

KLIMAWANDEL, ENERGIE UND UMWELT

DAS ABKOMMEN VON ESCAZÚ

Meilenstein für Menschenrechts- und Umweltpolitik

Astrid Becker
Juni 2021



Am 22. April 2021 ist das Abkommen von Escazú in Kraft getreten. Es sichert das Recht auf Information, öffentliche Beteiligung und den Zugang zur Justiz bei umweltrelevanten Angelegenheiten. Erstmals weltweit wird darin auch ein rechtlich verbindlicher Schutz für Umwelt- und Menschenrechtsaktivist_innen festgelegt.



Das Abkommen schafft neue Mindeststandards für Menschen- und Umweltrechte in Lateinamerika und der Karibik. Damit kann der steigenden Zahl von sozial-ökologischen Konflikten in der Region effektiver begegnet werden.



Das Abkommen enthält auch Regelungen zur Unternehmensverantwortlichkeit, aus denen sich neue Möglichkeiten für eine gerechtere internationale Handelspolitik ergeben – besonders mit Blick auf die aktuelle Debatte um internationale Lieferkettengesetze.

Als eine historische Leistung für die Region und die Welt bezeichnete UN-Generalsekretär António Guterres das »Abkommen für den Zugang zu Justiz, Information und öffentliche Teilhabe in Umweltangelegenheiten in Lateinamerika und der Karibik«, kurz Escazú-Abkommen, am Tag seines Inkrafttretens am 22. April 2021. Es ist das erste regionale Umweltabkommen in Lateinamerika und der Karibik und ging aus der Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung aus dem Jahre 2012 (Rio+20) hervor. Vorausgegangen war ein mehrjähriger Verhandlungsprozess mit 24 Staaten Lateinamerikas und der Karibik, der im März 2018 mit der Unterzeichnung des Vertragsdokuments im costa-ricanischen Escazú zum Abschluss kam. Verhandlungsführer waren Chile und Costa Rica, während das Sekretariat die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) innehatte. Erstmals waren bei multilateralen Verhandlungen in den Länderdelegationen und verschiedenen Komitees auch Vertreter_innen der Zivilgesellschaft sowie Umwelt- und Menschenrechtsexpert_innen am gesamten Verhandlungsprozess beteiligt. Mit der Ratifizierung durch Mexiko im November 2020 wurde die Mindestzahl von elf Vertragspartnern erreicht, die für das Inkrafttreten des Abkommens notwendig waren. Mittlerweile wurde das Abkommen von zwölf Ländern der Region ratifiziert.¹

Basis für das Abkommen ist die Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung von 1992, insbesondere deren Grundsatz 10, in dem international erstmals das Recht auf Beteiligung, Informationszugang und die Schaffung eines entsprechenden Rechtsrahmens festgelegt wurde. Ziel des Escazú-Abkommens ist die Garantie des Zugangs zu umweltbezogenen Informationen, der öffentlichen Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen, des Zugangs zur Justiz bei Umweltbelangen und des Rechts jeder Person, in einer gesunden Umwelt zu leben. Damit verknüpft das Abkommen beispielhaft Menschen- und Umweltrechte und kann einen wegweisenden Beitrag zur Entwicklung neuer Standards leisten.

Zentrale Säulen des Escazú-Abkommens sind:

- **Recht auf Zugang zu umwelt- und entscheidungsrelevanten Informationen:** Die teilnehmenden Staaten verpflichten sich, ihre Gesetze zum Informationszugang entsprechend zu aktualisieren und spezielle Institutionen aufzubauen oder zu benennen, die dieses Recht garantieren. Die relevanten Informationen umfassen dabei alle Bereiche von Umwelt und natürlichen Ressourcen, Umwelt Risiken oder potenziell negative Wirkungen auf Umwelt und Gesundheit sowie Umweltschutz und -Management. Auch private und öffentliche Unternehmen werden in die Pflicht genommen. Beispielsweise ist vorgesehen, relevante Unterlagen wie Umweltverträglichkeitsstudien in den lokalen Sprachen zur Verfügung zu stellen und Nachhaltigkeitsberichte der Unternehmen über ihre soziale und ökologische Bilanz offenzulegen.
- **Stärkung und Ausweitung der Beteiligungsrechte:** Das Escazú-Abkommen verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine offene und inklusive Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei allen Entscheidungen garantieren, die ihre Umweltrechte und ihren Lebensraum betreffen. Das Abkommen ergänzt damit die von den meisten Ländern ratifizierte ILO-Konvention 169, welche die Anhörung indigener Gruppen garantiert, um Menschen- und Umweltrechte und erweitert den Kreis der Begünstigten. Die frühzeitige Einbeziehung der Zivilgesellschaft soll insbesondere sozial-ökologischen Konflikten bei Großprojekten in der Region vorbeugend entgegenwirken.
- **Verbesserter Zugang zur Justiz:** Damit Betroffene ihre Forderungen auf dem nationalen Rechtsweg einklagen können, verpflichtet das Escazú-Abkommen die Staaten dazu, spezielle Institutionen wie Umweltgerichtshöfe zu benennen oder einzurichten. Darüber hinaus sollen Klagerechte eingeräumt und Schadensausgleich ermöglicht werden. Als besonderer Fortschritt kann bewertet werden, dass das Abkommen die Umkehr der Beweislast ermöglicht und die Staaten dazu verpflichtet, unentgeltliche Unterstützung und Beratung im Justizverfahren zu stellen, z.B. bei der Beweiserbringung. Im Fall einer Klage muss zunächst der nationale Rechtsweg beschritten werden. Erst wenn dabei keine befriedigende Entscheidung erreicht wird, kann Klage beim interamerikanischen Menschenrechtshof eingereicht werden.
- **Schutz von Umwelt- und Menschenrechtsaktivist_innen:** Mit der Ratifizierung des Abkommens verpflichten sich die beteiligten Staaten dazu, Maßnahmen gegen die Bedrohung und Einschüchterung von Umwelt- und Menschenrechtsaktivist_innen zu ergreifen. Der Schutz der Aktivist_innen wird erstmals weltweit in einem multilateralen Abkommen geregelt, wodurch das Escazú-Abkommen über die Regelungen der Aarhus-Konvention von 1998 hinausgeht. Diese Regelung ist von besonderer Relevanz, da Lateinamerika weltweit die gefährlichste Region für Umweltaktivist_innen und Journalist_innen darstellt. Nach Angaben der internationalen NGO Global Witness wurden 2019 alleine in Lateinamerika 148 Klimaaktivist_innen ermordet. Die höchste Todesrate verzeichnet dabei Kolumbien (64), gefolgt von Brasilien (24) und Mexiko (18). Besonders betroffen von Bedrohungen und Übergriffen sind zudem Frauen und Indigene.

Begleitend zu allen Bereichen des Abkommens sind Programme zur Information sowie der Weiterbildung zum Umweltrecht für Justiz und Verwaltung, nationale Menschenrechtsorganisationen und die breite Öffentlichkeit vorgesehen, wobei Interkulturalität und Geschlechterinteressen dabei stets berücksichtigt werden sollen.

Mit dem Abkommen werden regionale Mindeststandards für Menschen- und Umweltrechte festgelegt. Damit sollen auch bestehende Asymmetrien im nationalen Rechtsrah-

¹ Antigua und Barbuda, Argentinien, Bolivien, Ecuador, Guayana, Mexiko, Nicaragua, Panama, Sankt Vincent und die Grenadinen, Sankt Kitts und Nevis, Santa Lucia, Uruguay.

men abgebaut werden. Während Staaten wie Mexiko bereits vor Jahren Gesetze zum Informationszugang verabschiedet haben, bestehen vor allem in den kleineren karibischen Staaten noch immer große Defizite.

REDUZIERUNG SOZIAL-ÖKOLOGISCHER KONFLIKTE

Mit dem Inkrafttreten des Abkommens ist auch die Hoffnung verbunden, einen Beitrag zur Reduzierung der wachsenden Zahl von sozial-ökologischen Konflikten in der Region leisten zu können. In den vergangenen Jahren ist die Zahl der Konflikte um Großprojekte in Bergbau und Infrastruktur sowie dem Bau von Straßen und Staudämmen oder der Entwaldung zur Schaffung von Agrarflächen erheblich gestiegen. Laut Angaben von CEPAL ist Lateinamerika die Region mit den meisten Umweltkonflikten im Bergbausektor weltweit. Obwohl die meisten Länder über eine Umweltgesetzgebung verfügen, werden Umweltschäden und -zerstörung infolge der Megaprojekte oft nicht berücksichtigt oder in Umweltverträglichkeitsstudien schön gerechnet. Trotz der bestehenden Regelungen zur Konsultation der betroffenen lokalen Gruppen, z. B. im Rahmen der ILO-Konvention 169, wird die lokale Bevölkerung – wenn überhaupt – erst informiert und einbezogen, nachdem die relevanten Entscheidungen bereits in den weit entfernten Hauptstädten getroffen worden sind. Dabei eskalieren vor allem die Konflikte um Investitionen in Bergbau und Ölförderung.

Lateinamerika ist in den vergangenen Dekaden zur wichtigsten Region für Bergbauprojekte geworden. Die Region verfügt über große Vorkommen an Lithium, Silber, Kupfer, Gold und seltenen Erden sowie Erdöl. Die meisten Investitionen werden in Brasilien, Chile, Mexiko und Peru getätigt. Die Deviseneinnahmen aus dem Export der überwiegend unverarbeiteten Erze sind eine wesentliche Stütze der Staatshaushalte, sodass Investitionen in Bergbau in vielen Ländern weiter gefördert werden, z. B. durch Steuersubventionen oder die Lockerung von Umweltauflagen.

Infolge des Wirtschaftseinbruchs durch die Covid-19-Pandemie ist die Abhängigkeit von und das Interesse an neuen Investitionen weiter gewachsen. Damit steigt auch die Gefahr, dass die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin Vorrang gegenüber einer nachhaltigen Umweltpolitik genießt, während Umweltverschmutzung und die Zerstörung von Ökosystemen, die für das Weltklima von großer Bedeutung sind, als Kollateralschäden betrachtet werden. Zudem ist mit den Großprojekten die Konkurrenz um knappe Ressourcen wie Boden und Wasser verbunden, wodurch die Lebensgrundlagen der lokalen Bevölkerung, die überwiegend von der Landwirtschaft lebt, bedroht sind.

Bei vielen Projekten sind auch nur sehr geringe Kompensationen für die Anwohner_innen vorgesehen. Die Folge sind lokale Konflikte, die oft eskalieren, kriminalisiert und mit Polizei- oder Militärgewalt niedergeschlagen werden. Obwohl in einigen Ländern wie Peru Deeskalationsmechanismen existieren, scheitert ein proaktives Konfliktmanagement

meist an schwachen oder nicht vorhandenen staatlichen Institutionen, fehlendem politischen Willen und Korruption.

Das Escazú-Abkommen könnte hier durch die neuen Regelungen zum Informationszugang und zur Beteiligung sowie durch einen verbesserten Zugang zur Justiz einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung von mehr Umweltgerechtigkeit leisten.

WIDERSTAND AUS DER WIRTSCHAFT UND POTENZIALE FÜR DIE HANDELSPOLITIK

Mit dem Inkrafttreten des Escazú-Abkommens im April 2021 ist nun zunächst der Rahmen gesetzt worden; die langfristige Wirkung des Abkommens ist hingegen wesentlich von den folgenden Schritten abhängig. Eine wichtige Weichenstellung wird dabei die erste Mitgliederkonferenz (Conferencia de los Partes – COP) sein, die innerhalb der nächsten zwölf Monate stattfinden wird und auf der die weiteren Verfahrensregeln diskutiert werden. Bisher zeichnet sich unter den Mitgliedern kein Konsens zur Einrichtung eines Compliance Committee ab, wie es im Rahmen der Aarhus-Konvention vorgesehen ist. Vielmehr hofft man, den auf Kooperation ausgerichteten Ansatz aus dem Verhandlungsprozess fortführen zu können, und setzt auf gegenseitige Beratung sowie den Austausch von Best Practices. Vorgesehen ist auch der Aufbau eines Finanzierungsinstruments.

Eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg des Abkommens ist zudem der weitere Ratifizierungsprozess, der bisher nur schleppend verlief. Erst mit der Unterschrift Mexikos im November 2020 konnte die notwendige Mindestteilnehmerzahl für das Inkrafttreten des Vertrages im vorgesehenen Zeitraum erreicht werden. Gemeinsam mit Argentinien beteiligen sich damit zwei Big Player der Region aktiv am Prozess, während weitere zentrale Akteure wie Brasilien, Chile und Peru eine Ratifizierung derzeit ablehnen. Während die Haltung Brasiliens unter der aktuellen Regierung niemanden überraschte, kam die ablehnende Haltung Chiles unerwartet, da das Land neben Costa Rica die treibende Kraft bei den Verhandlungen war. Seit dem Wechsel der Regierung von der Mitte-links-Koalition unter Michelle Bachelet zum rechtskonservativen Bündnis unter Sebastián Piñera ist das Interesse am Escazú-Abkommen erheblich gesunken. Wie auch in Peru befürchtet man durch die Ratifizierung einen zu starken Eingriff in die nationale Souveränität und sinkende Investitionen. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass zentrale Inhalte bereits in der nationalen Gesetzgebung verankert sind. Zudem wird die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen als deren einseitige Bevorzugung gewertet.

In allen Ländern der Region existiert darüber hinaus ein starker Widerstand seitens der Privatwirtschaft gegen das Abkommen, der auch in den Parlamenten zu einer Ablehnung oder Verschiebung der Ratifizierung geführt hat. Selbst in progressiven politischen Parteien der Region findet das Abkommen nur wenig Resonanz. Generell wird das Abkommen vor allem von der Zivilgesellschaft unterstützt. Die Befürwor-

ter_innen argumentieren insbesondere damit, dass im Escazú-Abkommen klar geregelt ist, dass jeder Staat seine Umweltpolitik auch weiterhin frei regeln kann. Durch die Schaffung einheitlicher, landesübergreifender Standards könne der Vertrag aber dazu beitragen, Arbeits- und Umweltstandards anzugleichen und damit Wettbewerbsnachteilen entgegenzuwirken. Nicht zu unterschätzen ist zudem der Gewinn an internationaler Anerkennung, die mit der Ratifizierung für ein Land verbunden ist.

Darüber hinaus könnte eine erfolgreiche Umsetzung des Abkommens einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von mehr Vertrauen in die Demokratie der Region leisten. Wie die regelmäßigen Umfragen des *Latinobarómetro* zeigen, ist die Akzeptanz für die Demokratie in Lateinamerika und der Karibik in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesunken. Transparente Verfahren und Partizipation bei Entscheidungen über Großprojekte und im Justizsystem könnten dieser negativen Entwicklung entgegenwirken.

Obwohl das Abkommen vor allem auf Umwelt- und Menschenrechtspolitik ausgerichtet ist, eröffnet es auch neue Ansätze für die Handelspolitik – sowohl in der Region Lateinamerika und Karibik als auch international mit ihren Handelspartnern. Die Regelungen des Escazú-Abkommens stehen im Einklang mit weiteren internationalen Abkommen wie den OECD-Regelungen (Mitglieder der OECD in der Region sind Chile, Kolumbien und Mexiko), den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 sowie den Umweltstandards der Amerikanischen Menschenrechtskonvention. In den vergangenen Jahren wurden in multilateralen Handelsabkommen Klauseln zur Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards aufgenommen, wenn auch meist ohne Sanktionsmöglichkeiten. Die Einbeziehung des Escazú-Abkommens in die Ausgestaltung der Handelsvereinbarungen liefert daher neue Möglichkeiten, diese Klauseln zu unterfüttern. Auch für die Umsetzung der in Deutschland und Europa diskutierten bzw. verabschiedeten Lieferkettengesetze kann das Escazú-Abkommen durch seine Regelungen zur Unternehmensverantwortung ein wichtiger Faktor sein. Beispiele hierzu könnten das aktuell kontrovers diskutierte Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Mercosur-Staaten oder das Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Andenländern Ecuador, Kolumbien und Peru sein. Dadurch könnten Synergien erzielt werden, welche über die einzelnen Abkommen und Gesetze weit hinausgehen.

Darüber hinaus sind auch weiterhin Anstrengungen in den Mitgliedsländern selbst zu unternehmen, um mehr Kohärenz von Nachhaltigkeitspolitiken in ihren nationalen Entwicklungsstrategien zu erreichen und den auch in Lateinamerika immer noch weit verbreiteten Gegensatz zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltpolitik zu überwinden. Der Abbau der sozialen Ungleichheiten in der Region kann letztlich nur durch eine sozial-ökologische Transformation erreicht werden. Das Escazú-Abkommen könnte dafür eine entscheidende Grundlage bieten.

VOM PAPIERTIGER ZUM MEILENSTEIN

Angeichts der gefährlichen Lage für Umwelt- und Menschenrechtsaktivist_innen und der sich verschärfenden Klimakrise schafft das Escazú-Abkommen wegweisende neue Standards für Menschen- und Umweltrechte in Lateinamerika. Damit das Abkommen aber kein weiterer Papiertiger bleibt, sondern tatsächlich zu einem Meilenstein für eine sozial-ökologische Veränderung wird, ist auch in Zukunft Lobby- und Informationsarbeit progressiver Akteure nötig – sowohl in den einzelnen Ländern Lateinamerikas und der Karibik als auch bei deren wichtigen Handelspartnern weltweit.

LITERATUR

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

www.cepal.org/acuerdodeescazu

Global Witness

<https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

Latinobarómetro

www.latinobarometro.org

Observatorio de conflictos mineros en América Latina (OCMAL)

<https://www.ocmal.org>

ÜBER DIE AUTORIN

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

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.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfszwecke verwendet werden.

DAS ABKOMMEN VON ESCAZÚ

Meilenstein für Menschenrechts- und Umweltpolitik



Am 22. April 2021 ist das Abkommen von Escazú in Kraft getreten. Es sichert das Recht auf Information, öffentliche Beteiligung und den Zugang zur Justiz bei umweltrelevanten Angelegenheiten. Erstmals weltweit wird darin auch ein rechtlich verbindlicher Schutz für Umwelt- und Menschenrechtaktivist_innen festgelegt. Mit dieser Regelung geht Escazú über die Aarhus-Konvention von 1998 hinaus.



Das Abkommen schafft neue Mindeststandards für Menschen- und Umweltrechte in Lateinamerika und der Karibik. Damit kann der steigenden Zahl von sozial-ökologischen Konflikten in der Region effektiver begegnet werden. Stand Mai 2021 haben zwölf Länder Lateinamerikas und der Karibik das Abkommen ratifiziert, allerdings lehnen besonders zentrale Länder wie Brasilien, Chile und Peru die Ratifizierung derzeit ab.



Das Abkommen enthält auch Regelungen zur Unternehmensverantwortlichkeit. Daraus ergeben sich neue Möglichkeiten für eine gerechtere internationale Handelspolitik. Besonders mit Blick auf die aktuelle Debatte um internationale Lieferkettengesetze ist das Abkommen daher von Bedeutung.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik