

**Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte – der Förderung dieser Werte fühlt sich die Europäische Union nicht nur im Innern verpflichtet, sondern auch bei der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen. Ausdruck dieses Ziels ist die „Demokratieklausel“, die heute Bestandteil der von der EU mit Drittstaaten geschlossenen Verträge ist. Erstmals im Lomé IV-Abkommen von 1989 verankert, hat sie vor allem in den Abkommen der Europäer mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern Leben erhalten und hierbei ihre Stärken, aber auch ihre Schwächen gezeigt. Eingang fand die Demokratieklausel auch in das europäisch-mexikanische Globalabkommen von 1997, wenn sich die Kooperation mit Mexiko auch, nicht zuletzt aufgrund der von der dortigen Regierung bis 2000 verfolgten Politik der strikten Nichteinmischung, als schwierig erweist. Man mag, auch mit Blick auf die fehlende Einbeziehung der Zivilgesellschaft Mexikos in den institutionalisierten Diskurs, fragen, ob die Klausel generell nur ein rhetorisches Instrument ist, geeignet zur Ruhigstellung des europäischen Gewissens. Allzu hohe Erwartungen sind sicher fehl am Platz. Doch darf die Demokratieklausel schon für sich in Anspruch nehmen, einen Dialog innerhalb der Gesellschaft eines Partnerlandes zu fördern, der der Festigung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten dient.**

# Theorie und Praxis der Demokratieklausel in den Beziehungen der EU zu Drittstaaten: das Beispiel Mexiko

## ■ Executive Summary

In its foreign relations, the EU accords priority to promoting and consolidating democracy, the rule of law, and human rights in its partner countries. More than that, its partners must acknowledge these principles to be granted assistance and to benefit from trade liberalization. At the time of the Cold War, it was difficult to communicate these values in European political cooperation without conflict. However, only a few years after the fall of the Wall and of communism in Europe, the ‚democracy clause‘ became a permanent feature of all treaties concluded between the former European Community and third countries. It also is part of the general agreement concluded between the EU and Mexico in 1997.

Prerequisites for the development of a uniform democracy clause in the agreements of the EU included first, a shared consciousness and second, the political will to pursue a uniform policy in questions of human rights and democratization. However, homogenous action against human-rights violations in partner countries could only be taken after 1989. In this context, the Council’s resolution on human rights, democracy, and development of November 1993 was a landmark for Europe’s future policy. With the Maastricht Treaty of 1993, human rights even became one of the Union’s official goals.

The content of the democracy clause evolved mainly in the EU’s agreements with African, Caribbean, and Pacific countries, appearing for the

first time in the Lomé IV Convention of 1989, followed by the agreements with the Baltic States, Bulgaria, and Albania. As a 'fundamental element', the democracy clause also carries some weight in international law: According to the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, it is possible to suspend a treaty if a fundamental element has been violated. When the Lomé IV Convention was renegotiated in 1995, the democracy clause was linked to the default clause, a combination which has by now become standard. Thus, the goal of a coherent and uniform clause was achieved.

However, during its phase of development, the effectiveness of the democracy clause was criticized occasionally. The European Parliament, for one, demanded sanction mechanisms. In 1995, the Commission compiled a list of possible sanctions which, among other things, provides for changing or restricting the content of the cooperation programmes, deferring meetings of the joint committee, implementing trade embargos, or even suspending cooperation entirely.

Due to the imprecise and general regulations of the democracy clause on the one hand and the EU's own specific interests on the other, the sanctions provided for are applied only rarely. For one thing, limiting preferential agreements could have negative consequences for the intra-European market. For another, the items which member states emphasize in foreign relations and development policy differ widely, especially among the former colonial powers. The question now is whether the democracy clause primarily aims to employ negative measures, i.e. sanctions, to enforce reforms or positive progress-oriented measures in the form of project promotion, for example. In 2001, the Commission declared that the EU did not intend its insistence on the inclusion of the clause to 'reflect a negative or punitive approach'.

As the European process of integration progressed, Mexico also showed some interest in the economic zone that was forming. In 1960, eight years after the foundation of the European Coal and Steel Community, a Mexican mission was established in Brussels. A framework trade agreement concluded in 1975 remained unsuccessful until relations were revived by the radical changes that took place throughout the

world in 1989. In 1984, Mexico joined the GATT, and at the end of 1989, the EU Commission sent a delegation to Mexico City, followed by the conclusion of a new framework agreement two years later. However, as the ruling ‚state party‘ PRI was pursuing a strict policy of non-interference, true partnership was a long time coming. Based on the three pillars of political dialogue, cooperation, and trade, an agreement concluded in 1997 as a counterweight to the NAFTA came into force in 2000. However, reviving this agreement proved difficult once again: While the Mexicans were primarily interested in trade, the Europeans focused on political dialogue. In the end, Mexico accepted the democracy clause and signed the agreement.

Cooperation with Mexico, which may hardly be regarded only as a developing country, is taking place at three levels, bilateral, regional, and global. Bilateral cooperation is based on the country strategy papers of the EU Commission, of which the first states that despite political, economic, and social advances in the field of human rights, many things are still going wrong in Mexico. Although the government changed in 2000 and the country opened up to a functioning democracy, deficits still remain. The current strategy promotes social cohesion and political dialogue, economic sustainability and compatibility, and education and culture. Regional cooperation takes place within the framework of the regional support concept for Latin America, currently resting upon nine horizontal programmes, while global cooperation consists of worldwide content-related programmes such as the ‚European Initiative for Democracy and Human Rights‘.

Political dialogue plays a special part in the global agreement, its goal being to discuss the problems and key aspects of bilateral relations as well as to formulate common positions within international organizations such as the UN. Even though the subject of human rights takes up much space, general statements and declarations of intent predominate. The way in which the dialogue has been conducted so far is criticized particularly for excluding civil society from the institutionalized discourse. While the EU made the dialogue with civil society an integral part of its agreement with Chile in 2002, there is no such arrangement

with Mexico. And yet, a dialogue with civil society exists even here. In 2002, the first forum for dialogue was held in Brussels, followed by another in Mexico City in 2005. As, however, the civil-society organs still have a long way to go to a common course, there was no common voice to be heard at either forum. A third forum is scheduled for 2008.

To be sure, the fundamental political change of 2000 has greatly improved the conditions for democracy and human rights in Mexico, but neither has become reality yet. Thus, Mexico symbolizes the ambivalence of sanctions in the democracy clause. While it is true that president Fox declared the protection of human rights the most important goal of his government and appointed capable personages to his cabinet, the record at the end of his term of office is very modest: Human-rights violations still occur every day in Mexico, the country's judicial system is weak, and the social, economic, and cultural rights that were internationally acknowledged in 1996 cannot be guaranteed because of the grave social injustice that prevails. Those who suffer from it most are women, *indígenas*, and the rural population.

Does this mean that the democracy clause is hardly anything more than a rhetorical tool to salve Europe's conscience? Is it the moral make-up on the face of a European foreign policy dominated by economic and geopolitical interests? While civil-society organizations complain about the violation of the democracy clause, politicians emphasize that the critical and successful dialogue about that subject is being continued. We must ask ourselves what kind of effect such a democracy clause might have. In this context, two phases would have to be distinguished: First, such a clause affects even the negotiation phase of an agreement. Second, it has an effect on society after it has come into force, encouraging democracy and a continuous dialogue about the situation of human rights.

Mexico's case certainly shows that the democracy clause is not only a sanction tool but offers concrete development and participation opportunities to civil society. It merely remains to be asked whether and to what extent Mexico's civil society is already capable of taking a constructive part in shaping the relations of the country.

Excessive expectations certainly are inappropriate. The EU is only one of many factors, and it is impossible to measure its influence on the implementation of democracy and human rights in a country. However, the democracy clause should by no means be dismissed as ineffective: It may definitely claim to be an impulse encouraging a dialogue within the society of a partner country.

## ■ Einleitung

Der französische Schriftsteller und Politiker André Malraux hat einmal gesagt: „On ne fait pas politique avec de la morale, mais on n'en fait pas d'avantage sans.“

Die europäische Union hat, wenn auch nicht gleich zu Anfang ihrer Integrationsgeschichte, die Förderung und Festigung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den Partnerländern zu einer ihrer Prioritäten in den Außenbeziehungen gemacht. Dahinter steht die Idee, dass die Akzeptanz bestimmter Prinzipien, wie die Respektierung von Menschenrechten und eine demokratische Staatsordnung, die Bedingung für den Erhalt von Hilfsgeldern und die Liberalisierung des beiderseitigen Handels in den Beziehungen der europäischen Union mit ihren Partnerstaaten ist.

Im Kontext des Kalten Krieges hat die europäische Gemeinschaft allerdings erst relativ spät ein kohärentes gemeinsames Instrument zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten entwickelt. Zwar wurden Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat von Anfang an als wesentliche Werte der Identität der europäischen Integration angesehen, während des Kalten Krieges hatte es die 1970 gegründete europäische politische Zusammenarbeit aber schwer, diese Werte konfliktfrei zu vermitteln. Ein wichtiger Schritt wurde mit der Aufnahme der Ideale von Demokratie und Menschenrechten in den Vertrag von Maastricht von 1993 getan (Artikel 6). Die Artikel 181 und 177 EG unter dem Titel „Entwicklungszusammenarbeit“ können als erste klare Basis einer Menschenrechtsklausel in den Abkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten angesehen werden.

Seit den frühen neunziger Jahren hat die Europäische Gemeinschaft nun die so genannte Demokratieklausel in ihre Verträge mit Drittstaaten systematisch

eingeschlossen. Mit der Unterzeichnung des Globalabkommens im Jahr 1997 mit Mexiko findet die in Artikel 1 des Abkommens definierte Demokratieklausel auch in Mexiko Anwendung. Dort 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.“<sup>1)</sup>

Obwohl das Globalabkommen zum Zeitpunkt seiner Unterzeichnung als das weitest reichende und ehrgeizigste Abkommen, das die EU bis dahin mit einem Drittstaat ohne Beitrittsperspektive geschlossen hat, bezeichnet wurde, muss sieben Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens eine kritische Bilanz des Einflusses der EU gezogen werden. Theorie und Praxis der Demokratieklausel stimmen, wie sich am Beispiel Mexikos zeigt, nicht immer überein und eröffnen damit Raum für Kritik und alternative Anwendungsmöglichkeiten der Demokratieklausel.

### **■ Die Entwicklung einer Standarddemokratieklausel in den Abkommen der EU mit Drittstaaten**

Die Entwicklung einer einheitlichen Demokratieklausel in den Abkommen der EU mit Drittstaaten setzte zunächst ein gemeinsames Bewusstsein und den politischen Willen, eine gemeinsame Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik zu betreiben, voraus. Sowohl die inneren Entwicklungen im Laufe der Integrationsgeschichte der europäischen Gemeinschaft als auch eine Fortentwicklung auf internationaler Ebene in diesem Bereich haben den Entwurf einer EU-eigenen, standardisierten Demokratieklausel beeinflusst.

Dass Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat wichtige Bestandteile einer wachsenden europäischen Identität sind, geht bereits aus einigen Dokumenten aus den siebziger und achtziger Jahren hervor.<sup>2)</sup> Dennoch, ein gemeinsames Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen in Partnerländern war in den Zeiten des Kalten Krieges und der Entkolonialisierung kaum möglich. Mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges änderte sich

1) Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten mexikanischen Staaten andererseits 08.12.1997. ABl. EU L276/45 vom 28.10.2000.

2) Declaration on European Identity, in: *Bulletin of the European Communities*. December 1973, No 12, S.118–122; und Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 Juni 1983), in: *Bulletin of the European Communities*. Juni 1983, No 6, S. 24–29.

- 3) *Bulletin of the European Communities*. CE 11-1991. Punkt 1.3.67 und 2.3.1.
- 4) Art. 60 (3)(b), Wiener Vertragsrechtskonvention. 23.05. 1969. 1155 UNTS 331.

die Situation. Besonders die Entschließung des Rates vom 28. November 1991 zum Thema Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung<sup>3)</sup> sollte wegweisend für die künftige Politik der EU auf diesem Gebiet sein. Sie setzte Leitlinien und Prinzipien fest.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 wurden die Menschenrechte in die Zielsetzungen der Union aufgenommen. In Artikel 6 des Unionsvertrags heißt es:

„Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

Artikel 11(1) EUV bestätigt diese Objektive für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. „Die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ werden als eines der Ziele genannt. Ein neuer Titel XX „Entwicklungs politik“ verbindet in Artikel 177 in Verbindung mit Artikel 181 die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit dem Schutz der Menschenrechte und einer demokratischen Staatsordnung.

In inhaltlicher Hinsicht hat sich die Demokratieklausel der EU vor allem innerhalb der Partnerschaftsabkommen der EU mit den so genannten AKP-Staaten, den mittlerweile über 70 Staaten Afrikas, des Pazifik und der Karibik entwickelt. Die erste Demokratieklausel findet sich in Artikel 5 des Lomé IV-Abkommens aus dem Jahr 1989. Es handelte sich hier aber zunächst lediglich um allgemeine Prinzipien ohne Sanktionsmöglichkeiten. Anfang der neunziger Jahre wurden verschiedene Abkommen mit den baltischen Staaten, Bulgarien und Albanien geschlossen, die neben einer Demokratieklausel nun auch eine Nickerfüllungsklausel, die so genannte *non-compliance clause* enthalten. Von besonderer Bedeutung hinsichtlich des internationalen Rechts ist die Definition der Demokratieklausel als „wesentliches Element“ des Vertrags. Dieser Begriff macht es nach der Wiener Konvention über Vertragsrecht von 1969 möglich, bei Verstoß gegen ein wesentliches Element des Vertrags diesen zu suspendieren.<sup>4)</sup> Während die nach dem entsprechenden Vertrag benannte „baltische Klausel“ die sofortige Suspendierung des Ver-

trags bei Vertragsverletzungen vorsieht, hat die spätere „bulgarische Klausel“ zunächst ein bilaterales Konsultations- und Dialogverfahren entwickelt, bevor Sanktionen verhängt werden können. Diese Entwicklung zu einer Kombination von Demokratieklausel und Nichterfüllungsklausel wurde auch in die Neuverhandlung des Lomé IV-Abkommens im Jahr 1995 aufgenommen, wobei hier der Konsultationsmechanismus in Art. 366a des Abkommens noch genauer definiert wird.

Die Klausel des Lomé IV-Abkommens von 1995 ist seit dem Jahr 1995 von der Kommission<sup>5)</sup> und vom Rat in seiner Entschließung vom 29. Mai 1995<sup>6)</sup> als Standard-Klausel angenommen worden. Diese findet sich nun systematisch in allen mit Drittstaaten geschlossenen Partnerschaftsabkommen wieder.

Die Kommission hat damit ihr Ziel erreicht, eine kohärente und einheitliche Klausel zu schaffen. Mehr als 50 Abkommen sind seither mit dieser Standard-Klausel unterzeichnet worden. Wenn man die AKP-Staaten hinzählt, so findet die Klausel in mehr als 120 Staaten Anwendung.

### **■ Die Anwendung der Demokratieklausel zwischen Stock und Karotte**

Trotz der Entwicklung einer einheitlichen Standard-demokratieklausel und des politischen Willens, in den europäischen Außenbeziehungen die Werte von Demokratie und Menschenrechten besonders zu fördern, wurde immer wieder harte Kritik an der Effektivität der Demokratieklausel geübt. Die Kritik richtet sich dabei gleichermaßen gegen die Demokratieklausel und ihre generell gehaltenen und unklaren Vorschriften selbst als auch gegen ihre vermeintlich ungleiche und von wirtschaftlichen Interessen abhängige Anwendung. Besonders viel Kritik wird von Seiten des Europaparlaments geübt. Dieses fühlt sich von den wesentlichen Entscheidungen ausgeschlossen und fordert eine effektivere und unterschiedslose Anwendung der Demokratieklausel und der damit verbundenen Sanktionsmechanismen.<sup>7)</sup>

In der Tat gibt die Demokratieklausel selbst keine Anhaltspunkte, wie ein Sanktionsmechanismus und eventuelle Sanktionen aussehen könnten. Die Klausel bietet somit einen erheblichen Interpretationsspiel-

5) KOM (95)216 endg. Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern vom 23.05.1995. S. 8.

6) *Bulletin of the European Communities*. EU 5-1995. Punkt 1.2.3.

7) Vgl. European Parliament resolution on human rights in the world in 2002 and European Union's human rights policy (2002/2011(INI)), Punkt 6 und Europaparlament: Arbeitspapier zur Demokratieklausel. PE 362.490v02-00. 2005.

raum. Die Kommission selbst hat in einer Mitteilung aus dem Jahr 1995 eine Liste möglicher Sanktionen festgelegt:

- Veränderungen im Inhalt der Kooperationsprogramme oder der Vereinbarungen;
- Einschränkung von kulturellen, wissenschaftlichen und technischen Kooperationsprogrammen;
- Vertagung von Treffen des gemeinsamen Ausschusses;
- Aufhebung von hochrangigen bilateralen Projekten;
- Aufschub von neuen Projekten;
- Weigerung, Initiativen der Partner anzunehmen;
- Handelsembargos;
- Aufhebung von Waffenverkäufen und militärischer Kooperation;
- Aufhebung der Kooperation.<sup>8)</sup>

8) KOM (95)216 endg. Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern vom 23.05. 1995. Annex 1. S. 10.

9) KOM (98) 146 endg. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung; die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten vom 12.03.1998. S. 20–21.

10) Dies waren Niger, Guinea-Bissau, Zentralafrikanische Republik, Togo, Haiti, Komoren, Elfenbeinküste, Fidschi, Liberia und Simbabwe.

11) Vgl. Europaparlament: Arbeitspapier zur Demokratieklausel. PE 362.490v02-00. 2005. S. 4.

Die Sanktionen müssen, so heißt es in den Nichterfüllungsklauseln in Zusammenhang mit der Demokratieklausel, stets „angemessen“ sein. Das heißt, sie sollen in einem angemessenen Verhältnis zu den Vertragsverletzungen stehen und die Bevölkerung möglichst wenig belasten.<sup>9)</sup> Sucht man aber nach konkreten Anwendungsbeispielen des Sanktionsmechanismus, so finden sich diese fast ausschließlich in den AKP-Staaten. Laut einem Arbeitsdokument des Europaparlaments von 2005 wurde die Demokratieklausel seit 1995 in zwölf Fällen als Grundlage für Konsultationen, die Einstellung von Hilfsmaßnahmen und anderen Maßnahmen in zehn AKP-Staaten<sup>10)</sup> angewandt. Gleichzeitig verhinderte die Demokratieklausel den Abschluss von Abkommen mit Australien und Neuseeland, und der 1995 mit Weißrussland unterzeichnete Kooperationsvertrag trat nicht in Kraft.<sup>11)</sup>

Die Gründe für die nur spärliche Anwendung der in der Demokratieklausel enthaltenen Sanktionsmöglichkeiten lassen sich einerseits in den äußerst unpräzisen und generell gehaltenen Bestimmungen der Demokratieklausel selbst und andererseits in den spezifischen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten suchen. In der Tat muss die Frage gestellt werden, ob die Demokratieklausel nicht nur von rhetorischem Charakter ist und im Schatten von wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen steht. Die Einschrän-

kung oder gar Unterbrechung gegenseitiger Präferenzabkommen könnte negative Folgen für den inner-europäischen Markt haben. Neben den rein europäischen Interessen ergibt sich aber auch aus dem Einfluss der Mitgliedstaaten selbst ein weiteres Problem. Die Mitgliedstaaten, und unter ihnen besonders die ehemaligen Kolonialmächte, haben ganz unterschiedliche Schwerpunkte in ihren Außenbeziehungen und ihrer Entwicklungspolitik gesetzt. Es wird somit schwierig, einen zur Ergreifung von Sanktionsmaßnahmen notwendigen Kompromiss zu finden. Der kleinste gemeinsame Nenner ist oftmals lediglich eine einfache Deklaration über die Besorgnis der EU angesichts bestimmter Menschenrechtsverletzungen in einem Partnerstaat, der nur in den seltensten Fällen Taten folgen.<sup>12)</sup>

Angesichts der schwierigen und auch politisch oftmals nicht opportunen Verhängung von Sanktionsmaßnahmen stellt sich die Frage, ob die Demokratieklausel in erster Linie negative Maßnahmen, das heißt Sanktionen zur Durchsetzung von Reformen im Demokratie- und Menschenrechtsbereich beabsichtigt, oder ob es sich nicht vielmehr um die Erzielung von Fortschritten durch positive Maßnahmen, wie durch Projektförderung und einen politischen Dialog handelt.

Die Veröffentlichungen und Äußerungen der europäischen Institutionen sprechen hier eine klare Sprache. So heißt es in der Entschließung des Rates vom 28. November 1991<sup>13)</sup> in § 4:

„The Community and its Member States will give high priority to a positive approach that stimulates respect for human rights and encourages democracy. An open and constructive dialogue between them and the governments of developing countries can make a very important contribution to the promotion of human rights and democracy.“

Die Mitteilung der Kommission von 2001 nimmt diesen Gedanken auf:

„Die EU will mit ihrem Beharren auf der Einbeziehung der Klausel über wesentliche Bestandteile jedoch keinen negativen oder straforientierten Ansatz signalisieren.“<sup>14)</sup>

Sanktionen sollen somit erst als letztes Mittel bei schwerwiegenden Verstößen Anwendung finden. Die Demokratieklausel muss folglich auch als Aufforde-

12) Vgl. Ruby Gropas: Is a Human Rights Foreign Policy Possible? The case of the European Union, in: Centre of International Studies, University of Cambridge, 02, im Internet: <http://www.eliamep.gr/eliamep/files/op9902.PDF>, (zuletzt abgerufen am 15.11.2007). S. 24.

13) Entschließung des Rates vom 28.11.1991 Bull.EC 11-1991, 122

14) KOM (2001) 252 endg. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern vom 8.05.2001. S. 10.

rung an die europäische Union gesehen werden, den politischen Dialog zu suchen und entsprechende Projekte zur Stärkung von Demokratie und Menschenrechten in dem jeweiligen Land durchzuführen.

Positive Maßnahmen haben im Gegensatz zu negativen Sanktionen oftmals auch praktische Vorteile. Während negative Maßnahmen Druck ausüben und somit mehr Erfolg versprechen, bedeuten sie gleichzeitig eine Nichtachtung der nationalen Souveränität. Dies kann unter Umständen zum totalen Abbruch der Beziehungen führen. Positive Maßnahmen dagegen basieren auf gegenseitigem Einvernehmen und Kooperation. Darüber hinaus setzen positive Maßnahmen an der Wurzel der Missstände an und werden nicht erst bei vollendeten Tatsachen angewandt. Negative Sanktionen wie zum Beispiel Embargos haben oft den Nachteil, neben der anvisierten Regierung auch die Bevölkerung zu treffen, während positive Maßnahmen sowohl wirtschaftliche und soziale als auch zivile und politische Rechte fördern. Sanktionen sind somit oftmals ein Zeichen von mangelnder Hilfe.

### **■ Die Beziehungen der EU zu Mexiko: Ein geschichtlicher Überblick**

Die Beziehungen zwischen der europäischen Gemeinschaft und später der europäischen Union bestehen seit den frühen Anfängen der europäischen Integration. Allerdings blieb das Potenzial einer bilateralen Partnerschaft bis in die neunziger Jahre unausgeschöpft. Erst mit der Unterzeichnung des Globalabkommens im Jahr 1997 setzte eine intensive und von großen Erwartungen geprägte neue Phase der beiderseitigen Beziehungen ein.

Mit dem europäischen Integrationsprozess, initiiert durch die Montanunion von 1952 und fortgeführt in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), wuchs auch das Interesse Mexikos an dem entstehenden Wirtschaftsraum. 1960 eröffnete Mexiko seine diplomatische Vertretung in Brüssel. Erstaunlicherweise unterzeichneten beide Partner aber erst 15 Jahre nach dem offiziellen Beginn der bilateralen Beziehungen am 16. September 1975 ein Rahmenabkommen über Zusammenarbeit und Handel. Dieses Abkommen, das 15 Jahre die Beziehungen be-

stimmen sollte, hatte allerdings nur geringe Erfolge. Der Protektionismus der siebziger Jahre von Seiten der EG und die von Mexiko verfolgte Import-Substitutionspolitik sowie die „besonderen Beziehungen“, die Mexiko seit den sechziger Jahren zu den USA pflegte, verhinderten einen fruchtbaren Dialog.

Erst die Veränderungen des internationalen Systems Ende der achtziger Jahre und die Entwicklungen innerhalb Mexikos und Europas selbst führten zu einer Neubelebung der Beziehungen. Nach einer schweren Wirtschaftskrise Anfang der achtziger Jahre begann Mexiko seine Wirtschaft zu öffnen und eine größere Rolle auf der internationalen Bühne zu spielen. Diese Öffnungsphase mündete schließlich im Jahr 1984 in den Beitritt zur GATT. Auf europäischer Seite regte sich nach dem Beitritt Spaniens und Portugals im Jahr 1986 ein vermehrtes Interesse an der Vertiefung der Beziehungen zu Lateinamerika. Am 22. November 1989 eröffnete die Europäische Kommission eine Delegation in Mexiko City. Diese positiven Entwicklungen auf beiden Seiten führten am 26. April 1991 zur Unterzeichnung eines neuen Rahmenabkommens. Aber auch dieses neue Abkommen vertiefte die Beziehungen nicht wesentlich. Ange- sichts der politischen Lage in Mexiko war ein größerer Einfluss der EU auch nicht gewünscht. Mexikos Einparteienregierung – der Partido Revolucionario Institucional (PRI) regierte fast 70 Jahre lang allein das Land – verfolgte eine strikte Nichteinmischungspolitik. Eine vertiefte Partnerschaft ließ weiter auf sich warten; 1990 bis 1997 fiel der EG-Anteil bei mexikanischen Exporten von 13,3 Prozent auf 3,6 Prozent, bei den Importen von 17,4 Prozent auf 9,0 Prozent, wohingegen der Anteil der USA rapide stieg, was nur teilweise auf die mexikanische Wirtschaftskrise Anfang der neunziger Jahre zurückzuführen ist.<sup>15)</sup>

Die Entwicklungen in den frühen neunziger Jahren ließen allerdings erahnen, dass das Abkommen von 1991 nicht lange Bestand haben würde. In Europa konkretisierte sich das Projekt einer politischen Union durch den Vertrag von Maastricht von 1992, den Aufbau einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die gemeinsame Währungsunion. Mexiko auf der anderen Seite wurde 1994 als Mitglied der OECD in den Kreis der Industrie-

15) Vgl. Jose Antonio Sanahuja:  
„Trade, politics and democratization: The 1997 global agreement between the European Union and Mexico“, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 7.1.2000, S. 4.

staaten aufgenommen und unterzeichnete im Laufe der neunziger Jahre verschiedene Handelsabkommen mit lateinamerikanischen Staaten. 1994 wurde der Höhepunkt dieser Öffnungsphase mit dem Beitritt zum Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) erreicht.

Frankreich schlug als erstes EU-Mitglied, nach dem Besuch von Außenminister Alain Juppé im Jahr 1994 in Mexiko, einen neuen Vertrag vor, mit dem Ziel, ein Gegengewicht zur NAFTA zu bilden. Am 2. Mai 1995 unterzeichneten beide Seiten in Paris eine feierliche Gemeinsame Erklärung, in der sie die Eckpunkte für die kommenden Verhandlungen festhielten. Das Abkommen, das 1997 unterzeichnet wurde und schließlich im Jahr 2000 in Kraft trat, sollte auf drei Säulen basieren: politischem Dialog, Kooperation und Handel.

Die Verhandlungen zum Abschluss des Globalabkommens gestalteten sich allerdings alles andere als einfach. Neben der noch immer schwierigen politischen Situation in Mexiko war auch die Interessenslage beiderseits des Atlantiks höchst unterschiedlich.

Mexiko verfolgte nach der Finanzkrise von 1994 eine Politik der wirtschaftlichen Diversifizierung und erwartete von der EU, als gleichberechtigter Partner behandelt zu werden und ein weit über das Abkommen von 1991 hinausgehendes Freihandelsabkommen abzuschließen. Die EU hatte als Ziel, die befürchteten nachteiligen Bedingungen für europäische Firmen und eine Erhöhung der Außenhandelstarife nach der Aufnahme Mexikos in die NAFTA durch ein Abkommen mit Mexiko zu umgehen. Der entscheidende Unterschied aber war, dass Mexiko lediglich an der wirtschaftlichen Komponente des Abkommens interessiert war, es für die EU aber vor allem auch um den politischen Teil in Form einer Demokratieklausel ging. Dies sollte die Verhandlungen entscheidend behindern. Die europäische Demokratieklausel war bereits 1991 problematisch gewesen. Anders als 1991 war die EU dieses Mal aber nicht bereit, auf eine Referenz über Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat zu verzichten, zumal dies noch immer schwierige Themen in der mexikanischen Innenpolitik waren. Die Regierung Mexikos vertrat am Anfang der Verhandlungen aber weiterhin den Standpunkt der Nichteinmischung und bezeich-

nete die Klausel als „unilaterale Einmischung“ und „inakzeptable Bedingung“<sup>16)</sup>.

Nach langen Verhandlungen akzeptierte Mexiko schließlich die Demokratieklausel, und das Abkommen konnte im Dezember 1997 unterzeichnet werden. Dieser Schritt der mexikanischen Regierung kann als ein wesentlicher Fortschritt zur Öffnung des Landes gesehen werden. Mexiko hatte damit seine Prinzipien der Nichteinmischungspolitik aufgegeben. Die Diskussion um die Demokratieklausel war damit allerdings nicht beendet. Während des Ratifizierungsprozesses durch das Europaparlament und die nationalen Parlamente wurde immer wieder Kritik an der Menschenrechtslage in Mexiko und besonders am Vorgehen der mexikanischen Armee im Chiapas-Konflikt gegen die Gruppierungen der Zapatisten geübt.<sup>17)</sup> Auch der deutsche Bundestag äußerte anlässlich der Diskussion über die deutsche Zustimmung zur Unterzeichnung des Abkommens Bedenken bezüglich der Effektivität der Demokratieklausel.<sup>18)</sup>

Das Globalabkommen, das im Jahr 2000 in Kraft trat, stellt, wie gesagt, die Beziehungen auf drei Säulen: den politischen Dialog, die Kooperation sowie die wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft. Im Rahmen der letzteren trat ebenfalls im Jahr 2000 ein Freihandelsabkommen in Kraft, das den schrittweisen Abbau von Handelszöllen bei Waren bis zum Jahr 2007 vorsieht. Der damalige Handelskommissar Pascal Lamy bezeichnete dieses Abkommen als das „erste, schnellste und beste“ Abkommen<sup>19)</sup>, das die EU je mit einem Drittstaat unterzeichnet habe. Für die Frage der Demokratieklausel ist aber vorrangig das Globalabkommen von Bedeutung.

### ■ Spuren der EU: Strategie und konkrete Projekte in Mexiko

Mexiko ist im Vergleich zu anderen Staaten nur schwer als reines Entwicklungsland einzustufen. Dementsprechend niedrig fällt auch die Hilfe der EU aus. Lateinamerika erhält insgesamt rund 310 Millionen Euro jährliche Hilfe von Seiten der EU (Budget 2007). Damit ist die EU der größte Geber in Lateinamerika. Davon gehen aber lediglich 2,5 Prozent (rund 7,8 Millionen Euro jährlich) an Mexiko. Den-

16) Jose Antonio Sanahuja:  
„Trade, politics and democratization: The 1997 global agreement between the European Union and Mexico“, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 7.1.2000. S. 9.

17) So zum Beispiel im belgischen Parlament: Sitzung vom 18. Mai 1998. Drucksache 1557 / 1 – 97 / 98.

18) Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie vom 16. Juni 1999. Drucksache 14/1167.

19) Pascal Lamy, Speech 02/189 S. 3.

noch sind die Projekte der EU ein wichtiger Beitrag zum Transformationsprozess des Landes. Die Kooperation findet im Falle Mexikos auf drei unterschiedlichen Ebenen im Rahmen von bilateralen, regionalen und globalen Projekten statt.

Die bilaterale Kooperation basiert auf den Länderstrategiepapieren der Europäischen Kommission, welche das zentrale Dokument der Kooperation der EU mit Mexiko darstellen. Für Mexiko wurde in Folge des Inkrafttretens des Globalabkommens ein Strategiepapier für die Periode 2002 bis 2006 erstellt, dem das aktuelle Programm 2007 bis 2013 folgte. In Bezug auf die Lage des Landes stellt die erste Länderstrategie fest, dass im Bereich Menschenrechte „trotz der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen [...] die Menschenrechtssituation ambivalent und unsicher [bleibt].“<sup>20)</sup> Sorgen erregen vor allem Mängel im Polizei- und Justizsystem, Amtsmissbrauch und ein alarmierendes Klima der Gewalt vor allem durch die Drogenkartelle.

Mexiko hat sich zwar nach dem Machtwechsel im Jahr 2000, bei dem der Präsidentschaftskandidat des PAN (Partido Acción Nacional), Vicente Fox, nach 70-jähriger Herrschaft des PRI den politischen Wechsel herbeiführte, zu einer funktionierenden Demokratie entwickelt, im Bereich Menschenrechte und eines funktionierenden Rechtsstaats gibt es aber immer noch erhebliche Defizite. Obwohl Mexiko auf internationaler Bühne geradezu zu einem Musterknaben in Sachen Menschenrechte geworden ist und als erstes Land den Vorsitz der neuen UN-Menschenrechtskommission übernahm, mangelt es an der Umsetzung der internationalen Standards im Inneren.

Die aktuelle Strategie umfasst die folgenden drei Schwerpunkte: Sozialer Zusammenhalt und Förderung des politischen Dialogs, Nachhaltige Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit sowie Bildung und Kultur. Diese werden mit insgesamt 55 Millionen Euro gefördert. Bisher wurden vor allem vier große Projekte innerhalb der bilateralen Kooperation durchgeführt. Im Bereich Wirtschaftshilfe ein Programm zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (PIAPYME) und eine Programm zur Erleichterung der Umsetzung des Freihandelsabkommens zwischen Mexiko und der EU (ProTLCUEM), im Bereich Stärkung des Rechtsstaats und Menschenrechte

20) Europäische Kommission:  
Länderstrategiepapier  
2002–2006 Mexiko. S. 5.

das Programm Kooperation im Bereich Menschenrechte zwischen der EU und Mexiko und schließlich im Bereich sozialer Zusammenhalt das Projekt Soziale und nachhaltige Entwicklung in Chiapas (PRO-DESIS).

Die zweite Säule der Kooperation sind horizontale Programme, welche im Rahmen der Regionalförderung Lateinamerika seit den neunziger Jahren stattfinden und unabhängig vom Globalabkommen sind. Hier gibt es zur Zeit neun Programme, die in Mexiko durchgeführt werden:<sup>21)</sup>

- ALFA (Latin America Academic Training: Akademischer Austausch);
- ALBAN (Programme of Scholarships for Latin Americans in the European Union: Stipendienprogramm);
- URB-AL (Förderung von Partnerschaften zwischen Kommunen);
- AL-INVEST-Programme (Vernetzung von europäischen und lateinamerikanischen Geschäftspartnern durch sogenannte Eurocenter);
- A.R.I.E.L.-Programme (Active Research in Europe and in Latin America: Forschungsaustausch);
- @LIS (Förderung der Bildung einer Informationsgesellschaft);
- ALICE (Aufbau eines Forschungsnetzwerks);
- EUROSociAL (Förderung des sozialen Zusammenhalts);
- OREAL (Netzwerk von 23 akademischen Institutionen in Europa und Lateinamerika).

Als Drittes fördert die EU Projekte im Rahmen von thematischen, weltweit durchgeführten Programmen. Besonders bedeutend ist hier die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, durch die seit 2003 42 Projekte, vor allem Mikroprojekte, gefördert wurden. Mexiko ist seit 2002 eines der 29 weltweit ausgewählten prioritären Länder und hat im Zeitraum 2002 bis 2004 Mittel in Höhe von 2,5 Millionen Euro erhalten. Darüber hinaus fördert die EU auch die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen, Initiativen zur Dezentralisierung des Staates und Initiativen zum Umweltschutz. Dazu gibt es ein Projekt zum Schutz der Gemeinschaftsentwicklung an der Küste von Oaxaca, Programme zur Nord-Süd-Kooperation im Kampf gegen den Drogenhandel und

21) Delegation des europäischen Kommission in Mexiko <http://www.delmex.ec.europa.eu/en>.

schließlich ein Programm zur reproduktiven und sexuellen gesundheitlichen Versorgung.

## ■ Möglichkeiten und Probleme des politischen Dialogs

Dem politischen Dialog wird in dem Globalabkommen als einem der drei Pfeiler der Beziehungen eine besondere Rolle eingeräumt. Durch das Abkommen wurde ein Gemeinsamer Rat geschaffen, in dem sich in regelmäßigen Abständen – alle ein bis zwei Jahre – die beiden Partner auf Ministerebene treffen. Ihm beigeordnet ist ein Gemeinsamer Ausschuss, der einmal jährlich auf der Ebene hoher Beamter tagt. Darüber hinaus wurden bisher bereits drei EU-Mexiko-Gipfel unter Anwesenheit der Staats- und Regierungschefs sowie der Kommission in Madrid (2002), Guadalajara (2004) und Wien (2006) veranstaltet. Weiter gibt es einen Dialog zwischen dem europäischen und dem mexikanischen Parlament, in dessen Rahmen sich regelmäßig Parlamentariergruppen treffen. Ziel des institutionalisierten politischen Dialogs ist es, auf der einen Seite Probleme und Schwerpunkte der beiderseitigen Beziehungen zu erörtern und auf der anderen Seite zu gemeinsamen Positionen in den internationalen Organisationen und vor allem den Vereinten Nationen zu gelangen. Themen der bisherigen Treffen waren neben Bereichen der Beziehungen zwischen der EU und Mexiko auch die internationale politische Lage. Die beiderseitigen Beziehungen werden stets als gut bezeichnet, die Wichtigkeit des politischen Dialogs wird betont. Gleichzeitig wurde aber noch bei den Treffen von 2005 eine Vertiefung dieses Dialogs gefordert. Der Bereich Menschenrechte wird so gut wie bei jedem Treffen erwähnt, die öffentlichen Stellungnahmen begrenzen sich allerdings auf allgemeine Äußerungen und rhetorische Absichtsbekundungen. Kritik wird offiziell nur sehr begrenzt geäußert. Dies mag auf informellem Niveau anders sein, darauf lassen Aussagen von Mitarbeitern der Delegation der europäischen Kommission in Mexiko und des mexikanischen Außenministeriums schließen.<sup>22)</sup> Es ist allerdings schwer feststellbar, inwieweit die recht leise Kritik der EU direkte Wirkungen zeitigt.

Die wesentliche Kritik, die an der bisherigen Durchführung des politischen Dialogs geübt wird,

22) Interviews mit Arturo Rodríguez Tonelli, Delegation der europäischen Kommission in Mexiko, Abteilung: Kooperation: Menschenrechte, am 14.08.2007 und im Außenministerium Mexiko Abteilung Menschenrechte; mit Monica Gudiño Espinoza (Subdirektorin): Unterabteilung: Kooperation und Kommunikation, und Luis Angel Benavides Hernández (Abteilungsleiter): Unterabteilung für internationale Politik der zivilen und politischen Rechte und Demokratie, am 12.09.2007.

betrifft den Ausschluss der Zivilgesellschaft aus diesem institutionalisierten Dialog. Bereits während der Verhandlungen des Globalabkommens gründete sich in Mexiko die Gruppe *Ciudadanos*, ein Zusammenschluss von NGOs rund um die Organisation RMALC (Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio). Auf europäischer Seite ist vor allem die Vereinigung CIFCA (Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México) in diesem Bereich aktiv. Sie kritisierten besonders den Ausschluss der Zivilgesellschaft und die mangelnde Diskussion im mexikanischen Parlament während der Verhandlung des Global- und später des Freihandelsabkommens.

Während die EU mittlerweile in dem Abkommen von Cotounou (2000) und mit Chile (2002) den Dialog mit der Zivilgesellschaft vertraglich geregelt hat, gibt es für Mexiko keine solche Regelung. Nichtsdestoweniger gibt es einen Dialog mit der Zivilgesellschaft. Auf Vorschlag der europäischen Kommission wurde im Jahr 2002 das erste „Forum zum sozialen Dialog zwischen der europäischen und der mexikanischen Zivilgesellschaft“ in Brüssel durchgeführt, ein zweites Forum folgte 2005 in Mexiko City. Über 200 Vertreter von rund 20 Organisationen nahmen teil, und auch Vertreter der europäischen Institutionen waren anwesend. Besonders wurden die negativen Auswirkungen des Freihandelsabkommens sowie die fehlende Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Gestaltung der beiderseitigen Beziehungen diskutiert.

Aber obwohl diese Foren der Zivilgesellschaft die Möglichkeit zum Austausch gaben, stellte sich bald heraus, dass die erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen keine Einigung möglich machten. Jede Organisation trug ihre speziellen Probleme vor. Eine gemeinsame Stimme konnte somit nicht von den beiden Foren ausgehen.<sup>23)</sup> Gründe hierfür sind die besonders in Mexiko problematische Arbeitsweise der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Viele haben die über Jahrzehnte gegen die Einheitspartei praktizierte Kritikstrategie beibehalten und sind nicht in der Lage, konstruktive Vorschläge zu machen. Dazu kommt die erst langsam beginnende Professionalisierung der NGO-Szene in Mexiko. Während in Europa die Mehrzahl der NGOs intensive Lobbyarbeit für

23) Vgl. Karla Dominguez Gonzalez: *Acuerdo global México – Unión Europea: Instrumento de promoción de los derechos humanos para la sociedad civil mexicana*, Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Mexiko, 2005. S.75ff.

ihre Interessen betreibt, sind die meisten mexikanischen NGOs weiterhin nicht zu einer Kooperation mit den politischen Vertretern bereit, was aus den Erfahrungen mit der Einheitspartei PRI röhrt, und beschränken sich auf die bloße Kritik. Diese Probleme wurden bei der Organisation des zweiten Forums in Mexiko besonders deutlich. Regierung und Zivilgesellschaft konnten sich nicht auf eine gemeinsame Organisation einigen, was dazu führte, dass die Regierung letztlich die Durchführung bestimmte, was mit herber Kritik und dem Rückzug einiger Organisationen beantwortet wurde.<sup>24)</sup>

24) Ebd.

25) Interview mit Rodolfo Aguirre: Mitarbeiter von RMALC und Zuständiger für das Abkommen mit der EU am 30.08.2007.

Dennoch wurde bei beiden Foren der Vorschlag geäußert, die Zivilgesellschaft durch einen Gemischten Beratenden Ausschuss stärker mit einzubeziehen. Darüber hinaus soll ein beobachtender Ausschuss die sozialen und Umweltkonsequenzen des Freihandelsabkommens überwachen. Bis heute hat es allerdings keine Fortschritte auf diesem Gebiet gegeben. Das nächste Forum soll im Februar 2008 stattfinden. Nach Angaben von Organisationen der Zivilgesellschaft gibt es allerdings noch keine konkrete Planung für dieses Forum, das sich ausschließlich der Frage der besseren Repräsentation der Zivilgesellschaft widmen soll.<sup>25)</sup> Bei der Frage der Repräsentation der Zivilgesellschaft in den bilateralen Entscheidungsgremien ergibt sich allerdings darüber hinaus das Problem der mangelnden Legitimation. Auch wenn viele Vertreter des NGO-Bereichs dies nicht anerkennen, so steht doch fest, dass die Regierung durch regelmäßige Wahlen eine höhere demokratische Legitimation besitzt als die in verschiedenste Einzelinteressen zersplittete Zivilgesellschaft. Die Interessensgegensätze gehen soweit, dass es nur schwer vorstellbar scheint, dass die Organisationen sich auf gemeinsame Vertreter in den angestrebten Organen einigen. Der positive Ansatz der Demokratieklausel, den die Zivilgesellschaft fordert und in einer stärkeren Repräsentation ihrer Interessen verwirklicht sieht, ist momentan nur schwer in die Realität umzusetzen.

### **■ Die Unmöglichkeit von negativen Sanktionen in Mexiko**

Obwohl sich die politische Lage und damit auch die Voraussetzungen für Demokratie und Menschen-

rechte seit dem politischen Wechsel im Jahr 2000 grundlegend geändert haben, gibt es weiterhin Besorgnis erregende Ereignisse, welche die Achtung der Menschenrechte in Frage stellen. Angesichts dieser Situation muss die Frage gestellt werden, inwieweit die Voraussetzungen für die Anwendung der Demokratieklausel gegeben sind.

Am Beispiel Mexiko zeigt sich die Ambivalenz der Sanktionsmöglichkeiten innerhalb der Demokratieklausel. Zwar hat der im Jahr 2000 neu gewählte Präsident Vicente Fox (PAN) den Schutz der Menschenrechte zu einem Schwerpunkt seiner Regierung erklärt, am Ende seiner Amtszeit im Jahr 2006 hinterlässt er allerdings lediglich eine gemischte Bilanz. In einem Bericht von Human Rights Watch aus dem Jahr 2007 heißt es: „While the Fox administration succeeded in promoting greater transparency on government, including greater receptivity to international scrutiny of Mexico's human rights practices, the administration made little progress in curbing long-standing abusive practices.“<sup>26)</sup>

In der Tat bedeutete das Transparenzgesetz vom 30. April 2002 einen großen Fortschritt zur Gewährleistung der Informationsfreiheit. Auch die nationale und die regionalen Menschenrechtskommissionen wurden gestärkt. Der positive Wille der Regierung Fox zeigte sich vor allem in der Berufung von in der Menschenrechtsszene bekannten Persönlichkeiten in sein Kabinett. Ein Beispiel ist Mariclaire Acosta, die in der Regierung für Menschenrechte und Demokratie zuständig ist. Mexiko zeigte besonders auf internationaler Bühne, dass die Zeiten der Nichteinmischungspolitik ein für allemal vorbei sind. Das Kommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte hat seit 2002 eine Vertretung in Mexiko und hat im Jahr 2003 in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft eine Vorlage für künftige Reformen im Bereich der Menschenrechte geliefert, welche nun umgesetzt werden sollen.

Nichtsdestoweniger bleibt die Lage in Mexiko ungewiss. Jährliche Berichte internationaler Menschenrechtsorganisationen zeugen von fortwährenden Menschenrechtsverletzungen und dem schwachen Justizsystem. Besonders das hochgradig korrupte und ineffiziente Justizsystem verhindert die völlige Entfaltung des Rechtsstaats. Das Thema Folterung ist

26) Human Rights Watch, *Human Rights Watch World Report 2007 – Mexico*, 11.01.2007. Im Internet: UNHCR Refworld, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45aca2a225> (zuletzt abgerufen am 19.11.2007).

- 27) Ebd.
- 28) Vgl. Amnesty International Deutschland: *amnesty journal* März 2005. Mexiko „Mach was du willst“. Im Internet: Amnesty International. [http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/0/d0b1e504210f3b74c1256fb30041713e?Open Document](http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/0/d0b1e504210f3b74c1256fb30041713e?OpenDocument).
- 29) Walther L.Bernecker(Hrsg.): *Mexiko heute*, 3. Auflage. Frankfurt am Main. 2004. S. 224.
- 30) Der GINI-Koeffizient misst die Verteilung des Einkommens pro Familie in einem Land. Der Richtwert ist 45. Länder mit einer relativ gerechten Einkommensverteilung wie in Skandinavien haben einen relativ geringen GINI von 25. Je näher der GINI bei 45 und darüber hinaus liegt, desto größer ist die soziale Ungleichheit.
- 31) Europäische Kommission: *Länderstrategie 2007–2013*. Mexiko. S. 7.
- 32) CIA Worldfactbook. 2007 (Zahlen von 2002). Im Internet: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html> (zuletzt abgerufen am 19.11.2007).
- 33) *Länderstrategie 2007–2013*. S. 5.
- 34) CIA Worldfactbook 2007.
- 35) UNDP: Informe sobre Desarrollo Humano México 2006–2007. Executive Summary. S. 10 im Internet: <http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02%20-%20Resumen%20ejecutivo%2007.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.11.2007).
- 36) INEGI (Statistisches Bundesamt Mexiko). Tasa de alfabetismo de la población hablante de lengua indígena de 15 y más años por principales entidades federativas según sexo. 2000 y 2005. im Internet: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen15&s=est&c=3342>. (zuletzt abgerufen am 19.11.2007).
- weiterhin aktuell, und rund 40 Prozent der Gefangenen wurden nie einem Richter vorgeführt.<sup>27)</sup> Die Straflosigkeit zeigt sich besonders am Beispiel der Frauenmorde in der nordmexikanischen Grenzstadt Ciudad Juárez, welche sich seit 1993 mittlerweile auf über 400 beziffern und von den passiven Behörden ohne erfolgreiche Aufklärung hingenommen werden.<sup>28)</sup> Grund für dieses Problem der Straflosigkeit sind „parteiliche Interessen, Korruption, Unfähigkeit und Komplizenstum“.<sup>29)</sup> Immer wieder gibt es Berichte von gewalttätigen Übergriffen des Militärs oder der Polizei, wie zum Beispiel in San Salvador Atenco im Jahr 2006.
- Die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte, welche 1966 international anerkannt wurden, sind in Mexiko wegen der weiterhin erheblichen sozialen Ungerechtigkeit nur schwer zu gewährleisten. Besonders Frauen, Indígenas und die Landbevölkerung sind davon betroffen. Die soziale Ungleichheit lässt sich mit dem so genannten GINI-Koeffizienten beschreiben.<sup>30)</sup> Mexiko besitzt mit einem GINI von 45,8<sup>31)</sup> ein sehr großes soziales Gefälle. Die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung verfügen über 35,6 Prozent des Einkommens, während auf die Ärmsten lediglich zehn Prozent entfallen.<sup>32)</sup> Unter den großen Volkswirtschaften steht Mexiko zwar an 13. Stelle<sup>33)</sup>, dennoch leben ca. 40 Prozent der Bevölkerung an der Armutsgrenze.<sup>34)</sup> Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen. Während laut dem neuesten *Human Development Report* der UNDP die Entwicklung von Mexiko City mit Hong Kong vergleichbar ist, finden sich in der Region Chiapas Lebensbedingungen wie in El Salvador.<sup>35)</sup> Besonders die Eingliederung der indigenen Bevölkerung bleibt ein ungelöstes Problem. Bei der indigenen Bevölkerung sind oftmals nicht mehr als 50 bis 60 Prozent der Bevölkerung alphabetisiert,<sup>36)</sup> während der Rest der Bevölkerung je nach Region Werte von 80 bis 100 Prozent erreicht.
- Trotz der Fortschritte seit den neunziger Jahren ist die Situation infolgedessen nicht befriedigend. Müsste die Demokratieklausel also Anwendung finden? Dabei ergibt sich ein Dilemma, das nicht nur in Mexiko die Anwendung der Demokratieklausel schwierig macht. Zwar gibt es im Globalabkommen von 1997 wie in fast allen Verträgen der EU mit

Drittstaaten die so genannte Nichterfüllungsklausel (Art. 58), die „angemessene Maßnahmen“ bei der Verletzung von Vertragsvorschriften – hier vor allem von Art.1 der Demokratieklausel – durch eine der Parteien möglich macht, im Fall Mexikos ist es allerdings nie soweit gekommen. Das Problem ergibt sich aus der Ungenauigkeit der Klausel, welche nicht definiert, in welchen Fällen der Vertrag als verletzt gilt und welche Maßnahmen dann zu treffen sind. Im Vergleich mit anderen Staaten und den bisherigen Beispielen der Anwendung muss man zu dem Ergebnis kommen, dass diese Verletzungen schwerstwiegender Natur sein müssen, wie zum Beispiel ein Militärputsch. Dies ist in Mexiko nicht der Fall. Vertreter der Delegation der europäischen Kommission in Mexiko versichern ebenfalls, dass die Verletzungen in Mexiko nicht systematisch und deshalb Sanktionen nicht notwendig seien.

### **■ Die Demokratieklausel: bloße Rhetorik oder positive Effekte?**

Ist die Demokratieklausel also nicht mehr als nur ein rhetorisches Mittel, um zu zeigen, dass sich die EU um die Menschenrechtslage in ihren Partnerstaaten sorgt? Ist die Demokratieklausel nur eine moralische Untermalung der europäischen Außenpolitik, die sonst wirtschaftliche und geopolitische Gesichtspunkte in den Vordergrund stellt? Diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten. Während Organisationen der Zivilgesellschaft die Untätigkeit der EU und die Verletzung der Demokratieklausel kritisieren, versichern Regierungs- und EU-Delegationsvertreter, dass ein fortwährender kritischer Dialog über diese Themen geführt werde und Wirkung zeige. Damit stehen sich zwei von Grund auf verschiedene Ansichten gegenüber, die es so schwer machen, die Wirkung der Demokratieklausel in ihrer positiven und ihrer negativen Interpretation zu beurteilen.

Für die Zukunft stellt sich somit die Frage der Effektivität einer solchen Demokratieklausel. Wenn klare Mechanismen und Definitionen von Sanktionsmaßnahmen fehlen, ist einer willkürlichen Interpretation je nach politischen, wirtschaftlichen und geostategischen Interessen von beiden Partnern Tür und Tor geöffnet. Auf der anderen Seite lässt sich aber

auch argumentieren, dass, wollte die EU alle Menschenrechtsverletzungen in ihren Partnerländern mit Sanktionen und Vertragsaussetzungen bestrafen, sie wahrscheinlich bald keine Partner mehr hätte. Die Demokratieklausel kann folglich nicht von der negativen Perspektive der möglichen Sanktionen aus gesehen werden, da diese in der Tat nur in den wenigsten Fällen Wirkung zeigt und von den realpolitischen Interessen oftmals überschattet wird. Stattdessen ergibt sich ein anderes Bild, betrachtet man die Demokratieklausel als positives Instrument von Anreizen zu einem verstärkten Dialog über dieses in vielen Ländern noch immer sehr sensible Thema der Menschenrechte und zu gezielten Förderprojekten.

Die Wirkung der Demokratieklausel kann dabei in zwei Phasen, vor und nach Abschluss des Abkommens, unterschieden werden. Zum einen wirkt sie bereits während der Verhandlung des Abkommens. Auch wenn es für die EU illusorisch ist zu erwarten, dass es in allen Partnerstaaten keine schweren Menschenrechtsverletzungen mehr gibt, so fördert die Bedingung der Demokratieklausel doch den beiderseitigen Dialog und die innerstaatliche Diskussion über die Situation von Demokratie und Menschenrechten bereits während der Verhandlungen. Im Fall Mexikos kann es als ein großer Fortschritt gewertet werden, dass das Land durch die Zustimmung zur Einführung der Demokratieklausel in das Globalabkommen seine Politik der äußeren Nichteinmischung aufgab. Die Demokratieklausel kann folglich als pädagogischer Anreiz gesehen werden.

Zum anderen entfaltet die Demokratieklausel nach Eintritt des Abkommens ihre Wirkung innerhalb der jeweiligen Gesellschaft. Seit der Debatte über die Einführung der Demokratieklausel hat sich auch innerhalb des Landes eine Diskussion über die Einhaltung bestimmter Menschenrechtsstandards entwickelt. In dieser zweiten Phase kann die Demokratieklausel einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung von Demokratie und einem kontinuierlichen Dialog über die Menschenrechtssituation leisten. Damit verbunden ist vor allem die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Diese nutzt im Fall Mexikos den Verweis auf die Demokratieklausel auf der einen Seite, um die Beachtung der Menschenrechte einzuklagen, und auf der anderen Seite, um auf ihre mangelnden Mitsprache-

rechte aufmerksam zu machen. In der Tat sehen Vertreter der mexikanischen Zivilgesellschaft die Demokratieklausel als nicht eingehalten, da diese keine Garantien für die Mitwirkung der Zivilgesellschaft vorsieht. Am Beispiel Mexiko zeigt sich, dass die Demokratieklausel nicht nur als Sanktionsinstrument für Verletzungen von Menschenrechten dient, sondern vor allem auch der Zivilgesellschaft Möglichkeiten der Entwicklung und einer konstruktiven Mitarbeit in den inneren und äußeren Angelegenheiten ihres Landes bietet. Auch dies gehört zu einer funktionierenden Demokratie.

Im Fall Mexikos stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die Zivilgesellschaft bereits in der Lage ist, durch konstruktive Vorschläge Einfluss auf die Gestaltung der Beziehungen zu nehmen. Hier kann die EU, wie auch bereits in einem der Projekte der Länderstrategie geschehen, durch gezielte Projekte einen Beitrag zur Professionalisierung und einer verbesserten Glaubwürdigkeit der Zivilgesellschaft leisten. In dem Projekt „Kooperation im Bereich Menschenrechte zwischen der EU und Mexiko“ hat die EU Seminare und Diskussionen zum Thema einer Beteiligung der Zivilgesellschaft organisiert, woraus sich das Konzept eines Dialogs zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ergeben hat. Die mexikanische Zivilgesellschaft wird erst erfolgreich ihre Beteiligungsrechte aus der Demokratieklausel einfordern können, wenn sie eine gewisse Glaubwürdigkeit und Professionalität erlangt hat.

Vor überhöhten Erwartungen muss allerdings gewarnt werden. Die EU ist nur *ein* Faktor unter vielen und die Demokratisierung eines Landes hängt letztendlich von einer Kombination aus inneren und äußeren Faktoren ab. Es ist unmöglich, den Einfluss der EU auf Demokratie und Menschenrechte in einem Land exakt zu messen. Im Fall Mexikos kommt hinzu, dass das Land nicht als prioritäres Land im Bereich von EU-Hilfsgeldern gilt und im Vergleich zu den AKP-Staaten nur einen geringen Teil der europäischen Gelder bekommt. Die EU kann mit Hilfe der Demokratieklausel aber einen Beitrag zu einem verstärkten Dialog innerhalb der jeweiligen Gesellschaft leisten. Um die Sanktionsseite der Demokratieklausel wirklich, wie immer wieder vom Europaparlament gefordert, in gleicher Art und Wei-

se auf alle Staaten und ohne Beeinflussung durch real-politische Interessen anzuwenden, ist eine genauer definierte Klausel mit einer klaren Aufstellung der möglichen Verstöße und ihrer Sanktionen notwendig. Will man die Demokratieklausel nicht als uneffektiv abtun, bleibt nur der Blick auf die sich aus ihr ergebenden positiven Effekte.