

### Das mexikanisch-europäische Handelsabkommen, die indianischen Aufstandsbewegungen und die Menschenrechtsfrage

Grenz, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grenz, W. (1999). *Das mexikanisch-europäische Handelsabkommen, die indianischen Aufstandsbewegungen und die Menschenrechtsfrage*. (Brennpunkt Lateinamerika, 8). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-443829>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 8

30. April 1999

ISSN 1437-6091

---

## **Das mexikanisch-europäische Handelsabkommen, die indianischen Aufstandsbewegungen und die Menschenrechtsfrage**

Wolfgang Grenz

*Die Europäische Union (EU) und Mexiko haben im Dezember 1997 ein Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordination und Zusammenarbeit unterzeichnet. Der Ratifizierungsprozeß läuft noch. Beide Vertragsseiten haben wiederholt ihr Interesse an einem zügigen Abschluß des Verfahrens und an einem baldigen Inkrafttreten des Abkommens zum Ausdruck gebracht. Dieses angestrebte Vertragswerk geht inhaltlich über das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA hinaus. So enthält es u.a. eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel. Über letztere ist es in den letzten Monaten in Mexiko und in Europa zu einer lebhaften Diskussion gekommen. – Kann es angesichts einer sich dramatisch verschlechternden Menschenrechtslage in Mexiko in jüngerer Zeit mit einer Standardklausel getan sein, oder bedarf es eines gezielten Überwachungsinstrumentariums zur Kontrolle der konsequenten Einhaltung der Menschenrechte? Ist eine solche „Nachbesserung“ an einem beschlossenen Vertrag überhaupt denkbar und während bereits laufender Ratifizierungsverfahren und parallel geführter Freihandelsverhandlungen politisch opportun und praktikabel?*

Über das heutige Mexiko gibt es Gegensätzliches und z.T. auch Widersprüchliches zu berichten. Das ressourcenreiche Land konnte sein Industriepotential in den letzten Jahren stetig ausbauen und hat im Zuge der Privatisierung und Modernisierung sowie der erklärten Öffnung zum Weltmarkt internationale Kapitalanleger auf sich aufmerksam gemacht. Die Wirtschafts- und Währungskrise der Jahre 1994/95 gilt offiziell als überwunden. Politisch befindet sich Mexiko in einer Umbruchsituation. Die von der seit 1994 amtierenden Administration Zedillo konsequent betriebene Reformpolitik leitete einen nicht mehr umkehrbaren Demokratisierungsprozeß ein (bei den Wahlen im Juli 1997 hatte die seit nunmehr 70 Jahren regie-

rende „Partei der institutionellen Revolution“ PRI erstmals ihre Mehrheit im Parlament verloren). Gleichzeitig löste der politische Öffnungsprozeß aber auch Verunsicherungen innerhalb und außerhalb des PRI-Apparates aus, und es kam bei den erkennbar werdenden Verlusten der Staatsmacht zu ständig wachsenden Formen der Gewalteskalation. Dies betrifft sowohl die seit 1994 auftretenden indianischen Aufstandsbewegungen (zunächst in Chiapas, ab 1996 auch in anderen südlichen Landesteilen), als auch die stetig anwachsende militärische und paramilitärische Gegengewalt und eine allgemeine Bandenkriminalität, die z.T. mit dem seit den 90er Jahren zunehmenden Drogengeschäft verwoben ist.

## Mexiko – Land der Gegensätze

Mexiko steht in dem Ruf, eine weltoffene und im besten Sinne des Wortes liberale Kulturnation zu sein. Mit diesem Ruf werden in unserem Jahrhundert namhafte Persönlichkeiten aus Deutschland bzw. dem deutschsprachigen Raum verbunden: Paul Westheim, Harry Graf Kessler, Matthias Goeritz, Ludwig Renn, Gertrude Duby-Blom, B. Traven, Erich Fromm, Egon Erwin Kisch, Anna Seghers – Künstler und Literaten, Juden und Nichtjuden, die sich von den Wirkungen der ersten großen sozialen Revolution dieses Jahrhunderts angezogen fühlten, oder die aus dem engen Europa oder vor drohender Verfolgung durch die Nazis geflohen waren und in dem freizügigen Mexiko Asyl erhielten.

Erst kürzlich weilte der in Bombay geborene britische Journalist und Romancier Salman Rushdie in Mexiko-Stadt, als die Megametropole offiziell zu einem Zufluchtsort für politisch verfolgte Schriftsteller erklärt wurde.

In den 60er und 70er Jahren fanden viele lateinamerikanische Intellektuelle in Mexiko Zuflucht, die vor der Repression der Militärregime in den südlichen Nachbarländern geflohen waren. Auch sie erhielten Arbeitserlaubnis und genossen Bewegungs- und Meinungsfreiheit, wann immer sie sich an ein ungeschriebenes Gesetz hielten: sich nicht in die inneren Angelegenheiten des Landes einzumischen und sich nicht öffentlich über innermexikanische Probleme zu äußern. Denn in den nunmehr 70 Jahren, in denen die „ewige Regierungspartei“ PRI die Macht innegehabt hat, ging die Garantie der persönlichen Freiheit stets einher mit der Möglichkeit innenpolitischer Repression. Kritik an und oppositionelles Verhalten gegenüber der alles bestimmenden Partei und den Errungenschaften der Revolution wurde scharf gehandelt. Die notorische Weltoffenheit der politischen Machthaber, die u.a. von dem Prinzip der Nichteinmischung in die Belange anderer Staaten gekennzeichnet war, fand nach innen rasch ihre Grenze. Wer bereit war, diese Regeln zu beherzigen, genoß das freie Leben in diesem schönen Land; wer aber dagegen verstieß, mußte mit Schwierigkeiten rechnen.

Mexiko hat seit Mitte des vorigen Jahrhunderts eine Reihe beispielhafter, die persönlichen Freiheiten garantierenden Reformgesetze entwickelt, die im übrigen Lateinamerika ihres gleichen suchen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die „Ley de amparo“ – eine Art *habeas corpus*, die einem verhafteten Strafverdächtigen Schutz vor unkontrollierter und unrechtmäßiger Behandlung gibt.

In bezug auf die Menschenrechte hat Mexiko alle wichtigen internationalen Abkommen und Erklärungen unterzeichnet. Zu dieser klaren rechtspolitischen Grundhaltung steht die aktuelle Menschenrechtswirklichkeit in einem krassen Widerspruch. Seit der Unterzeichnung des europäisch-mexikanischen Rahmenabkommens hat sich die Menschenrechtssituation in Mexiko kontinuierlich verschlechtert. Diese von internationalen Menschenrechtsorganisationen als „dramatisch“ bis „katastrophal“ bezeichnete Entwicklung wird in Europa bisher nur flüchtig wahrgenommen. Bei dem diesjährigen *hearing* vor der UN-Menschenrechtskommission in Genf wurde Mexiko besondere Aufmerksamkeit zugewandt. In einer Vorabverlautbarung der Kommission war von einer „allgemeinen Schwächung des Rechtsstaats“ in Mexiko die Rede.

## Das europäisch-mexikanische Vertragswerk

Am 8. Dezember 1997 wurde zwischen der EU und Mexiko als Ergebnis mehrjähriger Gespräche und Verhandlungen ein Rahmenabkommen geschlossen, mit dem eine wirtschaftliche Partnerschaft aufgebaut und erweitert werden und darüber hinaus die politische Konzertierung und die Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten gefördert werden soll.

Hauptziel des Abkommens ist die fortschreitende und gegenseitige Liberalisierung des Austauschs von Waren und Dienstleistungen. Aber das Abkommen geht über Wirtschafts- und Handelsbelange weit hinaus. Es enthält Formulierungen für den politischen Dialog ebenso wie für eine Zusammenarbeit in spezifischen Bereichen, wie Energie, Bildung und Kultur, Verbraucherschutz, Umwelt, soziale Fragen und Menschenrechte.

Das mexikanisch-europäische Abkommen bietet einen allgemeinen Rahmen für die Ausfüllung einer neuen intensiveren Beziehung zwischen der Mitgliedsstaaten EU und Mexiko. Es steckt die einzubeziehenden Ziele und Felder ab, geht aber nicht weiter ins Detail, was die einzuschließenden Waren oder Dienstleistungen, Zollsenkungen oder andere Vorkehrungen betrifft. Diese müssen von den Vertragspartnern noch ausgehandelt werden.

Bevor das Vertragswerk als Ganzes in Kraft treten kann, müssen zwei Verfahren beendet sein:

*Das Rahmenabkommen über eine wirtschaftliche Partnerschaft (Freihandel), politische Abstimmung und Zusammenarbeit.*

Das Abkommen (auch "Acuerdo Global" genannt) wurde in der ersten Jahreshälfte 1997 ausgehan-

delt. Der Vertragstext wurde am 8. Dezember 1997 unterzeichnet. Zur Zeit läuft das formelle Ratifizierungsverfahren, das dem Abkommen völkerrechtliche Verbindlichkeit verleihen soll.

Dieser Ratifizierungsprozeß ist langwierig, weil die Parlamente beider Seiten dem Vertragswerk wie einem ordentlichen Gesetz zustimmen müssen: Das mexikanische Parlament, das Europäische Parlament und die Parlamente aller EU-Mitgliedsstaaten; danach auch noch der Europäische Rat als oberstes Organ der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Einige EU-Staaten haben bereits ratifiziert. In Deutschland soll das Verfahren bis Mitte des Jahres abgeschlossen sein (drei Lesungen im Bundestag, zwei Kabinettsbefassungen und die Zustimmung durch den Bundesrat). Federführend für das Verfahren ist das Bundeswirtschaftsministerium, das nach eigenen Angaben nicht vor dem Jahr 2001 mit dem Abschluß des gesamten Ratifizierungsprozesses rechnet.

#### *Das Interimsabkommen und die europäisch-mexikanischen Freihandelsverhandlungen*

Kern des Globalabkommens ist ein auszuhandelnder Freihandelsvertrag. Um nicht zu viel Zeit bis zum Beginn der Verhandlungen ins Land gehen zu lassen, kamen die Vertragspartner überein, parallel zu dem Ratifizierungsprozeß für das Globalabkommen schon mit den Verhandlungen zu beginnen. Diese Übereinkunft ist das sog. "Interimsabkommen", das im April 1998 vom mexikanischen Senat und Ende Juni 1998 vom Europäischen Parlament bestätigt wurde. Auf der Grundlage des Interimsabkommens wird seit Anfang Dezember 1998 wechselweise in Mexiko-Stadt und in Brüssel über ein zu schließendes Freihandelsabkommen verhandelt. Verhandlungsführer ist auf europäischer Seite die Kommission. Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten haben Beobachterstatus und berichten ihren Regierungen über den jeweiligen Stand der Verhandlungen, die nach Einschätzung der Experten ein bis zwei Jahre in Anspruch nehmen können.

#### **Zur Bedeutung des Abkommens**

In den letzten drei Jahrzehnten hat der Handel zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erheblich an Bedeutung gewonnen. Gegenwärtig macht er etwa 60% aus, gegenüber einem Anteil von 40% in außereuropäische (sprich: Nicht-EU-) Staaten.

Die EU ist einer der größten Importeure und Exporteure der Welt. Ihre Käufe aus Drittländern machen ungefähr 36,5% des Welthandels aus, ihre

Exporte in Märkte außerhalb der Gemeinschaft ca. 35%. Die USA und Japan sind mit geringeren Prozentanteilen beteiligt.

Die EU hat seit ihrer Gründung ein komplexes System von Handelsbeziehungen mit Drittländern aufgebaut, die sich je nach Zugehörigkeitsgruppe oder Region unterscheiden. An der Spitze dieser Pyramide von Handelsprivilegien stehen die Abkommen mit der Schweiz, Liechtenstein und Island. An zweiter Stelle rangieren die Assoziierungsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten. Den dritten Rang nimmt das Abkommen mit den AKP-Staaten ein, das seit dem Einschluß von Südafrika 71 Länder umfaßt. An vierter Stelle ist das Abkommen über eine neue Mittelmeer-Politik zu nennen, und erst dahinter rangieren die Beziehungen der EU zu Lateinamerika. In diesem letztgenannten Bereich wird ein Gegensatz besonders augenfällig: Während für die lateinamerikanischen Ökonomien die EU mit durchschnittlich rd. 20% der Ein- und Ausfuhren zweitwichtigster Handelspartner ist, nimmt diese Region der Welt für die EU nur einen bescheidenen Platz ein. Bisher gibt es keine Präferenzabkommen mit diesen Ländern, außer den laufenden Freihandelsverhandlungen mit Chile und Mexiko und einem sog. intraregionalen Rahmen für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Mercosur, der ein Freihandelsabkommen für das Jahr 2010 vorsieht.

Da es sich bei der Handelsvereinbarung mit Mexiko um die erste ihrer Art zwischen der EU und einem lateinamerikanischen Land handelt, wird diesem Abkommen beträchtliche politische und wirtschaftliche Bedeutung beigemessen. Man spricht von einem Pilotcharakter für weitere in Zukunft zu schließende Vereinbarungen, z.B. mit dem Mercosur.

Um was geht es inhaltlich? Mexiko strebt an, seine Abhängigkeit von den USA als dessen Hauptexportmarkt zu verringern (über 80%) und die europäischen Zölle auf mexikanische Waren abzubauen. Die EU-Mitgliedsstaaten sind ihrerseits daran interessiert, die Handelsbeziehungen mit Mexiko wieder zu beleben, die in den letzten Jahren kontinuierlich abgesunken sind.

#### **Mexikos Außenhandel mit der EU (in %)**

<b>Jahr</b>	<b>Importe</b>	<b>Exporte</b>
1991	12,4	7,8
1992	12,0	7,3
1993	11,8	5,0
1994	11,3	4,5
1995	9,3	4,2
1996	8,6	3,7
1997	8,6	3,6

Quelle: Comercio Exterior, México, Nov. 1998

Kritiker unken, daß sich die Handelsstrukturen im Rahmen von NAFTA (und innerhalb des amerikanischen Doppelkontinents insgesamt) längst soweit verfestigt hätten, daß die europäisch-mexikanische Annäherung zu spät komme. Hierfür gibt es keine stichhaltigen Belege. Es ist im Gegenteil – ähnlich wie vor Abschluß des NAFTA-Vertrages (1993) – eher von einer Bereitschaft zur Belebung des bilateralen Handels und einer Investitionsausweitung auszugehen.

### **Die Demokratie- und Menschenrechtsklausel**

Um diese Klausel ist es in den letzten Monaten zu einer lebhaften Debatte gekommen.

In Titel 1, Artikel 1 des Globalabkommens heißt es: „Die Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung niedergelegt sind, sind die Richtschnur der Innen- und Außenpolitik der Vertragsparteien und bilden einen wesentlichen Bestandteil dieses Abkommens.“ Hierzu folgt in Artikel 39 der Hinweis, daß die Vertragsparteien übereinkommen, mit der Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte und Demokratie die „in Artikel 1 niedergelegten Grundsätze anzustreben.“ Diese Zusammenarbeit soll sich v.a. auf die Stärkung der Zivilgesellschaft durch Bildungs-, Ausbildungs- und Sensibilisierungsprogramme konzentrieren, auf Ausbildungs- und Informationsaktionen zur Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und zur Stärkung des Rechtsstaats und schließlich auf die „Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Wahrung demokratischer Grundsätze“. Als „Kann“-Formulierung ist von einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Wahlorganen der Vertragsparteien die Rede „sowie zwischen anderen Stellen, die für die Überwachung und Förderung der Achtung der Menschenrechte zuständig sind“.

Menschenrechtsexperten argumentieren, daß angesichts der sich ständig verschlechternden Menschenrechtslage in Mexiko seit Unterzeichnung des Rahmenabkommens eine Revision des Vertragstextes zwingend erforderlich sei. Die Demokratie- und Menschenrechtsklausel gehe über Standardformulierungen nicht hinaus, wie sie seitens der EU bei den Assoziierungsabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten zur Anwendung komme. Menschenrechtsverletzungen seien so nicht kontrollierbar und nicht zu ahnden. Es bedürfe der Festlegung konkreter Kontrollmechanismen zur Überprüfung und Ausfüllung des Abkommens. Es sei bekannt, daß die mexikanische Seite diesem Vertragsteil nur zögernd und

letztendlich unter Hinzufügung einer einseitigen Erklärung zugestimmt habe.

Das mexikanische Menschenrechtsnetzwerk *Todos los Derechos para Todos* („Alle Rechte für alle“ – in Anspielung an das Motto der Wiener UN-Menschenrechtskonferenz von 1995) hat vier Vorschläge zur Ausfüllung von Artikel 1 des Globalabkommens erarbeitet:

- Vorlage jährlicher Menschenrechtsberichte von beiden Seiten unter Einschluß eines Beratungsmechanismus mit NGOs;
- jährliche Treffen zwischen dem Unterausschuß für Menschenrechte des Europäischen Parlaments und der Menschenrechtskommission im mexikanischen Senat und Abgeordnetenhaus;
- jährliche Treffen eines gemeinsamen Ausschusses zur Überprüfung der Menschenrechtssituation;
- Ernennung eines Beauftragten innerhalb der EU-Delegation in Mexiko, dessen ausschließliche Funktion die Überwachung der Menschenrechte ist.

Diesen deutlichen Vorschlägen haben sich inzwischen europäische und auch deutsche Organisationen angeschlossen, vor allem kirchliche Einrichtungen, die i.d.R. mit Geldern des BMZ in Mexiko humanitäre Hilfe leisten. Die Vorschläge gehen alle von einer speziell Mexiko betreffenden Kontrolle aus, was ihre mögliche nachträgliche Einbindung in ein bilaterales Vertragswerk nicht erleichtert.

Europäische (und auch deutsche) Regierungsvertreter setzen dagegen, es bestehe keine Möglichkeit mehr, an dem Vertragstext noch zu deuteln, ohne das Abkommen als Ganzes zu gefährden. Der amtliche Tenor lautet: "Wir müssen erst ratifizieren; danach können wir Dinge einklagen, auch die Menschenrechte". Die mexikanische Sorge, es gäbe auf europäischer Seite ein erklärtes Mißtrauen in die mexikanischen Verhältnisse, sei unbegründet, denn die Demokratie- und Menschenrechtsklausel gehöre jetzt und fortan zu jedem internationalen Abkommen.

Sehr engagiert wirkt die europäische Haltung in der Menschenrechtsfrage indes nicht. Der Spanier Manuel Marín, Vizepräsident der EU-Kommission und Hauptinteressenvertreter Europas gegenüber Lateinamerika, stattete Mexiko im Vorfeld der nunmehr laufenden Freihandelsverhandlungen Ende Oktober 1998 einen Besuch ab. Marín betonte bei dieser Gelegenheit, daß der Menschenrechtsaspekt noch nicht gelöst sei und daß die EU in diesem Punkt in den letzten zwei Jahren Mexiko gegenüber mehrfach ihre Sorge bekundet habe. Dies sei aber nicht in dem Sinne

geschehen, daß man von europäischer Seite „Lektionen erteilt hätte“, sondern „schlicht im Sinne der Kooperation, des Dialogs und um gelegentlich kritisch anzumerken, was wir für korrekt hielten“. Marín erwähnte, daß in Europa in dieser Hinsicht auch nicht alles in Ordnung sei.

Noch prononcierter äußerte sich der finnische Präsident Martti Ahtisaari, als er am 19.2.1999 auf einer Pressekonferenz mitteilte, der Europäische Rat habe die Kontroverse über die vermeintliche Verletzung der Menschenrechte gegenüber indigenen Völkern in Mexiko überwunden, nachdem auf diesem Gebiet deutliche Fortschritte zu verzeichnen seien (El Universal, México D.F., 20.2.1999). Finnland übernimmt im Juli 1999 die EU-Präsidentschaft.

### **Nord-Süd-Gefälle**

Die sozio-kulturelle und ökonomische Entwicklung Mexikos ist von einem deutlichen Nord-Süd-Gefälle geprägt. Mexiko hat heute rd. 94 Millionen Einwohner und einen Anteil von rd. 10 Prozent indianischer Bevölkerung. Das wesentliche Charakteristikum ist deren Zugehörigkeit zu einer Sprachgemeinschaft. Man zählt an die 60 indianischen Sprachen, die untereinander so verschieden sein können wie italienisch und finnisch. Die indigenen Völker sind zwar über das nationale Territorium verteilt, dennoch spiegelt sich hier deutlich das Nord-Süd-Gefälle wider: Auf die mittleren und südlichen Landesteile konzentrieren sich weit über 90 Prozent der Einwohner indianischer Sprachen. Schwerpunkte bilden die Bundesstaaten auf der Halbinsel Yucatán (Quintana Roo und Campeche) sowie Oaxaca, Guerrero und Chiapas. Der Grad der sozio-ökonomischen Marginalisierung der indigenen Bevölkerungsgruppen ist sehr ausgeprägt. Knapp 54 Prozent gelten als alphabetisiert; rund drei Viertel der *indígenas* haben aber keine abgeschlossene Grundschulausbildung, sind – wenn überhaupt – im Agrarsektor tätig und nehmen nur bedingt an der Geldwirtschaft teil. 52 Prozent der *indígena*-Haushalte verfügen nicht über elektrischen Strom, 68 Prozent von ihnen haben kein fließend Wasser, über 90 Prozent keine Abwasserentsorgung (alle Angaben vom Statistischen Bundesamt INEGI und vom Instituto Nacional Indigenista).

Mit dem Verfassungsgrundsatz einer „plurikulturellen Zusammensetzung“ der mexikanischen Nation tun sich Politiker bis heute schwer. Tatsächlich sind die *indígenas* nicht integriert.

In all den Jahrzehnten des politischen Zentralismus stand das Amt des Staatspräsidenten von Mexiko stets auch als ein Symbol für die nationa-

le Einigung und eine Politik des „*indigenismo*“, d.h. der Einbindung und Verwestlichung der indianischen Völker. Das alle sechs Jahre sich wiederholende Ritual der sog. Wahlkampagnen des mit Sicherheit gewinnenden Präsidentenkandidaten aus der PRI-Familie – per *dedazo* (Fingerzeig) durch den noch amtierenden Staatschef schon auserwählt – war immer auch ein Akt der Nationbildung. Die Reisen des PRI-Kandidaten und des später in Wahlen bestätigten Präsidenten führten diesen in entlegene Teile und zu Einwohnern des Landes, die sonst selten einen Politiker zu Gesicht bekamen. Verbunden waren diese festlichen Begebenheiten stets mit vielen Fahnen und Fähnchen in grün-weiß-rot – den Landesfarben, die gleichzeitig die Farben der Regierungspartei PRI sind. Wie schwer sich auch noch der Reformpräsident Zedillo mit dem Begriff einer multikulturellen Gesellschaft tut, und wie sehr er die eher hellhäutigen, spanischsprechenden Mexikaner den Ureinwohnern unter den Staatsbürgern der Vereinigten Mexikanischen Staaten gegenüberstellt, mag folgendes Zitat einer improvisierten Rede Zedillos vom Januar 1998 in Chiapas verdeutlichen: „Die Lösung Ihrer Probleme kann niemals Ihre unterschiedliche Behandlung sein. Im Gegenteil! Sie sollen genau dieselben Rechte erhalten, die wir Mexikaner alle haben. Es wäre ein Fehler zu denken, daß sich die Probleme der Indianer in Mexiko durch eine besondere Hervorhebung in unserer Verfassung lösen ließen, die sie dann so behandeln würde, als ob sie nicht uns Mexikanern gleichgestellt wären“.

In einer neueren vergleichenden Studie über indianische Rechte in den lateinamerikanischen Verfassungen wird der Beweis geführt, daß es in mehreren Staaten indianische Verfassungsgarantien gibt, die die Grundlage für eine funktionierende plurikulturelle Gesellschaft bilden (Barié 1998). Als Beispiele werden u.a. Kolumbien und Brasilien angeführt. Parlamentarische Beschlüsse sind natürlich um so leichter zu fassen und politisch umzusetzen, je geringer der indianische Bevölkerungsanteil ist. In Mexiko macht die *indígena*-Bevölkerung über 10 Prozent aus, und ihr immer lauter vorgetragener Anspruch auf den Schutz des von ihnen besiedelten Bodens ist zu einer Kernfrage der Auseinandersetzungen geworden.

### **Der Chiapas-Konflikt und die allgemeine Verschärfung der Menschenrechtslage**

Seit fünf Jahren agiert im südlichen Bundesstaat Chiapas eine Guerillabewegung neuen Typs, das *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) (= „Nationales Zapatistisches Befrei-

ungsheer“). Dessen Sprecher, *Subcomandante Marcos*, fiel von Anfang an durch seine undogmatische und phantasievolle Sprache auf, die ihm in breiten Kreisen der mexikanischen Öffentlichkeit, vor allem der neuen Zivilgesellschaft, fast charismatische Züge verlieh. Der seit 15 Jahren in Chiapas lebende weiße Intellektuelle aus Zentralmexiko bleibt auch nach seiner Entlarvung durch den Sicherheitsdienst der verummte *Marcos*. Die vom EZLN erhobenen Forderungen nach mehr Demokratie und größerer wirtschaftlich-sozialer Gerechtigkeit sind einfach und angesichts der Reformunfähigkeit des PRI sowie einer immer stärker auseinanderdriftenden Gesellschaft in arm und reich für viele Mexikaner einleuchtend und nachvollziehbar.

Die mexikanische Regierung war von Anbeginn bemüht, die EZLN-Aktionen als lokal begrenztes Phänomen einzustufen und die Aufständischen mit Geldgeschenken zu kooptieren. Als die Verhandlungen auch binnen Jahresfrist erfolglos blieben, kam es am 9. Februar 1995 zu einer militärischen Zangenoperation gegen die Zapatisten, die aber wenige Tage später von Präsident Zedillo in einer Kehrtwendung wieder gestoppt wurde. Es wurde weiter verhandelt, bis im Februar 1996 zwischen Regierung und EZLN schließlich ein Abkommen über indigene Rechte und indigene Kultur in Mexiko unterzeichnet war (Abkommen von San Andrés de Larráinzar). Dieses wurde ein halbes Jahr darauf von Rechtsberatern des Präsidenten als eine nicht mit der Verfassung in Einklang zu bringende Vereinbarung eingestuft. Präsident Zedillo sprach von der Gefahr der Balkanisierung Mexikos und sah keinen Handlungsbedarf. Seit der Unterbrechung des Dialogs hat die zapatistische Zivilbevölkerung aufgrund der Nichterfüllung der Vereinbarungen von San Andrés damit begonnen, die Abkommen ihrerseits in die Tat umzusetzen und sich in sogenannten autonomen Gemeinden zu organisieren. Seither ist immer häufiger von der *ingobernabilidad*, der Unregierbarkeit in Chiapas die Rede. Die Zentralregierung will dies nicht dulden und hat zigtausende Soldaten in die Region verlegt. Die Zapatisten sind in Mannschaftsstärke und auch waffentechnisch den regulären Truppen des mexikanischen Heeres weit unterlegen und überhaupt nicht in der Lage, ihre lokale „Macht“ mit Waffengewalt zu verteidigen. Sie setzen in ihrem Kampf um die Verfolgung ihrer Ziele mehr auf das Wort und die internationale Solidarität. Der Staat scheint gleichwohl nicht in der Lage, seinen Anspruch auf das Gewaltmonopol durchzusetzen. Mindestens 40.000 Soldaten sind Presseberichten zufolge mittlerweile in Chiapas aufmarschiert mit dem Regierungsauftrag, die „bewaffneten Gruppen“ zu entwaffnen. Sie sind aber nach Angaben von NGOs nicht dort, wo es gilt,

Paramilitärs zu entwaffnen, sondern bedrängen und verunsichern die Bevölkerung. Laut Augenzeugen fallen sie in die Dörfer ein, wenn die Männer auf den Feldern arbeiten, und vergewaltigen Frauen und Mädchen. In dem blinden Mißmut, es überall mit Sympathisanten von Zapatisten zu tun zu haben, zerstören sie Kaffeesträucher und Maisfelder und treiben die Bevölkerung ganzer Ortschaften in die Flucht. Seit Unterbrechung des Friedensdialogs soll es allein in Chiapas nach vielfach bestätigten Meldungen 20.000 neue Vertriebene geben (Foley 1999).

Zweieinhalb Jahre nach dem Zapatisten-Aufstand trat im Juli 1996, vom Bundesstaat Guerrero ausgehend, eine neue Aufstandsbewegung in Erscheinung. Das „*Ejército Popular Revolucionario*“ (EPR) ist ein breites Bündnis alter und neuer revolutionärer Gruppen und gilt unter Sicherheitsexperten als weitaus gefährlicher als das ELZN. EPR und eine weitere Abspaltung ERPI agieren vorwiegend in Guerrero und Oaxaca, sind aber auch in fünf weiteren Bundesstaaten und bis in die Vororte der Hauptstadt gewalttätig in Erscheinung getreten.

Der massive Einsatz von Militärs in Krisengebieten wie Chiapas, Oaxaca und Guerrero gegen Aufständische und vermutete *indígena*-Verbündete läßt die Interpretation zu, daß in Teilen des Landes Praktiken zum Zuge kommen, die wie eine nachholende Doktrin der nationalen Sicherheit erscheinen. Nach allen Berichteten über die Erfolge militärischer Interventionen in den Aufstandsgebieten muß man zu dem Schluß kommen, daß die Militärisierung in aller Regel nur sehr bedingt die angestrebte Ordnung bringt; sie bringt dagegen mit großer Wahrscheinlichkeit die noch herrschende Sozialstruktur durcheinander. Resumiert man die Berichte von Beobachtern vor Ort, so wiederholen sich auch hier die leidigen Erfahrungen: Wo Militärs im eigenen Land und gegen die eigene Bevölkerung agieren, wachsen die Waffenarsenale, wo Militärs sind, gibt es Entführungen, wird Folter praktiziert, gibt es Prostitution, Unsicherheit, Korruption, Straflosigkeit, Gewalt und Tod (Barrera 1998).

### **Indianische Aufstandsbewegungen und Counterinsurgency im Süden Mexikos – die innenpolitischen Folgen**

Warum halten sich die Aufstandsbewegungen im Süden Mexikos, und welche innenpolitischen Folgen haben sie? Der Eintritt Mexikos in die NAFTA am 1.1.1994 setzte nach Aussage der Zapatisten die Zäsur, mit der sich die Staatsführung mit ihrer neoliberalen Wirtschaftspolitik über die elementaren Interessen großer Teile der eigenen Be-

völkerung hinwegsetzt. Insbesondere die indianischen Minderheiten fürchten, daß mit der endgültigen Hinwendung Mexikos zum internationalen Großkapital und der Globalisierung der mexikanischen Wirtschaft die Rechte der *indígenas* auf sprachliche, kulturelle und wirtschaftliche Eigenständigkeit verloren gehen werden.

Das Zapatistische Befreiungsheer EZLN hat in den fünf Jahren seit ihrem Auftreten verschiedene Etappen durchlaufen und ist auch kein in sich homogener Block. Die beiden Hauptströmungen bilden auf der einen Seite die aus den indianischen Gemeindeorganisationen (größtenteils Frauenorganisationen) hervorgegangene Gruppe um *comandante David*, die ausgeprägte Verbindungen zu den kirchlichen Vermittlern (v.a. der Versöhnungskommission CONAI) hatte, und auf der anderen Seite die Gruppe der Radikalen und Militanten um die jüngeren *comandantes Tacho* und *Moisés*. Während in der Anfangsphase ihres Auftretens die weißen Guerrilleros um *subcomandante Marcos* innerhalb des EZLN im Sinne des indigenen Anliegens eine dienende Rolle spielten, hat sich heutzutage eine Hegemonie des militanten Flügels über die erstgenannte Gruppe herausgebildet, wodurch auch *Marcos* einen deutlichen Machtzuwachs erfahren hat. Dies macht auch die seitens der Zapatisten immer wiederholte Aussage, sie strebten nicht die politische Macht an, so paradox. Einerseits wirkt es überzeugend, daß das EZLN keine formale und parteipolitische Macht anstrebt. Andererseits beherrscht es die reale Macht in den autonomen Gemeinden (*municipios*) mit zentralistischer und disziplinärer Strenge. Auch die Vorbereitung und Organisation der nationalen Befragung vom 21. März 1999 waren straff organisiert. Nach der langen Pause des Friedensdialogs und angesichts fortschreitenden militärischen Drucks in Chiapas brauchte das EZLN dringend eine Aktion, um landesweit auf seine Position aufmerksam zu machen. Daß anläßlich dieser Befragung zur „Anerkennung der Rechte der indianischen Völker und dem Ende des Ausrottungskrieges“ 2,5 Millionen Menschen ein Votum für die Zapatisten abgaben, wird unterschiedlich interpretiert. Einerseits ist dies eine beachtliche Zahl, und man kann nicht davon ausgehen, daß der Stimmenanteil der (ab zwölf Jahre wahlberechtigten) Kinder und Jugendlichen besonders hoch war; andererseits war die Reaktion in der Bevölkerung auf die landesweit ausgeschwärmten 5.000 Zapatisten nicht sonderlich groß, die Versammlungen der 172 Zapatisten in Mexiko-Stadt sogar auffällig schlecht besucht.

Bei zahlreichen, Mitte April mit Vertretern verschiedener Menschenrechtsorganisationen und

mit teilweise scharfen Regierungskritikern und Parteipolitikern unterschiedlicher Couleur geführten Gesprächen wurde deutlich, daß der Begriff „Ausrottungskrieg“ einhellig als überzogen und nicht akzeptabel abgelehnt wurde, auch von *Insidern*, die ständig zwischen Chiapas und dem Distrito Federal hin- und herpendeln. Solche verbalen Übersteigerungen können aber auch als Reaktion auf von Regierungsseite gewählte Formulierungen gewertet werden. So hatte Präsident Zedillo im Mai 1998 den Bischof von San Cristóbal de las Casas und CONAI-Präsidenten, Samuel Ruiz, als den Repräsentanten einer „Theologie der Gewalt“ charakterisiert. Bischof Ruiz, auf den schon zuvor Mordanschläge verübt worden waren, trat daraufhin als CONAI-Vorsitzender zurück. Der Friedensdialog geriet damit vollends ins Stocken.

Nachdem der chiapanekische Gouverneur Albores eine schlagkräftigere Entwaffnung der paramilitärischen Banden durch Heereseinheiten angekündigt hat, ist eine neue verworrene Lage entstanden. Da es gemäß den Verhandlungen von San Andrés im Rahmen eines vom Kongreß erlassenen Gesetzes zur Versöhnung dem EZLN erlaubt ist, sich bewaffnet in begrenzten Gebieten aufzuhalten, drohen jetzt paramilitärische Einheiten damit, zu den Zapatisten überzulaufen, um ihre Waffen zu behalten. Dies könnte selbst für den jetzigen Innenminister und Präsidentschaftskandidaten für das Jahr 2000, Francisco Labastida, zu einer politischen Falle werden. Daß ausgerechnet jetzt (am 8.4.1999) die symbolbehaftete autonome Gemeinde von San Andrés de Laráinzar „zurückerobert“ wurde, wird von politischen Beobachtern sehr unterschiedlich gewertet.

### Offene Fragen

Bei den Verhandlungen um das mexikanisch-europäische Freihandelsabkommen kann es durchaus noch eine neue Dynamik geben. Dies zeigte die in der ersten Aprilhälfte in Mexiko-Stadt erfolgte vierte Runde. Die mexikanische Seite machte nach Sondierungen bei den nationalen Wirtschaftsverbänden einen deutlichen Rückzieher und will derzeit nur noch knapp die Hälfte ihres Handels mit Europa bis zum Jahr 2003 liberalisieren. Der europäische Chefunterhändler Mendel Goldstein konnte angesichts des in Frage stehenden (im Vergleich zu dem, was mexikanische Unternehmen im Rahmen von NAFTA „aushalten müssen“) relativ geringen Handelsvolumens vor mexikanischen Fernsehkameras seinen Unmut über die auf der Stelle tretenden Verhandlungen nur schwer verbergen. Hinzu kommt, daß auf europäischer Seite plötzlich mehrere internationale Ge-



werkschaftsverbände aufgewacht sind und vehement die Formulierung von Überwachungsmechanismen für die Einhaltung von Arbeits- und Menschenrechten fordern. Ihre Erinnerung daran, daß die Formulierungen des Globalabkommens hinter geltenden Normen wie die der Internationalen Arbeitsorganisation (spanisch: OIT) zurückbleiben, ist ein überdeutlicher Hinweis auf das Übereinkommen Nr. 169 der OIT betreffend Rechte indigener Völker. Es soll hier aber nicht der Eindruck vermittelt werden, daß der Schwarze Peter allein auf der mexikanischen Seite läge. Die Europäer „mauern“ nach wie vor in der Agrarfrage. Offiziell wird von „einigen sensiblen Produkten“ gesprochen; Details werden unter Hinweis auf die laufenden Verhandlungen nicht erörtert. Dabei geht es weniger um den Handel mit Mexiko als vielmehr um den Präzedenzfall, der für kommende Freihandelsvereinbarungen gescheut wird.

Das international angesehene Menschenrechtszentrum in Mexiko-Stadt „Miguel Agustín Pro Juárez“ (PRODH) hat kürzlich eine Broschüre veröffentlicht, mit der ein detaillierter Gesamtüberblick über die allgemeine Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Mexiko in den letzten Jahren – über die Krisengebiete im Süden hinaus – zur Verfügung steht (PRODH 1999). Wer sich in Verbindung mit den laufenden Verhandlungen zwischen Mexiko und Europa gewissenhaft mit der Frage der Menschenrechte befassen will, wird an dieser kommentierten Dokumentation nicht vorbeikommen.

Von Mary Robinson stammt der Satz: „Die Menschenrechtsverletzungen von heute sind die Gründe für die Konflikte von morgen“. Die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte hat sich in jüngster Zeit wiederholt sehr kritisch zur Menschenrechtssituation in Mexiko geäußert. Wenn man ihr Zitat auf Mexiko bezieht, steht dem Land mit großer Wahrscheinlichkeit

eine konfliktreiche Zukunft bevor. Daran können weder die Wirtschaft noch die Unterhändler eines Freihandelsabkommens interessiert sein. Deshalb muß es im Interesse aller Beteiligten liegen, abgewogene, uneilige und sorgfältige Verhandlungen zu führen, um auch in der Frage der Ausfüllung der Demokratie- und Menschenrechtsklausel zu optimalen und langfristig tragfähigen Ergebnissen zu kommen.

### Weiterführende Literatur:

Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten Mexikanischen Staaten andererseits. Brüssel 1998, 20 S.

Barié, Cletus Gregor: Los derechos indígenas en las constituciones latinoamericanas contemporáneas. México D.F.: UNAM 1998, 385 S. (Tesis de licenciatura en Estudios Latinoamericanos).

Barrera Hernández, Abel: Militarización e impunidad en el Estado de Guerrero (Vortrag gehalten auf der Tagung „Mexiko ist mehr als Chiapas“, Bad Boll 27.-29.11.1998).

Centro de Derechos Humanos „Fray Bartolomé de Las Casas“ (Hrsg.): Die Situation der Menschenrechte in Chiapas. 1998, 14 S.

Ciudadanos de México ante los Acuerdos de Libre Comercio con la Unión Europea. México D.F., Agosto de 1998, 48 S.

Michael W. Foley: Southern Mexico: Counterinsurgency and Electoral Politics. Washington D.C.: United States Institute of Peace 1999, 16 S. (Special Report)

Images of Repression. A Critical Time for Human Rights in Mexico, 1996-1998 / Human Rights Centre „Miguel Agustín Pro Juárez“ (PRODH). México D.F., February 1999, 216 S.

Montaño Armendáriz, Angélica; Pérez Concha, Juan Carlos: La política comercial de la Unión Europea y el acuerdo de libre comercio con México, in: Comercio Exterior, México D.F., Noviembre de 1998, S. 918-926

Whitehead, Laurence: „Pobre México, tan lejos de Noordwijk“: Las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa, in: IRELA (Hrsg.): La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica. Madrid 1997

Mexikanische Tagespresse.

Presseinformationen der Mexikanischen Botschaft, Bonn .

Interviews.

---

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbökel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Aboppreis per E-mail bezogen werden.

### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/iik>