

# Philanthropie oder die Ausbeutung eines Ideals? Die Menschenrechtspolitik der Organisation Amerikanischer Staaten in Lateinamerika (1970–1991)

von Klaas Dykmann<sup>1</sup>

Abstract. – The article provides an analysis on the human rights policy of the Organization of American States (OAS) between 1970 and 1991. A description of the evolution of the inter-American system of human rights, especially the OAS Commission on Human Rights, is followed by an account of the human rights situation in the 1970s determined by military governments in the Southern Cone and US president Jimmy Carter's vow to strengthen human rights. In the 1980s, the Central American civil wars and Reagan's strong anti-communism affected the human rights debate within the OAS. The author finally concludes on whether the human rights policy of the OAS was successful or not, and examines the question if the human rights issue was used as a tool for political ends, particularly by the US.

Menschenrechte haben sich in den vergangenen 50 Jahren zu einem zentralen Thema der internationalen Beziehungen und damit ebenfalls der Forschung entwickelt. In Lateinamerika waren es in den 1970er Jahren die systematischen Menschenrechtsverletzungen unter den Militärdiktaturen in Südamerika und in den 1980er Jahren die erbittert geführten Bürgerkriege in Zentralamerika, welche die Menschenrechtsproblematik in den Fokus der Weltöffentlichkeit stellten. Während dieser beiden Jahrzehnte waren die Menschenrechte ein besonders politisiertes Thema. Zur historischen Rekonstruktion dieser Problematik soll die Erforschung der Menschenrechtspolitik der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) einen Beitrag leisten.

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Aufsatz basiert auf der Dissertation des Autors: Klaas Dykmann, *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America, 1979–1991* (Hamburg 2002, erscheint 2003).

Die OAS wurde 1948 von 20 lateinamerikanischen Staaten und den USA gegründet und hatte zum Ziel, die interamerikanischen Beziehungen in handelspolitischen, kulturellen und vor allem sicherheitspolitischen Angelegenheiten zu fördern. Im großen und ganzen kann die OAS als sicherheitspolitische Ergänzung der USA zum Nordatlantischen Verteidigungspakt NATO betrachtet werden.

Trotz der Hauptcharakteristika der OAS – Sicherheitspolitik und Nichtintervention –, die wenig Spielraum für die Grundrechte zuzulassen schienen, entstand ein interamerikanisches Menschenrechtssystem. 1959 wurde sogar eine Menschenrechtskommission als „autonome Einheit“ der OAS gegründet. Während 1970 diese Menschenrechtskommission zum Hauptorgan aufstieg, erklärt sich der Schlusspunkt der vorliegenden Untersuchung mit der Verabschiedung der Resolution 1080 im Jahre 1991. Diese verlieh mit der Einschränkung des Nichtinterventionsprinzips zugleich dem internationalen Umbruch nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sowie den Entwicklungen in der Region nicht nur symbolisch Ausdruck.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung des interamerikanischen Menschenrechtssystems sollen hier drei Fragen untersucht werden: War die OAS-Menschenrechtspolitik erfolgreich? Welche Rolle spielten die Vereinigten Staaten für das Menschenrechtsthema in der OAS? Haben die Menschenrechte den latenten Antagonismus zwischen Bolivarismus, d.h. einem lateinamerikanischen Gemeinschaftsideal, und Panamerikanismus beeinflusst?

Die Forschung zur Menschenrechtspolitik der OAS zeichnet sich im allgemeinen dadurch aus, dass ein überwiegend legalistischer Ansatz vorherrscht, der bis auf einige nützliche Studien<sup>2</sup> meist wenig kritisch-analytische Untersuchungen hervorbrachte.

---

<sup>2</sup> Siehe David J. Harris/Stephen Livingstone (Hg.), *The Inter-American System of Human Rights* (Oxford/New York 1998); Tom J. Farer, „The Rise of the Inter-American Human Rights Regime. No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox“: *Human Rights Quarterly* 19, 3 (August 1997), S. 510–546; David Forsythe, „Human Rights, The United States and the Organization of American States“: *Human Rights Quarterly* 13, 1 (1991), S. 66–98; Cecilia Medina Quiroga, *The Battle Of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System* (Dordrecht/Boston/London 1988); Tom J. Farer, *The Grand Strategy of the United States in Latin America* (New Brunswick 1988); Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy Toward Latin America* (Princeton 1981); Lawrence J. LeBlanc, *The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights* (Den Haag 1977); Anna P. Schreiber, *The Inter-American Commission on Human Rights* (Leiden 1970).

In diesem Kontext versucht die vorliegende Untersuchung, unter Bezugnahme auf bislang nicht ausgewertete Quellen sowie zahlreiche Experteninterviews, die OAS-Menschenrechtspolitik sowohl von „innen“, d.h. von der innerinstitutionellen Sicht, als auch aus einer weltgeschichtlichen Perspektive zu betrachten und neu zu bewerten.

Die Interamerikanische Menschenrechtskommission war anfangs lediglich eine Einrichtung zur „Förderung“, also nicht explizit zum Schutz der Menschenrechte. Allerdings konnten die ersten Kommissionsmitglieder durch eine breite Auslegung ihres Mandats sukzessive die Arbeit der Kommission hinsichtlich einer Verteidigung der Menschenrechte ausdehnen. Die Kommission verfügte zunächst über äußerst geringe finanzielle Ressourcen, und das ihr zugeteilte Sekretariat beschäftigte kaum Anwälte. Hinzu kam, dass die für die Kommission tätigen Anwälte nicht immer die entsprechende fachliche Kompetenz besaßen oder es ihnen gar an der rechten Einstellung zum Menschenrechtsschutz mangelte. Die Budgeterhöhung und die Einstellung neuer Anwälte seit 1977 sind auf die Förderung der Kommission durch die neue US-Regierung zurückzuführen. Neben einigen äußerst aktiven und hingebungsvollen Mitgliedern gab es auch Kommissare, die ihrem Mandat nicht entsprachen und für repressive Regierungen Verständnis empfanden oder gar diesen zuarbeiteten. Jedoch konnte sich bis Anfang der 1980er Jahre eine Fraktion der Aktivisten durchsetzen. In den späteren 1980er Jahre konnte die Dynamik besagter Gruppe nicht wiederholt werden, wodurch die Kommission neben den regionalen und internationalen Hindernissen zusätzlich an Einfluss verlor. Dieses Vakuum versuchten die sich entfaltenden Nichtregierungsorganisationen auf internationaler, regionaler und lokaler Ebene auszugleichen. Besonders die regionalen und lokalen Menschenrechtsgruppen fungierten, wie es ein ehemaliger Anwalt der Kommission ausdrückte, als das „Öl, das die Maschine der Kommission am Laufen hielt“.

Das Verhältnis zum politischen Hauptorgan der OAS, der Generalversammlung, war durch Misstrauen bestimmt. Abgesehen von wenigen Ausnahmen in den Jahren während der Carter-Regierung verabschiedete die Generalversammlung in den 1970er und 1980er Jahren kaum gehaltvolle regierungskritische Resolutionen, in denen die Berichte und Empfehlungen der Kommission selten die angemessene Berücksichtigung fanden.

Bis 1973 befasste sich die Menschenrechtskommission meist nur mit den wenigen Fällen, die ihr übermittelt wurden. Dies änderte sich

im September 1973, als General Pinochet den chilenischen Präsidenten Allende durch einen Militärputsch stürzte und sich anschließend für zahlreiche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zeichnete. Die Kommission handelte rasch und führte eine Vorortuntersuchung in Chile durch. Die darauf folgenden Kommissionsberichte brachten durch Unterstützung der USA erstmals das so genannte *gentlemen's agreement* innerhalb der OAS ins Wanken, demzufolge kein Staat explizit wegen Menschenrechtsverfehlungen anzuklagen sei, frei nach der Maxime des *live and let live*.

Als der Menschenrechtsförderer Jimmy Carter 1977 US-Präsident wurde, stärkte er sogleich die Interamerikanische Menschenrechtskommission sowohl politisch als auch finanziell. Unter US-Schirmherrschaft erlebte die Kommission ihre glorreichen Jahre: zwischen 1977 und 1981 besuchte die Interamerikanische Menschenrechtskommission verschiedene Länder in Mittelamerika und führte 1979 sogar eine Vorortuntersuchung in Argentinien, einem politisch und geostrategisch wichtigen OAS-Mitgliedsstaat, durch.

1977 kamen im Washingtoner Hauptsitz der OAS zahlreiche lateinamerikanische Staats- und Regierungschefs zusammen, um der Unterzeichnung der Panama-Kanal-Verträge beizuwohnen. US-Präsident Jimmy Carter machte sich in der Region beliebt, da er sich verpflichtete, die Kontrolle über den von den Vereinigten Staaten errichteten Kanal an Panama zurückzugeben. Carter nutzte zudem die Anwesenheit vieler Repräsentanten repressiver Regime zu vertraulichen Gesprächen, die schließlich in der Einladung verschiedener Mitgliedsstaaten an die Menschenrechtskommission für eine Vorortuntersuchung mündeten. Als weiteres Ergebnis ratifizierten zahlreiche Staaten im Anschluss die Amerikanische Menschenrechtskonvention, die 1978 in Kraft trat, auch wenn die USA über eine bloße Unterzeichnung des Vertrages nicht hinauskamen.

Ein außergewöhnlich deutlicher und auf einer Vorortuntersuchung basierender Kommissionsbericht von 1979 trug zu einer beispiellos kritischen Haltung der Organisation Amerikanischer Staaten gegenüber dem Regime des nikaraguanischen Diktators Somoza bei. Schließlich führte dieses Dokument der Kommission, das systematische Menschenrechtsverletzungen anprangerte und ungewöhnlicherweise auf jegliche Empfehlungen an die Regierung verzichtete, auch zu einer als historisch zu bezeichnenden Resolution des Konsultationstreffens der OAS-Außenminister im Juni 1979. Die OAS-Konferenz

forderte unzweideutig dazu auf, den Präsidenten Somoza abzusetzen – eine außergewöhnliche Entscheidung für die genuin eher regierungstragende Organisation. Im Kampf der linksgerichteten Guerilla unter Führung der Sandinistischen Befreiungsfront gegen die somozistische Regierung waren sowohl der Bericht als auch die Resolution vom Juni 1979 Nahrung für die bewaffnete Opposition und trugen letztlich nicht unwesentlich zum Sieg der sandinistischen Revolution im Juli 1979 bei.

Auch wenn der Kommissionsbesuch in Argentinien vom September 1979 verspätet kam – erst dreieinhalb Jahre nach Beginn von systematischer Folter und der verbreiteten Praxis des „Verschwindenlassens“ – und dies der Kommission auch angelastet werden kann, gelten die Vorortuntersuchung und der Bericht über die argentinische Menschenrechtssituation als exemplarische Leistung.

1981 zog mit Ronald Reagan ein ausgesprochen konservativer Republikaner in das Weiße Haus ein, der sich erneut dem traditionellen US-Unilateralismus zuwandte. Zu einer seiner ersten Handlungen zählte die Revision der Menschenrechtspolitik Carters. Auch wenn die OAS-Kommission finanziell nicht drastische Kürzungen erlitt, so wirkte sich die Marginalisierung der Mutterorganisation durch die neue US-Regierung dennoch negativ aus. Als Folge konnte die Kommission in den Bürgerkriegen in Mittelamerika die Erfolge ihrer prominenten Phase nicht wiederholen. In Nicaragua wich die anfängliche Sympathie innerhalb der Kommission einer kritischeren Einstellung gegenüber der Sandinistischen Regierung. Die Kommission stellte deutlich ihre Kritik heraus, fügte allerdings in ihren Nicaragua betreffenden Berichten stets hinzu, dass auch die Rolle ausländischer Kräfte – unmissverständlich waren hiermit die USA gemeint – durch militärische und Geheimdienstoperationen sowie die Unterstützung der antisandinistischen Guerilla, der sogenannten Contras, die Menschenrechtssituation negativ beeinflussten. Dies war eine, wenn auch zutreffende, so doch gewagte Erläuterung, da indirekt den USA bzw. den Contras eine gewisse Mitschuld an der bedauernswerten Menschenrechtssituation in Nicaragua gegeben wurde – also die Einladung zu einer Schuldzuweisung nach außen.

Im Vergleich mit dem Konflikt in Nicaragua war die Situation während des von 1980 bis 1991 andauernden salvadorianischen Bürgerkrieges um einige Dimensionen gewaltsamer. Weder zu Beginn des Konfliktes noch in den späteren Bürgerkriegsjahren gab es einen

Sonderbericht der Menschenrechtskommission. Zwar bedachte die Kommission die anfangs systematischen und massiven Menschenrechtsverletzungen mit Kurzkapiteln in den Jahresberichten, doch wurde diesen sicherlich nicht die diplomatische Tragweite und Medienaufmerksamkeit zuteil, wie es im Falle eines zweifelsohne notwendigen Sonderberichtes geschehen wäre. Auch wenn die naheliegende Vermutung, dass der Druck von Seiten der US-Regierung zu diesem Verhalten beitrug, nicht geringgeschätzt werden sollte, liegen die Ursachen für die bemerkenswerte Zurückhaltung auch innerhalb der Kommission. Es kann der Verdacht geäußert werden, dass sie bis 1988 die christdemokratische Regierung in San Salvador nicht durch vernichtende Sonderberichte über massive Menschenrechtsverletzungen noch stärker unter internationalen Druck zu bringen trachtete.

Schließlich versammelte sich 1991 im neuerlich demokratischen Chile die OAS-Generalversammlung und verabschiedete eine Resolution, die, wie zuvor erwähnt, das Nichtinterventionsprinzip empfindlich beschnitt. Die Resolution 1080 sieht im Falle der Unterbrechung des demokratischen Prozesses und bei massiven Menschenrechtsverletzungen Sanktionen gegen betroffene OAS-Mitgliedstaaten vor.

Zusammenfassend hat sich die Interamerikanische Menschenrechtskommission eindrucksvoll von einer „autonomen Einheit“ zu einer wahrhaften Einrichtung zur Verteidigung der Grundrechte entwickelt. Die politische und finanzielle Förderung durch die Carter-Administration war ein wesentlicher Faktor für die nachhaltige Stärkung der Kommission. Allerdings wurde das Menschenrechtsthema bereits früher in der OAS diskutiert, als Folge des symbolhaften Staatsstreiches in Chile im Jahre 1973 – dank der US-amerikanischen Politik, die jedoch auch andere Ziele als den Schutz der Menschenrechte verfolgte. Die politischen Hauptorgane der OAS reagierten nicht rückhaltlos und schon gar nicht hingebungsvoll auf die Handlungen der Kommission. Es fand ein fortwährender Kampf statt, angesichts des Antagonismus zwischen nationaler Souveränität und der Verteidigung der Menschenrechte. Auch wenn die diplomatischen Schlachten zwischen Kommissionsmitgliedern und Repräsentanten repressiver Regierungen besonders bis zu Beginn der 1980er Jahre bisweilen sehr leidenschaftlich ausgetragen wurden, zeichneten sich die Resolutionen dieses letzten Jahrzehnts des Untersuchungszeitraumes durch einen bemerkenswert unkritischen Charakter aus – sicherlich auch ein Ergebnis des Wechsels im Weißen Haus.

Für den Untersuchungszeitraum muss ein Misserfolg der OAS-Menschenrechtspolitik konstatiert werden. Allerdings können die Aktivitäten der Menschenrechtskommission, schließlich auch ein OAS-Organ, als Erfolg verbucht werden. Die Kommission handelte jedoch oftmals nicht im Einklang mit der Mutterorganisation, weshalb eine Unterteilung in den Erfolg der Menschenrechtskommission und den Misserfolg der OAS sinnvoll erscheint.

Die USA spielten eine wichtige Rolle für die Stellung der Menschenrechte innerhalb der OAS: Es war die US-Regierung unter Ford/Kissinger, die 1975/76 dem Thema zur Diskussionswürdigkeit im Rahmen der OAS verhalf. US-Präsident Carter gab anschließend der Kommission den notwendigen finanziellen und politischen Spielraum, um erfolgreich Menschenrechtsverletzungen anzuklagen. Unter Reagan verlor die OAS jedoch erneut an Bedeutung und somit die Kommission an Einfluss.

Das Thema der Menschenrechte wurde zudem im konzeptionellen Antagonismus zwischen lateinamerikanischem Bolivarismus und interamerikanischem Panamerikanismus benutzt. Die US-Administrationen Ford/Kissinger und mit Abstrichen auch die Regierung Carters suchten mit Hilfe dieses Themas die lateinamerikanischen Staaten, angesichts des als Bedrohung empfundenen Dritte-Welt-Nationalismus innerhalb der OAS, zu spalten. Reagan hingegen kehrte zum traditionellen US-Unilateralismus zurück und bescherte zwar nicht dem Panamerikanismus einen Sieg, so aber indirekt dem lateinamerikanischen *bolivarismo* die vielleicht endgültige Niederlage im ausgehenden 20. Jahrhundert.

Schließlich ist festzuhalten, dass es sich bei der OAS-Politik weniger um eine konstante Ausbeutung des Menschenrechtsideals handelte als vielmehr um die Verkümmern eines ambitiösen moralischen Ziels, dem der Verteidigung dieser Rechte. Allerdings war dies mit wenigen Ausnahmen das Schicksal der meisten menschenrechtspolitischen Bestrebungen des vergangenen Jahrhunderts.

