



Lateinamerika und die Entstehung des internationalen Systems des Menschenrechtsschutzes

von Rainer Huhle, Dezember 2007

Lateinamerika und Menschenrechtsschutz – dass passt in der Wahrnehmung vieler Menschen nicht zusammen. Lateinamerika, das ist der Kontinent der furchtbaren kolumbianischen Violencia, der Diktaturen von Somoza und Videla, der Massaker in Guatemala und vieler anderer Schrecken. Ein Blick auf globale Zahlen politischer Gewalt relativiert jedoch dieses Bild. Die Opfer politischer Gewalt (Tote und Verschwundene in Kriegen, Bürgerkriegen und durch politische Repression) summierten sich in Lateinamerika seit dem 2. Weltkrieg bis zum Ende des Jahrtausends auf knapp 1 Million, nämlich 988500 oder rund 2,4 Prozent der weltweiten Opfer.¹ Der Anteil der Bevölkerung Lateinamerikas und der Karibik an der Weltbevölkerung lag jedoch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bei 7 bis 8 Prozent. In Lateinamerika betrugen die Opfer von politischer Gewalt also nur ein knappes Drittel des Durchschnitts im Rest der Welt.

Woran liegt es, dass unsere Wahrnehmung im Allgemeinen eine ganz andere ist? Offensichtlich wurden und werden Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika in stärkerem Maß registriert und öffentlich angeklagt als das etwa in Afrika oder Asien der Fall ist. Die etwas über 3000 Todesopfer der Diktatur von Pinochet in Chile haben sich in ganz anderer Weise ins historische Weltgedächtnis eingebrannt als z.B. die 120.000 Opfer des seit 1972 in den Philippinen andauernden bewaffneten Konflikts, die 100.000 Opfer des Kampfs zwischen Regierung und Islamisten in Algerien seit 1993 oder die 10.000 Toten, die allein 1999 politischen Auseinandersetzungen in Nigeria zum Opfer fielen.

Verfasste Menschenrechte – eine lange Tradition

Im Unterschied zu diesen Situationen gibt es in Lateinamerika seit langem ein in breiten Bevölkerungskreisen und in einem wichtigen Teil der Intelligenz verankertes Bewusstsein von Menschenrechten und von rechtsstaatlichen Verpflichtungen einer Regierung. Die Menschenrechtsverletzungen in Lateinamerika konnten angeklagt und weltöffentlich gemacht werden, weil sie im Land selbst wahrgenommen und als solche erkannt wurden. Sie fanden auf dem Hintergrund einer politischen Kultur statt, die solche Verbrechen zu großen Teilen ablehnte, und das nicht nur in moralischer Empörung, sondern im Rückgriff auf eine politisch-rechtliche Tradition, die wirkungsvolle Instrumente im Kampf gegen die Unrechtsregime zur Verfügung stellte. Um diese Tradition menschenrechtlichen Denkens und Agierens in Lateinamerika soll es im Folgenden gehen.

Seit dem ersten Viertel des 19. Jahrhunderts waren, mit Ausnahme Brasiliens und der Guyanas, alle lateinamerikanischen Staaten als Republiken verfasst und haben sich entsprechende Konstitutionen gegeben, die sich meist an der französischen oder nordamerikanischen oder auch an der kurzlebigen Verfassung der Stände von Cádiz von 1812 orientierten. Schon die frühesten

lateinamerikanischen Verfassungen enthielten am französischen Vorbild orientierte Kataloge der Menschen- und Bürgerrechte. Und lange zuvor, bereits Ende 1793 ließ Antonio Nariño in Bogotá eine Übersetzung der französischen *Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen* von 1789 drucken – das „verabscheuungswürdige Papier“, so die auf dem Fuß folgende Anklage der spanischen Behörden, brachte ihm langjährige Haft und Verbannung ein. Wie lebendig, aber auch umkämpft, Nariños Name im kollektiven Gedächtnis ist, belegt, dass bis heute der Amtssitz des kolumbianischen Präsidenten nach ihm benannt ist, aber zum Beispiel auch, dass die so tragisch geendete gewaltsame Besetzung des gegenüberliegenden Justizpalastes durch ein Kommando der M-19-Guerilla 1985 unter dem Namen „Operación Antonio Nariño, por los derechos del hombre“ (Operation Antonio Nariño – für die Menschenrechte“) lief.

Weder die kolumbianischen noch die lateinamerikanischen Präsidenten überhaupt stehen im Ruf, besonders eifrige Verfechter der Menschenrechte zu sein. Auch nicht die Guerillagruppen, die im 19. und 20. Jahrhundert in fast allen Staaten des Kontinents immer wieder gegen sie rebellierten. Und doch zeigt das Beispiel von Antonio Nariño, dem von Bolívar bis Artigas eine lange Reihe weiterer „Gründungsväter“ zugesellt werden könnten, dass es ein Gemeinsames in der Geschichte der lateinamerikanischen Republiken gibt, auf das sich die Repräsentanten fast aller politischen Kräfte beziehen: eine Verfassungstradition, die in ihrem idealen Kern eine rechtsstaatliche, die Bürgerrechte respektierende ist. Dass dieser freiheitliche und menschenrechtsorientierte Gehalt der frühen lateinamerikanischen Verfassungen teils schon von den Gründungsvätern selbst missachtet und erst recht später immer wieder von autoritären Regimen und blutigen Diktaturen überdeckt wurde, ändert nichts daran, dass er in der kollektiven Erinnerung bewahrt blieb und immer wieder demokratische Bewegungen inspirierte.

Lateinamerikanische Rebellenbewegungen waren in aller Regel – Sendero Luminoso ist die große Ausnahme, die sie bestätigt – republikanische Bewegungen, denen ein Bolívar näher stand als ein Lenin. Die erstaunlich reibungslosen Prozesse, mit denen viele bewaffnete Rebellengruppen sich wieder in die politischen Systeme ihrer Länder integrierten, erklären sich in diesem Kontext. Es ging den Rebellen in der Regel nicht um einen radikalen Systemwechsel, sondern um die Einlösung von Gleichheits- und Freiheitsversprechen, wie sie sie durch die Verfassungsideen der Gründerzeit der Republiken legitimiert und durch die bestehenden Diktaturen oder autoritären Regime verraten sahen. In diesem Sinn zeichnet die lateinamerikanischen revolutionären Bewegungen im allgemeinen ein konservativer Zug aus. Utopische sozialrevolutionäre Projekte waren entweder an ethnisch-religiöse vorkonstitutionelle Traditionen, und damit an lokal begrenzte Bewegungen gebunden, wie etwa die chiliastischen Bewegungen im Nordosten Brasiliens oder in Chiapas, oder von Einwanderungsgruppen jüngerer Datums getragen, die mit dieser Generation gewöhnlich wieder verschwanden, wie etwa der argentinische Anarchismus zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Konservative Züge trägt auch das Menschenrechtsverständnis, das es überhaupt möglich machte, dass die Menschenrechtsideen der französischen und amerikanischen Revolution in das spanisch-römische Rechtssystem integriert werden konnten, das die drei Jahrhunderte Kolonialzeit in Lateinamerika geprägt hatte. Die freiheitlich-demokratischen und menschenrechtlichen Ideen aus Frankreich, den USA und auch Großbritannien kamen nach Lateinamerika im Kontext des Kampfs der kreolischen Oberschicht gegen die spanische Oberhoheit. Anders als in Frankreich 1789 stellten die Protagonisten dieser Bewegung nicht ein ganzes Herrschaftssystem in Frage, sondern eine als illegitim empfundene Fremdherrschaft. Der lateinamerikanische Menschenrechtsdiskurs war von daher weder so anti-etatistisch wie das radikale bürgerliche Denken in Frankreich, das den Staat aus der Idee eines Gesellschaftsvertrags neu erfinden wollte, noch gar so antiklerikal wie dort und in den USA. Die Trennung von Staat und Kirche stand in Lateinamerika nie weit oben auf der Agenda demokratischer Forderungen.

Ein Ausdruck dieser konservativen Variante der Menschenrechtsrezeption, die sich schließlich gegen weitergehende Vorstellungen etwa eines Nariño durchsetzte, war der Paternalismus mit seinen

Wurzeln im kolonialen Encomiendasystem, aber auch in den Ideen von dessen schärfstem Kritiker, Bartolomé de Las Casas. Er fand seinen Niederschlag in einer Aufgeschlossenheit für die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte, bzw. in der Einsicht, dass die sozialen Grundbedürfnisse vom Staat und der Gesellschaft gewährleistet sein müssen, um den Gebrauch der bürgerlichen und politischen Rechte zu ermöglichen. Dem korrespondiert in der lateinamerikanischen Verfassungstradition eine ungewöhnlich starke Betonung der Bürgerpflichten, die ja noch 1948 in der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen“ emphatisch Ausdruck fand.

Zwar prägte die herrschenden Eliten vor allem in den ersten Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit eine individualistisch-liberalistische Ideologie, die den indigenen Bevölkerungen die kolonialen Schutzmechanismen entzog und sie und ihr Land dem Ansturm des freien Marktes auslieferte. Im umfangreichen staatsrechtlichen und rechtsphilosophischen Schrifttum behauptete sich jedoch weiterhin eine starke traditionalistische Strömung, in der die wirtschaftsliberal und individualistisch verstandenen Menschenrechte, wie sie von den in vielen Staaten gewichtigen Liberalen Parteien vertreten wurden, eher etatistisch und paternalistisch interpretiert wurden. Neben der nie ganz verschütteten Tradition eines Las Casas hatte dabei vor allem die im 19. Jahrhundert aufkommende Katholische Soziallehre der römischen Päpste großen Einfluss auf das Rechtsdenken lateinamerikanischer Politiker. Es gehört zu den Ironien der Geschichte², dass ausgerechnet in der militant antiklerikalen mexikanischen Revolution bzw. in der auf ihr gründenden Verfassung von 1917 diese beiden Stränge erstmals zu einem großen organischen Verfassungswerk zusammengeführt wurden, das dann schnell Vorbild für zahlreiche weitere lateinamerikanische Verfassungen zwischen den beiden Weltkriegen wurde.

Von Lima nach San Francisco: Lateinamerika und die Herausbildung der neuen Weltordnung nach dem 2. Weltkrieg

Erst auf diesem Hintergrund wird verständlich, wie Lateinamerika Mitte des 20. Jahrhunderts eine Vorreiterrolle bei der Kodifizierung von Menschenrechten spielen konnte. Dies gilt vor allem für die UN-Charta und für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Vorangegangen waren allerdings eine Reihe von Verträgen mit wichtigen Menschenrechtsklauseln im Rahmen des panamerikanischen Systems.

In den dreißiger und vierziger Jahren war Lateinamerika geprägt von einer Reihe, meist mehr schlecht als recht als „populistisch“ eingestuften Regierungen, die sozial fortschrittliche Programme mit teils sehr autoritären Regierungsformen verbanden. Ideologisch bewegten sie sich von Sympathien für den europäischen Faschismus über Bewunderung für den nordamerikanischen New Deal bis hin zu sozialistischer Programmatik. Einen gemeinsamen Nenner fand man dennoch in einer Reihe von Standards vor allem im sozialen Bereich.

1938 fand in Lima die Achte Internationale Amerikanische Konferenz (*Octava Conferencia Internacional Americana*) der Panamerikanischen Union statt, die u.a. eine Reihe von Resolutionen zum Schutz der Arbeiterrechte, zur Gewährleistung der Rechte der Frau und nicht zuletzt eine Erklärung verabschiedete, die alle Staaten auf die Achtung der Menschenwürde verpflichtete und feststellte, dass jede rassistisch oder religiös motivierte Diskriminierung gegen das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz verstoße, das zu den politischen und rechtlichen Grundlagen der lateinamerikanischen Republiken gehöre.³ Bemerkenswert war auf der Konferenz von Lima nicht zuletzt eine „Erklärung zur Verteidigung der Menschenrechte“ (*Declaración en Defensa de los Derechos Humanos*⁴), die auf interessante Weise den weltpolitischen Kontext spiegelt, in dem sich die Konferenz abspielte. Die Erklärung nahm - bereits im Dezember 1938 - direkt Bezug auf die „Kriege in anderen

Kontinenten“ und den dortigen „Gebrauch von Methoden, die im Widerspruch stehen zu den Praktiken und Regeln des Völkerrechts und den Gefühlen der Menschheit, wie zum Beispiel die Bombardierung wehrloser Städte und der Zivilbevölkerung...“ – gemünzt vermutlich vor allem auf die Kriege in Spanien und Abessinien. Amerika, so heißt es in der Erklärung weiter, habe bei der Entwicklung seiner eigenen Zivilisation geistige Elemente aus den überseeischen Gebieten erhalten und trage seinerseits zur Weltkultur bei. Deswegen könne der Kontinent nicht gleichgültig bleiben und wolle seinen Wunsch ausdrücken, dass, wenn es schon zum Krieg komme, der an sich nicht als legitimes Mittel der Konfliktlösung anzuerkennen sei, dann wenigstens „die Menschenrechte, die ja mit den Konflikten nicht notwendigerweise verknüpft seien, respektiert würden, ebenso wie die humanitären Empfindungen und das geistige und materielle Erbe der Zivilisation.“

Als der zweite Weltkrieg dann begann, blieben die lateinamerikanischen Staaten zunächst der in Lima und schon auf früheren interamerikanischen Konferenzen festgelegten Linie treu, dass zwischenstaatliche Konflikte nicht durch Krieg zu lösen seien und wahrten Neutralität. Mit dem Kriegseintritt der USA am 11. Dezember 1941 änderte sich die Situation jedoch schlagartig. Noch am gleichen Tag bzw. einen Tag später schlossen sich die karibischen und zentralamerikanischen Staaten (mit Ausnahme Costa Ricas) der amerikanischen Kriegserklärung an Deutschland an. Mit Mexiko und Brasilien folgten 1942 zwei regionale Schwergewichte, ein Jahr später Bolivien und Kolumbien. Die restlichen Staaten zögerten, trotz US-amerikanischen Drucks, bis 1945. Im Februar jenes Jahres erklärten dann Ecuador, Paraguay, Peru, Chile, Uruguay und Venezuela Deutschland den Krieg, und zuletzt, gedrängt von den übrigen lateinamerikanischen Regierungen, am 27. März auch das nazifreundliche Argentinien.

Mit dem Kriegseintritt wurden die lateinamerikanischen Staaten auch Mitglieder der 1942 gegründeten „United Nations“, die sich als Allianz menschenrechtsachtender Staaten im Sinn der von Präsident Roosevelt ab 1941 propagierten „Vier Freiheiten“ verstanden. Aus ihr ging 1945 dann die heutige UNO hervor, auf deren Gründungskonferenz in San Francisco noch immer nur Staaten zugelassen waren, die Kriegsgegner der Achsenmächte waren. Unter den 50 dort vertretenen Gründungsstaaten stellten Lateinamerika und die Karibik 205. Entsprechend hoch waren die Erwartungen und das Gewicht der lateinamerikanischen Regierungen⁶, und sie wussten es zu nutzen.

Doch schon vor der UNO-Gründungskonferenz (25. April – 26. Juni 1945) hatten die amerikanischen Staaten weitere gewichtige Schritte zur Kodifizierung der Menschenrechte auf dem Kontinent unternommen. Vom 21. Februar bis 8. März 1945 fand im einst kaiserlichen Schloss Chapultepec in Mexiko auf Initiative des gastgebenden Landes die „Interamerikanische Konferenz über die Probleme von Krieg und Frieden“ statt, auf der die Grundlagen für ein interamerikanisches Sicherheitssystem gelegt wurden, die dann drei Jahre später in Rio de Janeiro zum panamerikanischen Gegenstück der NATO, dem TIAR, führten. In Chapultepec wurden grundlegende Positionen festgeschrieben, die die Haltung der großen Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten in den folgenden Jahren bestimmen sollten. In Bezug auf die Menschenrechte gehörten zu den Beschlüssen der Konferenz – auf der Argentinien, das noch offizielle Beziehungen zu Nazi-Deutschland unterhielt, nicht zugelassen war – u.a.:

- die Bekräftigung der Beschlüsse der „United Nations“ und der drei Großmächte über die Bestrafung von Kriegsverbrechern der Achsenmächte;
- die erklärte Absicht, keinen Kriegsverbrechern oder Komplizen Zuflucht zu gewähren und unter den bereits anwesenden Flüchtlingen die Kriegsverbrecher ausfindig zu machen und sie gegebenenfalls auszuliefern;
- eine Resolution über die Verteidigung der Informationsfreiheit
- eine Bekräftigung der Ablehnung jeder Art von Rassismus

Vor allem aber wurde auf der Konferenz der Beschluss gefasst, eine Konvention über die Rechte und Pflichten der Menschen zu erarbeiten. Unter dem Titel *Protección internacional de los derechos esenciales del hombre* nahm die Konferenz Bezug auf die “Erklärung der Vereinten Nationen” vom Januar 1942, wo der Schutz der Menschenrechte zum Ziel dieser Allianz erklärt wurde und erklärte, dass hierfür nicht nur eine Erklärung, sondern eine von den Staaten unterzeichnete Konvention, also ein verbindliches Vertragswerk nötig sei. (Res. XV, angenommen am 7. März 1945)

Die Beschlüsse von Chapultepec waren gewissermaßen noch warm, als wenige Wochen später in San Francisco die Gründungskonferenz der UNO zusammentrat.

Die diplomatischen Vertreter der lateinamerikanischen Staaten waren zum Teil die selben, die auch in Chapultepec verhandelt hatten. Sie gingen mit viel Selbstbewusstsein nach San Francisco und einigen klaren Zielen, die in Chapultepec in der Resolution XXX in erstaunlicher Entschiedenheit und Abgrenzung von den USA formuliert worden waren. So waren sie entschlossen, die 1944 in Dumbarton Oaks von den Großmächten verabredeten Grundsätze der zu bildenden Weltorganisation in einigen wesentlichen Punkten zu Fall zu bringen. Insbesondere erreichten sie mehr Gewicht für die kleineren Staaten (durch die Erweiterung des Sicherheitsrats und mehr Kompetenzen für die Generalversammlung), auch wenn sie das Vetorecht⁷ der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht verhindern konnten. Nur einen halben Erfolg erzielten sie bei der Festlegung der Rolle der regionalen zwischenstaatlichen Organisationen im Verhältnis zu den Vereinten Nationen, wo sie das Primat der Weltorganisation akzeptieren mussten.⁸

Der lateinamerikanische Beitrag zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Ein weiterer wichtiger Punkt auf der lateinamerikanischen Agenda waren die Menschenrechte. Im Entwurf von Dumbarton Oaks hatten sie keine Rolle gespielt. Wenn sie nun in der in San Francisco ausgehandelten UN-Charta als Ziel der Vereinten Nationen genannt werden und an insgesamt sieben Stellen in der Charta verankert sind, so war das in erster Linie ein Verdienst der lateinamerikanischen Delegationen. Dabei gingen die Vorstellungen der meisten Lateinamerikaner durchaus noch weiter. Sie unterstützten den Vorstoß des international hoch angesehenen Völkerrechtlers Ricardo J. Alfaro, Außenminister und Mitglied der Delegation von Panama, sowie seit 1938 Generalsekretär des *American Institute of International Law*⁹, der einen Entwurf einer Menschenrechtserklärung einbrachte. Diese Initiative scheiterte, doch versuchten lateinamerikanische Delegierte schon im folgenden Jahr auf der ersten Sitzung der Generalversammlung, und dann auch im Rahmen der Menschenrechtskommission zu erreichen, dass die UNO ein verbindliches Vertragswerk über die Menschenrechte verabschiedete.

Schon im Januar 1946 legte Kuba den Entwurf einer „Erklärung über menschliche Grundrechte und die Rechte und Pflichten der Staaten“ vor, den die Generalversammlung jedoch nicht in ihre Tagesordnung aufnahm, da er überflüssig sei¹⁰. Im Dezember 1946 beschloss die VN-Generalversammlung dagegen, allen Mitgliedstaaten einen Entwurf Panamas für eine „Erklärung der Rechte und Pflichten der Staaten“ zuzuleiten, doch wieder zeigten die meisten Staaten kein Interesse. John P. Humphrey, der Direktor der *Human Rights Division* beim Generalsekretär der VN, der mit der Koordination der Arbeiten an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte betraut war, erklärte später, dass der von Panama eingebrachte Text des *American Institute of International Law* von allen ihm zugänglichen Texten die wichtigste Vorlage für seinen eigenen ersten Entwurf gewesen sei.¹¹ Eine weitere wichtige Quelle Humphreys war ein chilenischer Entwurf.

So gingen die von Lateinamerika ausgehenden Initiativen auch in großem Umfang in die Arbeit an der Menschenrechtserklärung ein. Diese Arbeit fand nicht in der Generalversammlung

oder einem ihrer Ausschüsse statt, sondern in der Menschenrechtskommission, die dem Wirtschafts- und Sozialausschuss zugeordnet war, bzw. in verschiedenen Komitees dieser Kommission. Die Menschenrechtskommission selbst war ebenfalls ein diplomatischer Erfolg Lateinamerikas und der übrigen „kleinen Staaten“, war sie doch, als eine Art Entschädigung für die Ablehnung einer Menschenrechtskonvention, als einzige Kommission schon in der Charta selbst festgeschrieben worden.

Von den achtzehn Mitgliedern der Kommission waren zwar nur drei aus Lateinamerika: Chile, Panama und Kuba. Gleichwohl waren deren Beiträge von großer Tragweite. Der wichtigste Punkt, den Lateinamerika mit Erfolg geltend machte, war der Einbezug wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte in die Entwürfe der Erklärung bzw. der Konvention.¹² Entgegen weit verbreitetem populärem Verständnis gingen die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte deutlich formulierten sozialen Menschenrechte (insbesondere Art. 22 – 28) nicht auf die Initiative der Ostblock-Staaten zurück, sondern wurden massiv von den Vertretern Lateinamerikas eingefordert.¹³ Eleanor Roosevelt, die Vorsitzende der Menschenrechtskommission, sah sie wohl mit Sympathie, lagen sie doch vollkommen in der Linie der „Vier Freiheiten“, die von ihrem verstorbenen Mann entwickelt worden waren. Doch sie wurde nicht aktiv, da die amerikanische Politik sich längst von diesem Paradigma verabschiedet hatte. Humphrey, selbst sozialistisch geprägt, nahm sie wohlwollend auf und mag recht haben, wenn er später erklärte, möglicherweise seien diese Rechte gar nicht in die Erklärung gelangt, wenn er sie nicht in seinen ersten Entwurf aufgenommen hätte.¹⁴ Doch die Vorlagen lieferten ihm Chile, Panama und Kuba.¹⁵

Die Amerikanische Menschenrechtserklärung von 1948

Der lateinamerikanische Einsatz für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) kam nicht von ungefähr. Parallel, genauer gesagt, immer einen kleinen Schritt voraus, waren im panamerikanischen Kontext die gleichen Weichen gestellt worden. So wie die Konferenz von Chapultepec Lateinamerikas Agieren in San Francisco beflügelt hatte, wurden auch die weiteren Schritte bis hin zur Gründung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) im Frühjahr 1948 und der dort verabschiedeten „Amerikanischen Erklärung der Menschenrechte und –pflichten“ Orientierung für das Agieren der lateinamerikanischen Diplomatie auf internationaler Ebene.

Die Neunte Konferenz der Amerikanischen Staaten fand vom 30. März bis 2. Mai in Bogotá statt. Auf ihr wurde als Nachfolgerin der Panamerikanischen Union die Organisation Amerikanischer Staaten gegründet und deren Charta verabschiedet.

Die Charta der OAS ist in erster Linie als Instrument zur Friedenssicherung auf der Basis des Respekts für das Völkerrecht auf dem amerikanischen Kontinent definiert. Die Menschenrechte werden zwar in klaren Worten als Prinzip der OAS formuliert (Art. 5j). Doch entgegen den lateinamerikanischen Bemühungen, in der VN-Charta einen ausführliche Menschenrechtskatalog zu verankern, konnten sich die amerikanischen Regierungen bei der Abfassung der OAS-Charta zu diesem Schritt ebenfalls nicht entscheiden. Neben dem erwähnten Artikel bietet lediglich die Präambel noch ein klares Bekenntnis zu den Menschenrechten, wenn sie davon spricht, dass amerikanische Solidarität und gute Nachbarschaft nur „im Rahmen demokratischer Institutionen, eines Systems individueller Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, gegründet auf den Respekt der essentiellen Menschenrechte“ Bedeutung erlangen könnten.

So fanden die Menschenrechte auch im amerikanischen Staatensystem ihren Platz zunächst nur in einer „Erklärung“, der „Amerikanischen Erklärung der Menschenrechte und –pflichten“. Wie die spätere Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bietet sie einen umfassenden Katalog der Menschenrechte, weist aber einige aufschlussreiche Besonderheiten dieser gegenüber auf.

Auf die gewichtigste dieser Eigentümlichkeiten verweist bereits der Titel. Die Erklärung von Bogotá enthält neben einem Katalog von 28 Rechten einen weiteren, bestehend aus zehn „Pflichten“. Die Begründung dafür liefert bereits der zweite Absatz der Präambel: „Pflichterfüllung durch jeden Einzelnen ist Voraussetzung für die Rechte Aller. Rechte und Pflichten bedingen sich bei jeder sozialen und politischen Aktivität des Menschen. Wie die Rechte die individuelle Freiheit hervorheben, drücken die Pflichten die Würde dieser Freiheit aus.“

Dieser Pflichtenkatalog blieb zwar rechtlich gesehen ebenso folgenlos wie seine Vorläufer, etwa die Genfer *Déclaration des droits et des devoirs de l'homme social* vom Mai 1793 und die darauf rekurrierende französische Verfassung von 1795. Doch wie diese muss er als Versuch konservativer Einschränkung der Menschenrechtsidee interpretiert werden.¹⁶ Der Pflichtenkatalog der Amerikanischen Menschenrechtserklärung enthält immerhin so kritische, für das lateinamerikanische Staatsverständnis aber charakteristische Punkte wie die – in vielen lateinamerikanischen Staaten gesetzlich festgelegte – Wahlpflicht (Art. 32), eine allgemeine Pflicht zur Arbeit, oder die besondere Pflicht zur Ableistung eines zivilen und (nicht: oder) militärischen Verteidigungsdienstes (Art. 34). Tatsächlich ist das Recht auf Kriegsdienstverweigerung in Lateinamerika bis heute kaum verwirklicht.

Weniger bedenklich, aber ebenfalls für ein konservatives Staats- und Rechtsverständnis kennzeichnend sind die Betonung von Spiritualität, Kultur und Moral als höchste verpflichtende Ziele, wie sie in der Präambel der amerikanischen Erklärung hervorgehoben werden.

Der Rechtekatalog der amerikanischen Erklärung deckt sich weitgehend mit dem der Allgemeinen Erklärung. Wie dort, sind auch hier bereits die sozialen Menschenrechte ausformuliert. Gleichwohl ist eine Diskrepanz zwischen den beiden großen Dokumenten von Bogotá vom Frühjahr 1948 und den Bemühungen etlicher lateinamerikanischer Diplomaten bei den Verhandlungen um die VN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht zu übersehen. Die in New York und Paris vertretenen Positionen waren deutlich weitergehend als die Beschlüsse von Bogotá. Denn auch unter den lateinamerikanischen Vertretern bei der UNO war die ideologische Spannweite weit. Zwei Persönlichkeiten mögen das stellvertretend illustrieren.

Der Katholik ...

Víctor Andrés Belaúnde, Onkel des späteren Präsidenten Fernando Belaúnde Terry, war ein Vordenker konservativ-christlicher politischer Philosophie in Peru. Gleichmaßen Jurist und Literat, verfolgte er parallel eine akademische und politische Karriere. Die eine führte ihn bis auf den Rektoratssessel der Katholischen Universität und ins Präsidium der *Academia Peruana de la Lengua*, die andere an die Spitzen der katholischen Partei *Acción Popular*, ins Amt des Außenministers, des Präsidenten der UNO-Generalversammlung (1959/1960) sowie des Weltsicherheitsrats, aber auch einige Jahre ins prägende US-amerikanische Exil, ebenso wie seinen panamaischen Kollegen Ricardo Alfaro.

Belaúnde gehörte 1945 der peruanischen Delegation auf der Konferenz von San Francisco an. Seine Erinnerungen an die Konferenz geben Einblick, wie ein konservativer lateinamerikanischer Politiker die Ereignisse wahrnahm.¹⁷ Auf der einen Seite ist seine Haltung geprägt von einem starken lateinamerikanischen, hispanisch durchtränkten Regionalstolz, der ihn zu einer entschiedenen Ablehnung der Großmachtbeschlüsse von Dumbarton Oaks führte. Die Begründungen hierfür sind allerdings eigenwillig: „Das Fehlen Frankreichs und anderer lateinischer Länder Europas und Amerikas machte sich – wir müssen das frei heraus sagen – in einem Mangel an Klarheit, logischer Stringenz und juristischer Präzision bemerkbar.“ Und weiter: „In der Satzung

[von Dumbarton Oaks, R.H.] war keine Vorstellung von Gerechtigkeit und dem Prinzipien des Völkerrechts vorhanden. Die Schlüsselbegriffe waren Frieden und Sicherheit. Die Verfasser des Entwurfs von Dumbarton Oaks hatten das alte Prinzip 'Opus justitiae pax' vergessen."18.

Die Einforderung von Gerechtigkeit als Basis für den Frieden, die eine Grundfrage der politischen Philosophie tangiert, führte Belaúnde auf Pius XII zurück19, dem auch das ganze Buch gewidmet ist. Letztlich definiert er Frieden aber nicht als Werk der Gerechtigkeit, sondern der „Wiederherstellung der moralischen Prinzipien von absoluter Geltung, d.h. eines neuen Bewusstseins, das den gleichen verbindlichen und universellen Charakter wie der Geist der Religion hat.“ Entscheidend sei der Gleichklang „zwischen Zivilisation und Religion".20 Dazu passt, dass Belaúnde ausführlich das Fehlen eines Gebets zur Eröffnung der Sitzungen beklagte, immerhin auf einer Konferenz, auf der Vertreter aller Religionen und Atheisten zusammen tagten.21

In seiner Kritik an den Beschlüssen von Dumbarton Oaks artikulierte Belaúnde beredt das Unbehagen aller kleinen Staaten, denen die Großmächte ausreichende Mitbestimmungsrechte versagen wollten, und ganz besonders der lateinamerikanischen Staaten, die, obgleich fast ausnahmslos Kriegsverbündete der USA, von diesen bei dem ganzen Prozess der Vorbereitung der künftigen „Internationalen Organisation“22 nicht konsultiert wurden. Ganz anders seine Haltung zu einer Frage, die einen guten Teil dieser „kleinen“ Staaten am Beginn der Entkolonialisierung intensiv bewegte: dem Recht auf Selbstbestimmung. Belaúnde artikulierte hier die grundsätzliche Ablehnung fast aller damaligen lateinamerikanischen Regierung gegenüber Bestrebungen nach Selbstbestimmung oder Minderheitenrechten für ethnische Gruppen.23 Sezessionistische Bewegungen dienten nicht der Freundschaft zwischen den Völkern, argumentierte er. In Lateinamerika jedenfalls sei die Zeit für Kämpfe um Selbstbestimmung vorbei: „In Amerika formten sich die Staaten durch die freie Entscheidung der Gemeinden. Da es sich um emanzipatorische Bewegungen handelte, ist die Selbstbestimmung ganz offensichtlich die Basis dieser neuen staatlichen Strukturen. Aber nachdem diese einmal geschaffen und konsolidiert waren, und damit die Persönlichkeit der neuen Staaten konstituiert war, kann der Ruf nach Selbstbestimmung nur gefährlich sein und zur Desintegration der bereits geschaffenen Nationen führen."24

Die Idee einer „Persönlichkeit der Staaten " berührt den Kern von Belaúndes politischer Philosophie. Er wollte sie in Analogie zum innerstaatlichen Verhältnis von Individuum und Institutionen als Verhältnis der Staatspersönlichkeiten zur Internationalen Ordnung verstanden wissen. So wie der Staat die Person respektieren müsse, sei es der „Internationalen Ordnung“ verboten, die Souveränität der Staaten ohne Not anzugreifen. In der in San Francisco intensiv geführten Debatte um das Verhältnis von staatlicher Souveränität und Durchgriff des Völkerrechts brachte er sie als rechtsphilosophische Alternative ein und formulierte von hier aus eine beißende Kritik an der widersprüchlichen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staatensouveränität und Eingriffsrechten der „Internationalen Ordnung“ in der Charta.25

Seine konservativ-katholische Optik bestimmte auch Belaúndes Präferenzen gegenüber den anderen lateinamerikanischen Delegationen. Die wegen der Haltung gegenüber dem europäischen Faschismus bis zuletzt umstrittene Teilnahme Argentiniens verteidigte er leidenschaftlich und ausführlich im Namen der lateinamerikanischen Einheit und gemeinsamer rechtlich-ethisch-kultureller Traditionen. Das hindert ihn aber nicht an Seitenhieben gegen den progressiven Meinungsführer Chile, das seinen Sitz im *steering committee* der Konferenz nicht verdient habe.26

und der Freidenker...

Aus Chile kam eine der Diplomatenpersönlichkeiten, die besonders einflussreich die Formulierung der Menschenrechte in den Anfangsjahren der UNO mitgestalteten: Hernán Santa Cruz. Eigentlich

Jurist mit einer bereits langen Karriere im Militär- und Polizeirecht, berief ihn der frisch gewählte Präsident González Videla, der im Jahr zuvor selbst Mitglied der chilenischen Delegation auf der Konferenz von San Francisco gewesen war, Ende 1946 an die Spitze der chilenischen Vertretung bei den Vereinten Nationen²⁷. Bis 1952 blieb er in dieser Funktion, gehörte zeitweise dem Sicherheitsrat an, war Präsident des Wirtschafts- und Sozialrats, und vor allem aktives Mitglied in der Menschenrechtskommission und in deren achtköpfigem Redaktionskomitee. Gleichzeitig rief er 1948 die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) ins Leben, vertrat Chile bei der UNCTAD, der ILO, dem UNDP und besonders der FAO, deren stellvertretender Direktor und Lateinamerikarepräsentant er von 1959 bis 1967 war und der er auch später verbunden blieb. Neben seinem ausgeprägten Interesse für wirtschaftliche und soziale Rechte war Santa Cruz aber auch ein engagierter Kämpfer gegen Rassismus und Diskriminierung. Anfang der fünfziger Jahre war er Präsident und Berichterstatter der VN-Kommission zur Apartheid, und zwei Jahrzehnte (1954-1974) Mitglied der Subkommission zur Verhütung von Diskriminierung und zum Minderheitenschutz (der späteren Menschenrechts-Subkommission).

Politisch stand Santa Cruz der Radikalen Partei von Präsident González nahe, hatte aber ebenso eine intensive Freundschaft schon mit dem jungen Allende und mit christdemokratischen Politikern. Er setzte sich während des Weltkriegs für den Bruch Chiles mit der Achse ein (der erst 1945 erfolgte), stand aber, anders als etwa Belaúnde oder Alfaro, der Großmacht USA skeptisch gegenüber. In seinen Erinnerungen erweist sich Santa Cruz als überzeugter „Drittweltler“ mit einem nüchternen Blick für Realitäten. Die Konferenz von San Francisco sah er - hier durchaus in inhaltlicher Übereinstimmung mit Belaúnde – kritisch wegen der mangelnden Berücksichtigung der lateinamerikanischen Vorschläge von Chapultepec und der Interessen der entstehenden Dritten Welt, bezeichnete sie gleichwohl als den „wichtigsten Kongress der Weltgeschichte“.²⁸ Obgleich selbst nicht Teilnehmer der Konferenz, beschreibt Santa Cruz die Position der Staaten Lateinamerikas und der Karibik sehr anschaulich: „Unsere Länder strebten nach einer politisch und wirtschaftlich starken Weltordnung, auf der Basis strikten Respekts der Prinzipien von Gleichheit, Nicht-Einmischung, Selbstbestimmung, Solidarität und Brüderlichkeit, die wir als Bestandteile des Völkerrechts betrachteten und zu deren Verbesserung und Stärkung wir beitrugen.“²⁹

Auch bei ihm kommt, ähnlich wie bei Belaúnde, ein Stolz auf die eigene Rechtstradition zum Vorschein, im Kontrast zu einem bei den Angelsachsen wahrgenommenen prinzipienlosen Pragmatismus, der im Wesentlichen nur an einer funktionierenden Friedensordnung interessiert sei. Diese starke Bindung an das Völkerrecht machte Lateinamerika zum natürlichen Anwalt einer idealistisch gedachten Weltordnung, in der alle Staaten gleichberechtigt seien, und somit auch die Nationen, die in San Francisco noch gar nicht vertreten sein konnten: „Ich bin aufrichtig überzeugt, dass die lateinamerikanischen Nationen in San Francisco aufrecht und getreu die Interessen der Dritten Welt vertraten, die in ihrer großen Mehrheit nicht anwesend war und die später diese Anliegen übernahmen.“³⁰ Santa Cruz zumindest machte in den folgenden Jahrzehnten mit diesem Glaubensbekenntnis ernst, indem er im Rahmen des VN-Systems ein führender Vertreter der großen Anliegen der Dritten Welt wurde.

Das offene Fenster

Insgesamt erweist sich, dass die lateinamerikanischen Diplomaten bei der Erarbeitung der menschenrechtlichen Aspekte der nach dem Zweiten Weltkrieg konzipierten neuen internationalen Ordnung eine wesentliche und konstruktive Rolle spielen, die nicht nur in scharfem Kontrast zu den massiven Menschenrechtsverletzungen steht, die vorher, nachher und auch gleichzeitig auf dem Kontinent geschahen, sondern auch über das hinausgeht, was die Regierungen des Kontinents im gleichen Zeitraum im eigenen Bereich zu kodifizieren bereit waren. Wie kam es dazu?

Einige Gründe wurden bereits aus den Bemerkungen von so unterschiedlichen Persönlichkeiten wie Belaúnde und Santa Cruz deutlich. Über alle Lager hinweg – in San Francisco waren alle politischen Strömungen vertreten, von Kommunisten bis zu streng katholischen Konservativen – gab es in der Einschätzung der Rolle Lateinamerikas in der damaligen Weltlage einige Gemeinsamkeiten. Die lateinische Rechtstradition war ein gemeinsamer Boden, auf dem sich die Lateinamerikaner nicht ohne eine gute Portion regionalen Kulturstolzes von anderen Traditionen abgrenzten, auch wenn diese Tradition in den heimischen Rechtssystemen oft genug skurrile und keineswegs menschenrechtsfreundliche Blüten trieb. Die Euphorie der Nachkriegszeit ließ den seit Bolívar in Lateinamerika neben den nationalstaatlichen Chauvinismen immer auch virulenten Multilateralismus zu neuen Blühträumen erstehen.³¹

Darüber hinaus gab es in der Nachkriegssituation eine reale gemeinsame geopolitische Interessenlage, die in Chapultepec ihren prägnantesten Ausdruck gefunden hatte. Die Allianz mit den USA hatte durch Roosevelts Politik der „Good Neighbourhood“ und die Versprechen der Atlantic Charta und der Erklärungen der „United Nations“ während des Krieges eine neue Perspektive erhalten. Erstmals schien es möglich, das Protektorat des Großen Bruders im Rahmen eines auf gleichberechtigter Souveränität gründenden Bündnisses weiterzuentwickeln, auf der Grundlage gemeinsam getragener Überzeugungen in der Abwehr kommunistischer Ideen, aber unter Einschluss sozial progressiver Vorstellungen, wie sie ebenfalls Roosevelt sehr weitgehend formuliert hatte.³²

Die neuen Gemeinsamkeiten mit dem Großen Bruder im Norden waren der Hintergrund dafür, dass sich in den Jahren 1944-1948 ein Zeitfenster für ungewöhnlich progressive politische Ideen öffnete, das sich 1948 weltweit und auch in Lateinamerika bereits wieder zu schließen begann.

Peru etwa hatte mit den Regierungen von Manuel Prado und vor allem von José Luis Bustamante y Rivero (1945 – 1948) eine Periode, in der demokratische Spielregeln etwas galten. Allerdings schloss sich hier das Fenster auch sehr schnell wieder. Mitten in den abschließenden Arbeiten an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte musste der frühere peruanische Premier und Außenminister, und damals Delegationsleiter bei den VN, Enrique García Sayán, direkt von den Vereinten Nationen ins Exil gehen, als am 27. Oktober 1948 General Odría gegen Bustamante putschte und eine Militärdiktatur errichtete. García Sayán erklärte ebenso wie andere Mitglieder der peruanischen Delegation seinen Rücktritt. Er wurde nicht nur sofort aus dem Staatsdienst entlassen, es wurde ihm auch die Rückkehr nach Peru verboten. Die Reste der Delegation hielten die Stellung, so dass Peru trotz der eklatanten Missachtung der neuen Erklärung diese noch unterzeichnete. Allerdings wagte kein peruanischer Diplomat, in der feierlichen Schlussitzung am 9./10. Dezember das Wort zu ergreifen – was hätte er auch sagen sollen.³³

In Kuba, einem der aktivsten lateinamerikanischen Staaten bei Grundlegung der Menschenrechte in der UNO, war das Fenster ein wenig länger offen. 1940 war eine demokratische Verfassung verabschiedet worden, und 1944 wurde Fulgencio Batista gestürzt und durch die sozialreformerisch orientierte Regierung des Arztes Ramón Grau ersetzt. Unter seiner Regierungszeit konnten brillante kubanische Juristen und *Letrados* wie Guy Pérez de Cisneros, Ernesto Dihigo und Gustavo Gutiérrez wichtige Weichenstellungen einer völker- und menschenrechtlich orientierten Außenpolitik vornehmen. Die kubanische Verfassung von 1940 gehörte zu den Quellen, aus denen John Humphrey Ideen für seinen ersten Entwurf einer Allgemeinen Menschenrechtserklärung nahm. Das kubanische Fenster schloss sich 1952 mit dem Putsch, der Batista erneut an die Macht brachte, ehe er am Ende des Jahrzehnts von Fidel Castro aus dem Amt gejagt wurde.

Auch Chile, weniger als andere Nationen des Kontinents von Militärdiktaturen geplagt, erlebte in den vierziger Jahren mehrere stark reformorientierte Regierungen. Seit 1938 wurde das Land von

verschiedenen aus Sozialisten, Radikalen und Kommunisten zusammengesetzten Kabinetten regiert, die sich zeitweise ganz offiziell als Volksfront bezeichneten. 1948 allerdings verbot der 1946 gewählte Gabriel González Videla vom *Partido Radical* die Kommunistische Partei und schickte seine ehemaligen Regierungspartner in Lagerhaft. Die sozialreformerische Phase ging zu Ende, als 1952 der ehemalige Diktator Ibáñez an die Macht zurückkehrte.

Die Entwicklung verlief nicht in allen Staaten gleichförmig, aber die erwähnten Beispiele charakterisieren gleichwohl eine in der Geschichte Lateinamerikas ungewöhnliche Phase demokratischen Aufschwungs und sozialer Reformbereitschaft, auf deren Hintergrund sich die bemerkenswerten Initiativen auf der so dynamischen internationalen diplomatischen Bühne entfalteten.

Viele Akteure der ersten Jahre in den Vereinten Nationen berichten in der Tat, dass dies Zeiten waren, die für Diplomaten ungewöhnliche Spielräume boten. In den frühen Vereinten Nationen, auf der Gründungskonferenz und mehr noch in der Menschenrechtskommission, der Kommission für die Rechte der Frauen und ähnlichen Instanzen fanden sich denn auch Persönlichkeiten, Berufsdiplomaten und Seiteneinsteiger von hohem intellektuellem Rang, die ein beträchtliches Maß an Unabhängigkeit in ihrem Agieren in Anspruch nahmen, zumal das Handlungsfeld Vereinte Nationen noch weit offen und nicht so bürokratisch abgesteckt war wie in späteren Jahrzehnten. Delegierte wie die Chilenen Hernán Santa Cruz oder Amanda Pinto de Labarca, der Kubaner Guy Pérez Cisneros, Minerva Bernardino aus der Dominikanischen Republik und viele andere konnten in den frühen Jahren der Vereinten Nationen konsequentere Positionen vertreten als die Mehrzahl der lateinamerikanischen Regierungen das z.B. im Rahmen der OAS in Bogotá zu tun bereit waren. Lateinamerikanische Diplomaten waren schon immer ein Stück freier in ihren Entscheidungen gewesen als etwa die Herren des Foreign Office oder des State Department³⁴, jetzt aber konnten sie ihre rhetorischen Fähigkeiten, ihre oft profunde Allgemeinbildung, ihre Freude an der juristischen Präzision mit der allgemeinen Aufbruchstimmung zu ungeahnten Höhenflügen nutzen. Der Idealismus und Enthusiasmus, der vielfach aus ihren überlieferten Reden oder ihren Memoiren spricht, war weithin ehrlich gemeint.³⁵

Die Kehrseite war eine äußerst geringe Rückwirkung dieser Aktivitäten in den Heimatstaaten. Von dem bahnbrechenden Wirken der Diplomaten in Paris und New York nahm zu Hause kaum jemand Notiz. Peru war sicherlich ein Extremfall, aber auch in anderen Staaten ergaben sich aus dem Agieren der lateinamerikanischen Diplomatie auf der Weltbühne keine unmittelbaren Rückwirkungen auf die menschenrechtlichen Verhältnisse im Land. Einige der besten Köpfe zogen es vor, im Wirkungskreis der internationalen Institutionen zu bleiben, andere zogen sich wieder ins Glied zurück oder verstummten.

Normativer Fortschritt trotz Diktaturen

Wie sehr der im Rahmen der UNO entfaltete Enthusiasmus für die Menschenrechte abkühlte, zeigte sich an der Stagnation im Rahmen der OAS. Die ohnehin schon hinter dem bei den VN erreichten Standard zurückgebliebenen Beschlüsse von Bogotá blieben eingefroren. Doch Ende der fünfziger Jahre, in einer Phase politischer Stagnation, hielt man in der OAS den Zeitpunkt für gekommen, an eine verbindliche Menschenrechtskonvention zu denken, wie sie bereits in Chapultepec in Aussicht gestellt worden war.

Doch zunächst schuf man eine Kommission, die *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, die 1960 die Arbeit aufnehmen konnte und die ersten Jahre zahnlos blieb. Erst nach einer Reform ihres Statuts bzw. der Charta der OAS, in der ihre Funktionen festgelegt sind, entwickelte sie sich zu einem wirkungsvollen Instrument der Überwachung der Menschenrechtssituation in den Mitgliedsländern der OAS.

1969 beschloss die OAS dann endlich eine Menschenrechtskonvention mit verbindlichen Normen für die Mitgliedstaaten, die 1978 in Kraft trat. Das amerikanische System hielt damit ungefähr Schritt mit den Vereinten Nationen, denen es 1966 bzw. 1976 (In-Kraft-Treten) ebenfalls gelungen war, die Allgemeine Erklärung von 1948 mit zwei Konventionen zu konkretisieren. Die Amerikanische Menschenrechtskonvention (oft auch Pakt von San José genannt) stellte die Menschenrechtskommission auf eine neue stabile Grundlage, und vor allem schuf sie eine Instanz mit effektiven Durchgriffsrechten, den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte, der 1979 seine Arbeit aufnahm.

1979 herrschten in Chile, Argentinien, Brasilien, Uruguay, Peru, Paraguay, Guatemala, El Salvador und einigen weiteren Staaten des Kontinents teils äußerst brutale und menschenrechtsverachtende Diktaturen. In der Tat kam es bald zu erheblichen Konflikten zwischen der Menschenrechtskommission und nach der Anlaufphase auch dem Gerichtshof und den diktatorischen Regimen. Dass es unter diesen Umständen überhaupt zur Bildung dieser Institutionen kam, zeigt, dass die Fortentwicklung der menschenrechtlichen Doktrin seit 1945 trotz der politischen Stagnation weiter gegangen war. Bekanntlich passten sich viele Richter und andere Juristen den Diktaturen äußerst biegsam an. Doch es gab genügend international erfahrene Anwälte und Rechtsgelehrte, die mit Beharrlichkeit und Konsequenz, und getragen von einer starken zivilgesellschaftlichen Bewegung, die neuen völkerrechtlichen Instrumente des Menschenrechtsschutzes anzuwenden suchten und weiterentwickelten.

In der Tat waren es gerade die Militärdiktaturen, die paradoxer Weise Lateinamerika ab den siebziger Jahren wieder in eine führende Rolle bei der Fortentwicklung der menschenrechtlichen Normen im internationalen Rahmen brachten. Juristen und Menschenrechtler vor allem aus Argentinien und Chile trieben sowohl in den Vereinten Nationen wie im interamerikanischen Bereich die zuständigen Organe zu wegweisenden Entscheidungen, die bis heute Referenz geblieben sind.³⁶

Neben der Weiterentwicklung des Rechtssystems entstanden in Lateinamerika ab den siebziger Jahren auch innovative alternative Formen des Menschenrechtsschutzes wie die Wahrheitskommissionen, die heute weltweit verbreitet sind. Viele wichtige ethisch-philosophische und politisch-soziale Debatten um die Fragen von Wahrheit, Gerechtigkeit und Versöhnung erhielten entscheidende Impulse aus Lateinamerika. Es war kein Zufall, dass die Frage, wie international der Straffreiheit von Diktatoren und Menschenrechtsverbrechern Einhalt geboten werden kann, sich gerade am Fall von Augusto Pinochet erneut und heftig entzündete.

Die Erfahrung der Diktaturen hat auch dazu geführt, dass lateinamerikanische Regierungen wieder eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung internationaler Normen im menschenrechtlichen Völkerrecht geworden sind. Ende 2007 hatten fast alle lateinamerikanischen Staaten, gegen heftige Drohungen mit Entzug von Wirtschafts- und Militärhilfe seitens der USA, sich dem seit 2002 arbeitenden Internationalen Strafgerichtshof unterworfen und damit ein Stück traditioneller staatlicher Souveränität aufgegeben. Damit ist die Region neben Europa die einzige, die sich diesem Instrument fast vollständig unterworfen hat und damit akzeptiert, dass künftige Pinochets und Videlas auch dann bestraft werden können, wenn die heimischen Gerichte dazu nicht bereit sind.

Ähnlich positiv sehen die Bilanzen Lateinamerikas am Beginn des 21. Jahrhunderts aus, was die Signaturen und Ratifizierungen der wichtigen internationalen Menschenrechtsabkommen betrifft, sowohl auf der Ebene der UNO wie im interamerikanischen System. Von den 13 wichtigsten Menschenrechtsverträgen und Zusatzprotokollen (die Kontrollpflichten implizieren) der Vereinten Nationen haben die Staaten der Welt im Jahr 2005 durchschnittlich 7,4, also gut die Hälfte ratifiziert. Bei den lateinamerikanischen Staaten hingegen waren es im Durchschnitt 9,937, und wenn man das

notorisch abseits stehende Kuba herausnimmt, sogar 10,2. Damit liegt Lateinamerika etwa gleichauf mit Europa und lässt alle übrigen Regionen weit hinter sich – die USA z.B. haben wie Kuba lediglich 5 Verträge ratifiziert. Zwar ist Papier geduldig, und Menschenrechtsverletzungen werden nach wie vor aus vielen lateinamerikanischen Staaten gemeldet, wenngleich nicht mehr annähernd in dem Maß wie in den siebziger und achtziger Jahren. Der Fortschritt auf dem Papier, also die konsequente normative Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes in Lateinamerika sollte dennoch nicht gering geschätzt werden.

Dieser normative Fortschritt ist eine in großem Maße eigene regionale Errungenschaft, die sogar international vorbildhaft wirkte. Er hat aber auch bereits vielfach faktische Kraft bewiesen. Eine Reihe von illegalen Amnestien mussten nach Urteilen des interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs aufgehoben werden. Auch andere nationale Entscheidungen und Gerichtsurteile mussten aufgrund von Beschlüssen des Gerichtshofs oder von „Empfehlungen“ der Kommission revidiert werden. Und mit dem Instrument der „freundlichen Lösungen“ (*soluciones amistosas*) hat die Kommission ein Instrument entwickelt, das es auch unterhalb der juristischen Schwelle erlaubt, Einfluss auf das Regierungshandeln zu nehmen.

Die Entscheidungen der beiden interamerikanischen Institutionen rufen häufig den Unwillen der betroffenen Regierungen hervor. Da Gerichtshof und Kommission Vertragsinstrumente der OAS sind, könnten sich die Regierungen ihrer Entscheidungsbefugnis auch wieder entziehen, durch Kündigung des Vertrags. Einige Regierungen, so die peruanische unter Fujimori, haben das auch versucht. Es spricht für die Solidität des Systems, dass diese Versuche so hohe politische Kosten verursachen, dass sie nicht erfolgreich waren.³⁸ Bemerkenswert ist hier zum Beispiel auch die Abschaffung der Todesstrafe in ganz Lateinamerika – wieder mit Ausnahme Kubas.³⁹

Die Entwicklung der Menschenrechte in Lateinamerika, in der über lange Zeit idealistische Rhetorik und internationale Diplomatie einen Schleier über die reale Missachtung der Menschenrechte legten, zeigt, dass Rhetorik und juristische Normsetzung durchaus ihre eigene Dynamik entwickeln, die auch realitätsverändernd wirken kann. Schon deshalb sollte man sich nicht mit dem Hinweis auf die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit zufrieden geben. Sie festzustellen bedarf es keiner großen Sehkraft. Die Fortschritte bei der Normierung des Menschenrechtsschutzes und der darauf gründenden tatsächlichen Verbesserungen für den Schutz der Rechte der Menschen sollten ernst genommen und in ihrer historischen Entfaltung und Wirkungsdynamik genau analysiert werden. Dies ist umso wichtiger in Zeiten, in denen z.B. beim Folterverbot, dem Habeas Corpus, oder den Rechten von Gefangenen in einigen Staaten an den in Jahrzehnten errungenen normativen Grundlagen gerüttelt wird. Wo die Axt an die normativen Grundlagen der Menschenrechte gelegt wird, geht der Maßstab für die Beobachtung und Verbesserung der menschenrechtlichen Realität verloren. Lateinamerikanische Staaten haben sich diesen beunruhigenden Tendenzen bisher konsequent verweigert.

(Footnotes)

- 1 eigene Berechnung nach Leitenberg, Milton (2006): *Deaths in War and Conflict in the 20th Century*. Cornell University Peace Studies Program, Occasional Paper No. 29, 3rd edition, S. 73f. Leitenberg legt bei seinen Daten meist die jeweils höchsten Schätzwerte zugrunde.
- 2 darauf weist zu Recht hin: Carozza, Paolo G. (2006): “La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales”, in: Yamin Alicia

- Ely (coordinadora): *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. Ottawa: IDRC, S. 43-62
- 3 Resolution XXXVI, zitiert nach dem Quellenabdruck auf http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_1_suplemento_1938_1942/base2.htm (28.12.06)
- 4 ebd., Resolution XVI
- 5 Argentinien (nach heftigen Auseinandersetzungen wurde es schließlich zugelassen), Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Cuba, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, und Venezuela.
- 6 Von den 20 lateinamerikanischen und karibischen Delegationen wurden 17 von ihren Außenministern angeführt. Einige, wie der Kolumbianer Alberto Lleras, der Ecuadorianer Camilo Ponce oder der Chilene Gabriel González Videla wurden später Präsidenten ihres Landes.
- 7 Die Abstimmungsregeln des geplanten Sicherheitsrats waren in Dumbarton Oaks nicht explizit vereinbart worden. Das Vetorecht gehörte zu den vertraulichen Beschlüssen der Großen Drei in Yalta und überraschte die meisten Delegierten in San Francisco.
- 8 Art. 1 der Charta der OAS erklärt diese zu einer Agentur (*agency*) innerhalb der Vereinten Nationen. Davon will die dann in San Francisco verabschiedete VN-Charta jedoch nichts wissen. Dort wird lediglich die Möglichkeit regionaler Zusammenschlüsse erwähnt, die jedoch an die Weisungen des Sicherheitsrats gebunden bleiben (Art. 52-54). In der Praxis haben sich beide Systeme, gerade auch im Menschenrechtsbereich, weitgehend unabhängig voneinander entwickelt.
- 9 Alfaro war 1931/32 Präsident Panamas gewesen, sowie in den Jahren davor und danach Vertreter Panamas bei der US-Regierung. Er war ein überzeugter Vertreter des Panamerikanismus im Sinn der Monroe-Doktrin. Vor dem Krieg war er lange Zeit ständiges Mitglied des Internationalen Schiedsgerichtshofs in Den Haag, von 1959 bis 1964 dann auch Richter und Vizepräsident an dessen Nachfolgeinstitution, dem Internationalen Gerichtshof von Den Haag.
- 10 *Yearbook of the United Nations 1946-47* New York 1947: 77
- 11 Humphrey, John P.: *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*. Dobbs Ferry, New York: Transnational Publishers 1984, S. 32
- 12 Erst Mitte 1948 fiel die endgültige Entscheidung, dass der von der Kommission erarbeitete Text keine Konvention sondern „nur“ eine Erklärung sein würde.
- 13 Gleiches gilt bereits für die Charta der Vereinten Nationen. Art. 1,3 der Charta, der die Menschenrechte, aber auch eine auf die Lösung wirtschaftlicher und sozialer Probleme gerichtete internationale Zusammenarbeit als Ziele der Vereinten Nationen formuliert, hatte kein Vorbild in dem Entwurf von Dumbarton Oaks und verdankt sich wesentlich den lateinamerikanischen Vorschlägen und der Initiative Australiens und Neuseelands.
- 14 Humphrey a.a.O: 32
- 15 Morsink, Johannes: *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press 1999, S.131f
- 16 In der französischen Revolution gab es eine lange Debatte, ob nicht den Menschenrechten eine Erklärung der Menschenpflichten gegenüberstehen müsse. Schon unter den Entwürfen zur Erklärung von 1789 finden sich verschiedene, die die Pflichten einbeziehen, so z.B. der des Abgeordneten Sinety vom 4. August 1789, der in zwei Spalten je einen Artikel von Rechten und einen von Pflichten gegenüberstellte (abgedruckt bei Rials 1988: 652ff); Robespierre wandte sich im April 1793 gegen die Versuche, die Erklärung von 1789 in diesem Sinn zu revidieren und erinnerte, dass man die Pflichten in einem dreitägigen Disput mit dem Klerus aus der damaligen Erklärung verbannt habe. „Ihr sollt einfach nur die allgemeinen Grundsätze der Rechte des Volkes aufstellen, aus denen sich ganz selbstverständlich seine Pflichten ableiten. Aber ihr dürft nicht das Wort *Pflicht* in Eure Erklärung aufnehmen.“ Ein Jahr später ließ der gleiche

Robespierre das „Dekret über das Höchste Wesen“ beschließen, worin es heißt: „Das französische Volk (...) erkennt an, dass der Kult, der des Höchsten Wesens würdig ist, in der Erfüllung der Pflichten des Menschen besteht. Zu den ersten dieser Pflichten zählt es, die Unredlichkeit und die Tyrannei zu verabscheuen, die Tyrannen und die Verräter zu bestrafen, den Notleidenden zu helfen, die Schwachen zu schonen, die Unterdrückten zu verteidigen, den anderen nach Kräften alles Gute zu erweisen und niemandem gegenüber ungerecht zu sein...“ (Gauchet, Marcel: *Die Erklärung der Menschenrechte. Die Debatte um die bürgerlichen Freiheiten 1789*. Hamburg: Rowohlt 1991, S. 248f)

- 17 Belaúnde, Víctor Andrés: *La Conferencia de San Francisco*. Lima: Lumen 1945
- 18 ebd. S. 10
- 19 ebd. S. 33
- 20 ebd. S. 116
- 21 ebd. S. 19
- 22 Die Konferenz von San Francisco wurde als *United Nations Conference on International Organization* einberufen. „United Nations“ bezog sich auf die 1942 proklamierte Allianz der Kriegsgegner der Achse, „International Organization“ war das Ziel der Konferenz, die der Organisation dann den Namen „United Nations“ gab.
- 23 vgl. dazu die „Erklärung von Rio“ der Dritten Amerikanischen Außenminister-Konferenz vom Januar 1942: „In Übereinstimmung mit seiner historischen, rassischen, politischen und Rechtstradition ist in Amerika kein Raum, und kann es keinen Raum geben für so genannte rassische, linguistische oder religiöse ‚Minderheiten‘“ (Madol, H.R. (ed.): *The United Nations Yearbook 1946*. London etc.: Hutchinson 1946, S. 87)
- 24 Belaúnde, a.a.O.. S. 32; ähnlich argumentierte auch der Delegierte Venezuelas, V.S. Pérez Perozo, der Lateinamerika im „Ad-hoc Committee on Genocide“ vertrat, das die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes erarbeitete, die dann am 9. Dezember 1948 von der Generalversammlung verabschiedet wurde. In den Debatten des Komitees um die Definition des Völkermordes ging es u.a. um die Frage, ob es auch einen „kulturellen Völkermord“ gebe (letztlich wurde dies nicht in die verabschiedete Definition aufgenommen). Venezuela war nicht grundsätzlich gegen einen Einbezug kultureller Fragen in die Völkermorddefinition, wollte sie aber auf drei Dinge einschränken: Die Zerstörung von religiösen Gebäuden, Schulen und Bibliotheken der bedrohten Gruppe. Bei viel bedeutsameren Fragen wie etwa dem Sprachenproblem war Venezuela jedoch dagegen, mit einer ähnlichen Begründung wie sie Belaúnde vortrug und wie sie schon in Rio de Janeiro formuliert worden war: „Countries whose population was composed of immigrants, and for which the defence of their national language was a vital necessity, had felt [...] doubts.“ (United Nations: *Official Records of the Third Session of the General Assembly, Summary Records of Meetings 21 September – 12 December 1948*, 1948, S. 815)
- 25 ebd. S. 34f, 40f
- 26 ebd. S. 18, 22ff
- 27 Santa Cruz, Hernán: *Cooperar o Perecer: El dilema de la comunidad mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 3 tomos, 1984, t. 1, S. 37
- 28 ebd. S. 63
- 29 ebd. S. 72
- 30 ebd. S. 74
- 31 Der panamaische Außenminister Ricardo J. Alfaro, einer der wichtigsten Architekten des UNO-Gebäudes, berief sich ausführlich auf die Tradition Bolívars und bemerkte selbstbewusst, dass „in the field of international organization and cooperation, Europe had nothing to teach America, whilst the Old World had something to learn from the New.“ (Alfaro, Ricardo F., „Foreword“, in: Houston, John A.: *Latin America in the United Nations*. New York: Carnegie Endowment 1956, ohne Seitennummerierung)
- 32 Bereits 1941 formulierte das National Resources Planning Board der US-Regierung eine Liste von Essentials für soziale Gerechtigkeit, die als „Economic Bill of Rights“ bezeichnet wurde.

Darin wurde „for everyone“ verlangt:

- gleicher Zugang zu Mindestsicherheit
- Nahrung, Kleidung, Wohnung nach amerikanischem Mindeststandard
- Arbeit bei fairer Entlohnung, Arbeitslosenversicherung
- Unfall- und Krankenversicherung
- Erziehung, „gemäß der eigenen Persönlichkeit und den Erfordernissen der Welt“
- Altersvorsorge
- Gelegenheit für Erholung und kulturelle Aktivitäten

(Borgwardt, Elizabeth: *A New Deal for the World. America's Vision for Human Rights*. Cambridge: Harvard University Press 2005, S. 51)

1944 machte Roosevelt in seiner *Message to the Congress on the State of the Union* aus diesen sozialen Sicherheitsversprechen in feierlicher Anspielung an die amerikanische Unabhängigkeitserklärung eine *Second Bill of Rights*: „In our days these economic truths have become accepted as self-evident. We have accepted, so to speak, a second Bill of Rights under which a new basis of security and prosperity can be established for all—regardless of station, race, or creed.” (zit. nach <http://www.udhr.org/history/default.htm>, 14.1.06)

Der chilenische Delegierte Hernán Santa Cruz erwies dieser Programmatik Roosevelts Reverenz, als er in seiner Rede am 9. Dezember 1948 auf der Generalversammlung während der Schlussdebatte zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte diese als das „moral testament“ des verstorbenen US-Präsidenten bezeichnete. (United Nations: *Official Records of the Third Session of the General Assembly, Summary Records of Meetings 21 September – 12 December 1948*, 1948, S. 815)

- 33 García Sayán erhielt zunächst von John Humphrey eine Stelle in der „Human Rights Division“ beim VN-Generalsekretär, arbeitete dann mehrere Jahre in der ILO und anderen internationalen Organisationen und besonders aktiv in der Internationalen Juristenkommission.
- 34 Ein US-Delegierter rümpfte noch 1950 während der Generalversammlung der UNO die Nase: „In the Third Committee they take pleasure in voicing their independence and in functioning almost as though the ‘cold war’ did not exist.” (Waltz, Susan Eileen: „Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights”, in: *Human Rights Quarterly* - Volume 23, Number 1, 2001, S. 69)
- 35 „Most of us who went to San Francisco were in a State of Euphoria,” so der Vertreter der Philippinen, Carlos Romulo, der an Temperament und Eigenständigkeit seine lateinamerikanischen Kollegen womöglich noch übertraf. (Romulo, Carlos / Romulo Beth Day: *Forty Years: A Third World Soldier at the UN*. New York: Greenwood Press 1986, S. 40)
- 36 so z.B. das bahnbrechende Urteil des Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte von 1988 im Fall des in Honduras „verschwundenen“ Studenten *Velásquez Rodríguez*, den das Gericht zum Anlass nahm, grundsätzlich und umfassend die Pflichten des Staates, Menschenrechtsverbrechen aufzuklären und die Täter zu bestrafen, zu formulieren.
- 37 Eigene Berechnung nach den Zahlen des UNHCHR von Juni 2005. Einbezogen wurden alle 18 spanischsprachigen Staaten Amerikas, einschließlich der großen karibischen Inseln, und Brasilien.
- 38 Eine Ausnahme bildet der Rückzug Trinidads und Tobagos vom Gerichtshof, weil das Land nicht bereit ist, auf die Todesstrafe zu verzichten.
- 39 2006 hatte die peruanische Regierung ein Gesetz zur Wiedereinführung der Todesstrafe für bestimmte Delikte (z.B. Sexualdelikte mit Kindern und Terrorismus) eingebracht. Dies wäre ein erneuter Verstoß gegen die Amerikanische Menschenrechtskonvention gewesen, die die Wiedereinführung der Todesstrafe oder ihre Ausweitung auf neue Delikte untersagt. Das Projekt musste stillschweigend wieder begraben werden.