von 13 Staaten ratifiziert wurde, und einen neuen Rahmen für Umwelt- und Menschenrechte in der Region schafft.

Die vier zentralen Säulen des Escazú-Abkommens sind:

- Zugang zu umweltrelevanter Information, auch in lokalen Sprachen und in verständlicher Form;
- Aufbau eines spezialisierten Justizwesens zu Umweltfragen mit qualifiziertem Personal;
- neue und weitgreifende Regelungen für Partizipationsverfahren der Zivilgesellschaft bei sie betreffenden Investitionen;
- besondere Schutzmechanismen für Umweltaktivist_innen.

Die Inhalte des Abkommens greifen damit die existierenden Probleme konkret auf und bieten Lösungsansätze. Als Beispiel diene die Aarhus-Konvention, die 2001 in Europa in Kraft getreten ist und den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten regelt. Das Escazú-Abkommen ergänzt zudem andere internationale Verträge wie die ILO-Konvention 169 zur Konsultierung von

indigenen Völkern. Der Schutz von Umweltaktivist_innen wird im Escazú-Abkommen erstmals in einem internationalen Vertrag festgeschrieben; eine Beispielwirkung hat das Abkommen darüber hinaus durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft im gesamten Verhandlungsprozess. Auch bei der Implementierung des Abkommens soll sie eine Rolle spielen, dies unterstreicht die Beteiligung von gewählten Vertreter_innen der Zivilgesellschaft bei den Vollversammlungen (Conferencias de los Partes, COP).

Mit der Ratifizierung verpflichten sich die teilnehmenden Staaten, den Rechtsrahmen für die Implementierung der im Vertrag vereinbarten Rechte und Institutionen zu schaffen. Bisher haben zwölf Staaten, darunter wichtige regionale Player wie Mexiko und Argentinien, das Abkommen ratifiziert. Als 13. Mitglied folgte Chile, das im März 2022 das Abkommen unterzeichnete. Am Verhandlungsprozess waren 24 Staaten beteiligt, und man erwartet, dass in Zukunft weitere Länder den Escazú-Vertrag ratifizieren werden.

Die weiteren Verfahrensregeln wurden auf der ersten Vollversammlung im April 2022 in Santiago de Chile zwischen den Mitgliedern ausgehandelt werden. Teilnehmen können nur Staaten, die das Abkommen bisher ratifiziert haben. Themen der ersten COP waren u. a. die Zusammensetzung der Gremien, Verfahrensregeln und Finanzierungsmechanismen. Angesichts des wiederholten von den Verhandlungsstaaten hervorgehobenen kooperativen Charakters des bisherigen Prozesses stehen Sanktionsmechanismen weiter nicht auf der Tagesordnung.

Von internationalen Organisationen wird das Abkommen mit großem Interesse begleitet: Der Verhandlungsprozess wurde aktiv von der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) unterstützt, die gleichzeitig das Sekretariat des Abkommens ist. Weitere wichtige internationale Akteure wie die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und die Europäische Entwicklungsbank begrüßen das Abkommen, das mit deren Transparenz- und Nachhaltigkeitskriterien in Einklang steht. Von der OECD wird das Abkommen als *good practise* zur Erreichung von Rechtssicherheit bei Investitionen bewertet.

POTENTIELLE WIRKUNGEN

Mit dem Escazú-Abkommen werden neue Mindeststandards für transparente Investitionsverfahren und damit zum Abbau von Wettbewerbsnachteilen geschaffen, sowie zur Reduzierung der hohen Konfliktivität beitragen. Auch wenn die weiteren Verfahrensregeln noch zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt werden müssen, zeichnen sich bereits umfangreiche Auswirkungen für Unternehmen und die internationalen Handelsbeziehungen ab:

A) ÖFFENTLICHE UND PRIVATE INVESTITIONEN

In verschiedenen Ländern, die das Abkommen bisher nicht ratifiziert haben, wie Costa Rica oder Peru, unterstützt der Privatsektor große Kampagnen, um die Ratifizierung zu ver-

hindern. Am Verhandlungsprozess selbst hatten sich Vertreter_innen der Privatwirtschaft kaum beteiligt, erst nach Vorlage des Vertrags organisierte sich heftiger Widerstand. Argumentiert wird meist mit dem Vorwurf, dass die ratifizierenden Staaten die Souveränität über die Bewirtschaftung ihrer Ressourcen verlieren würden. Zudem wird mit nachlassendem Investitionsinteresse in den beteiligten Staaten gedroht.

Die erfolgreiche Umsetzung des Abkommens wird große Rückwirkungen auf die Entscheidungsprozesse über Großinvestitionen haben: Bisher wurden Entscheidungen oft zentral von Ministerien in den Hauptstädten getroffen, Beteiligungsrechte wurden durch kurze Einspruchsfristen zu schwer verständlichen Umweltverträglichkeitsstudien hintertrieben. Entsprechend den Regelungen des Escazú-Abkommens, sehen Gesetzesreformen die Vorlage aller umweltrelevanten Informationen in verständlicher Sprache und – soweit notwendig – übersetzt in lokale Sprachen vor. Gemeinsam mit den eingeräumten Beteiligungsrechten wird dies zu größerem Zeitaufwand und Kosten im Vorfeld der Entscheidungen über Investitionen führen. Im Abkommen ist darüber hinaus die Aushandlung von Kompensationsmechanismen für die betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie die Möglichkeit der Umkehr der Beweislast in Konfliktfällen eingeräumt. Demnach müssten nicht mehr die Betroffenen beweisen, dass ihr Lebensumfeld vom jeweiligen Projekt negativ beeinflusst wird, vielmehr müssten die Unternehmen belegen, dass dies nicht der Fall ist.

Nicht berücksichtigt wird von den Kritiker_innen, dass das Escazú-Abkommen aktuelle Trends in der globalen Wirtschaftspolitik unterstützt, denen sich der Unternehmenssektor stellen muss:

- Weltweit steigt der Druck seitens der Zivilgesellschaft in den Produktions- und Konsumentenländern auf die Erfüllung von Kriterien wie Nachhaltigkeit, guter Arbeit und Beachtung von Menschenrechten. Gefordert wird eine umfassende Unternehmensverantwortung. Informationen über den Verstoß gegen Umweltauflagen, die Schädigung von indigenen Bevölkerungsgruppen oder der Umwelt können schnell das Image der Unternehmen beschädigen und zu Boykottaufrufen führen.
- Auf den internationalen Finanzmärkten steigt die Nachfrage nach nachhaltigen Investitionen. Für Vorhaben, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, wird es immer schwieriger, eine Finanzierung zu erhalten.
- Eine Umsetzung der Regelungen des Escazú-Abkommens würden die Zertifizierung der erzeugten Produkte erleichtern.
- Durch einheitliche Standards bei der Vorbereitung und Durchführung von Investitionen können Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden.
- Durch die Transparenz bei Investitionsvorhaben kann das Risiko sozialer Konflikte erheblich verringert und dadurch Zeitverzögerungen in der Projektdurchführung vermieden werden.

B) HANDELSPOLITIK

In der Debatte um eine sozial gerechtere internationale Handelspolitik haben in den vergangenen Jahren in vielen Handelsabkommen Klauseln zu Nachhaltigkeit und guter Arbeit an Bedeutung gewonnen. Zwar zielt das Escazú-Abkommen vor allem auf die Verbesserung der Umwelt- und Menschenrechtspolitik ab, doch wird seine Implementierung auch Rückwirkungen auf den Handel der Region mit internationalen Partnern haben, und dem *Race-to-the bottom* im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltschutz und Menschenrechten entgegenwirken.

Generell werden Verhandlungen über internationale Handelsabkommen zunehmend kritisch von der Zivilgesellschaft begleitet, wie z. B. die öffentlichen Diskussionen um das EU-Mercosur-Abkommen zeigen. Eine Bezugnahme auf das Escazú-Abkommen in den Vertragstexten könnte hier einen wichtigen Beitrag leisten, um eine weitere Ablehnung zu vermeiden und einen zusätzlichen Rahmen für Garantien v. a. im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit schaffen. Bisher ist nur das Pariser Klimaschutzabkommen der Referenzrahmen für europäische Handelsverträge bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit.

C) LIEFERKETTENGESETZE

Neue Impulse kann das Escazú-Abkommen auch in der aktuellen Debatte um Lieferkettengesetze geben: Ziel dieser Gesetze ist es, die Einhaltung von Menschenrechten und die Berücksichtigung des Umweltschutzes zu garantieren und den Unternehmen eine entsprechende Sorgfaltspflicht für die gesamte Lieferkette zu übertragen. In Deutschland und der EU sind entsprechende Gesetze bereits verabschiedet oder in der Diskussion. Die Regelungen zum Informationszugang, zu Bürger_innenbeteiligung und einer kompetenten Justiz zu Umweltstreitigkeiten könnten einen wichtigen Beitrag zum Nachweis der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in den lateinamerikanischen Lieferketten leisten.

FAZIT

Das Escazú-Abkommen eröffnet neue Perspektiven für Austausch und Kooperation zwischen den beteiligten Ländern und ihren Partnern, trotzdem ist nicht gesichert, dass es nicht ein Papiertiger bleibt und seine Implementierung nach anfänglicher Euphorie schleppend verlaufen könnte. Eine zentrale Rolle im Monitoring der Implementierung wird sicherlich weiterhin die Zivilgesellschaft spielen, aber auch die Begleitung und Unterstützung durch die internationalen Partner Lateinamerikas ist von großer Relevanz. Die Internationale (Entwicklungs-)Zusammenarbeit hat bereits den Verhandlungsprozess aktiv unterstützt und sollte eine wichtige Unterstützung bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen in den beteiligten Ländern oder dem Aufbau einer Umweltgerichtsbarkeit leisten. Auch der Austausch mit anderen Regionen, in denen bereits ähnliche Abkommen existieren, könnte die Diskussionen über die Verfahrensregeln auf den COPs unterstützen. Das in Europa 2001 in Kraft getretenen Aarhus-Abkom-

men war Beispiel für die Verhandlungen des Abkommens in Lateinamerika. Doch gibt es hinsichtlich der Ausgestaltung beider Abkommen große Unterschiede, die die Basis für einen gemeinsamen Dialog über die bisherigen Erfahrungen und die Weiterentwicklung beider Instrumente sein sollte. In anderen Regionen wie Afrika wird das Escazú-Abkommen mit großem Interesse beobachtet. Und nicht zuletzt könnte durch die bereits genannte Bezugnahme auf das Abkommen in bi- und multilateralen Handelsabkommen die Implementierung unterstützt werden.

Grundsätzlich könnte das Escazú-Abkommen Anstoß dazu geben, die Zusammenarbeit und die Handelsvereinbarungen zwischen Lateinamerika und seinen internationalen Partnern neu und beispielhaft auszurichten.

Astrid Becker ist Leiterin des Regionalprojekts sozial-ökologische Transformation und stellvertretende Büroleiterin der FES Mexiko.

WEITERE PUBLIKATIONEN ZUM ESCAZÚ-ABKOMMEN

Arreguín Prado, Amelia (2021): El Acuerdo de Escazú y la ciudadanía ambiental de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, Ciudad de México : Fundación Friedrich Ebert en México, Marzo 2021; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17551.pdf>.

Becker, Astrid (2021): Das Abkommen von Escazú: Meilenstein für Menschenrechts- und Umweltpolitik, Berlin : Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Lateinamerika und Karibik, Juni 2021; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/17983.pdf>.

García, Carlos (2021): Governance and environmental democracy: Benefits of accession to the Escazú Agreement given the situation of the environment in El Salvador, San Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) El Salvador, September 2021; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/18468.pdf>.

García, Carlos (2021): Gobernanza y democracia ambiental : Beneficios de la adhesión al Acuerdo de Escazú ante la situación del ambiente en El Salvador, San Salvador: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) El Salvador, Septiembre 2021; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/18467.pdf>.

Madrigal Cordero, Patricia / González Ballar, Rafael (2021): Acuerdo de Escazú en Costa Rica : Desmitificando falacias y construyendo argumentos, San José: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Costa Rica, Agosto 2021; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/18210-20210820.pdf>.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik | Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich: Valeska Hesse, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik/>

Bestellungen / Kontakt: info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-3-98628-177-9