

Artikel erschienen in:

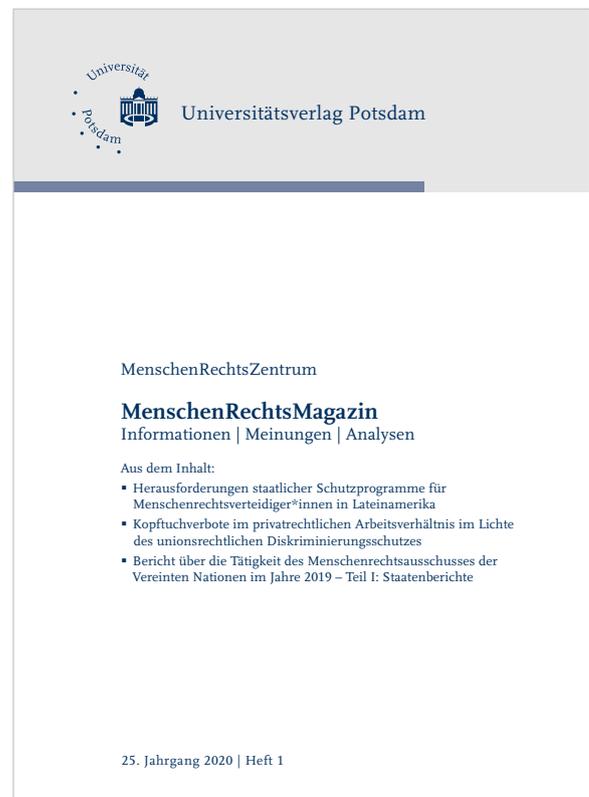
MenschenRechtsZentrum

MenschenRechtsMagazin ; 25 (2020) 1

2019 – 75 S.

ISSN 1434-2820

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-44511>



Empfohlene Zitation:

Victor Mauer: Christie Miedema: Not a Movement of Dissidents. Amnesty International Beyond the Iron Curtain, In: MenschenRechtsMagazin 25 (2020) 1, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 72–74.
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-47131>

Dieses Objekt ist durch das Urheberrecht und/oder verwandte Schutzrechte geschützt. Sie sind berechtigt, das Objekt in jeder Form zu nutzen, die das Urheberrechtsgesetz und/oder einschlägige verwandte Schutzrechte gestatten. Für weitere Nutzungsarten benötigen Sie die Zustimmung der/des Rechteinhaber/s:

<https://rightsstatements.org/page/InC/1.0/>

Herausforderungen staatlicher Schutzprogramme für Menschenrechtsverteidiger*innen in Lateinamerika

Rosario Figari Layús

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Gewaltmodalitäten und Dynamiken gegen Aktivist*innen in Lateinamerika
- III. Internationale Standards zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen
- IV. Nationale Schutzprogramme für Menschenrechtsaktivist*innen
- V. Schlussfolgerungen

I. Einleitung

Dieser Artikel analysiert die Rolle, Auswirkungen und Herausforderungen staatlicher Programme zum Schutz bedrohter zivilgesellschaftlicher Akteur*innen in Lateinamerika. In den letzten Jahren sahen sich politische und soziale Aktivist*innen und Menschenrechtsverteidiger*innen in vielen Regionen der Welt zunehmend gewalttätigen und restriktiven Umgebungen gegenüber, die sie mit Strafandrohungen einschüchtern. Morde, Angriffe und die Kriminalisierung von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen haben auf virulente Weise zugenommen. Nach Angaben der Organisation Front Line Defenders wurden 2018 weltweit 321 Aktivist*innen ermordet.¹ Davon wurden allein 241 Menschenrechtsverteidiger*innen in Lateinamerika getötet, wobei der Großteil dieser Tötungen in Brasilien, Guatemala, Mexiko und Kolumbien erfolgte.² Häufig werden extreme Gewalt sowie eine Reihe gesetzlicher und illegaler Strategien eingesetzt, um kritische Aktivist*innen unter formal demokratischen

Regierungen zum Schweigen zu bringen. Verantwortlich dafür sind sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure, die durch unterschiedliche Einschüchterungs- und Gewaltmodalitäten zivile und politische Freiheiten in den Ländern einschränken.

Dennoch gibt es auf internationaler und nationaler Ebene Fortschritte zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen zu verzeichnen. Zum einen ist inzwischen das Recht eines jeden Menschen anerkannt, Menschenrechte zu verteidigen. Seit einigen Jahren wurden internationale Erklärungen, Richtlinien und sogar nationale Gesetze entwickelt, in denen das Recht auf Verteidigung der Menschenrechte eindeutig als Recht jedes/jeder Bürger*in verankert ist. Zum anderen ist jeder Staat dafür verantwortlich, diese Menschen zu schützen. Entsprechende Gesetze wurden vor allem in Lateinamerika, namentlich in Mexiko, Kolumbien, Honduras, Guatemala und Brasilien, entwickelt. Auch wenn diese Gesetze und ihre entsprechenden Schutzprogramme für Aktivist*innen die Arbeit der Menschenrechtler*innen auf eine rechtliche Basis stellen und damit ihre wichtige Rolle für die Gesellschaft anerkennen, wird diesen Maßnahmen mit viel Kritik und Skepsis bezüglich ihrer Wirkungen, Effektivität und Reichweite auf kurze und lange Sicht begegnet.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Rolle Staaten auf nationaler Ebene spielen, um Schutz zu gewährleisten? Welche Hauptfaktoren erschweren die Bereitstellung von Schutzmaßnahmen? Um verständlich zu machen, vor welchen Hauptherausforderungen und Risiken Umwelt- und Menschenrechtsaktivist*innen sowie Journalist*innen heute stehen, um ihre Arbeit in Lateinamerika auszuführen, ist

1 *Front Line Defenders*, Análisis Global de Front Line Defenders 2018, S. 4, abrufbar unter: www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_annual_report.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

2 *Ibidem*.

der vorliegende Artikel in die folgenden drei Abschnitte gegliedert: Zunächst werden die Kontexte analysiert, in denen Aktivist*innen in Lateinamerika arbeiten. Dabei werden Gewaltdynamiken identifiziert, die die Menschenrechtsarbeit zu einer lebensgefährlichen Aufgabe machen (II). Im folgenden Abschnitt werden die bestehenden internationalen Normen und Regelungen zum Schutz der Menschenrechte beschrieben (III). Schließlich werden nationale Gesetze und Initiativen zum Schutz von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen sowie Kritikpunkte und Grundprobleme in Lateinamerika analysiert (IV).

II. Gewaltmodalitäten und Dynamiken gegen Aktivist*innen in Lateinamerika

Zahlreiche Menschenrechtsverteidiger*innen werden von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren kriminalisiert,³ getötet und bedroht.⁴ Gerade Organisationen, die sich für soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte, Umweltschutz und bessere Beteiligung von Minderheiten einsetzen, geraten weltweit in immer mehr Ländern unter Druck und werden in ihrer Arbeit stark behindert.⁵ Einschüchterungsversuche, öffentliche Diskreditierung, Verbote von Aktivitäten, Einschränkungen von Finanzierungsmöglichkeiten, willkürliche Verhaftungen, Gewalt und administrative Schikanen zwingen sie vielfach dazu, ihre Arbeit einzuschränken oder ganz aufzugeben.⁶ Nach Angaben von CIVICUS, einer Weltallianz von zivilgesell-

schaftlichen Organisationen für Bürgerbeteiligung und zivile Freiheiten, lebten im Jahr 2018 nur vier Prozent der Weltbevölkerung in uneingeschränkter gesellschaftlicher Freiheit.⁷ In drei von vier Ländern setzt die jeweilige Regierung restriktive und repressive Maßnahmen gegen politische Aktivist*innen und Nichtregierungsorganisationen ein.⁸ Allein zwischen 2012 und 2015 wurden mehr als 90 Gesetze in verschiedenen Ländern verabschiedet, welche Bürger*innen, Aktivist*innen und Organisationen in ihren grundlegenden Menschenrechten (vor allem in ihren Rechten auf Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) in unterschiedlicher Weise einschränken.⁹ Diese zunehmenden und vielseitigen Einschränkungen des Handlungsspielraumes der Zivilgesellschaft, die sich kritisch mit Regierungen auseinandersetzen, werden als *“shrinking spaces”* oder *“disabled environments”* bezeichnet.¹⁰

Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsräume zeigen sich aktuell in fast allen Regionen der Welt, von der Europäischen Union bis zu Ländern Asiens, Afrikas, im Mittleren Osten, in Osteuropa (so weit nicht in der EU) und Lateinamerikas.¹¹

3 Vgl. *Interamerikanische Kommission für Menschenrechte* (IAKMR), *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31. Dezember 2015, S. 18, abrufbar unter: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

4 Vgl. *Amnesty International*, *Human rights defenders under threat – A shrinking space for civil society*, 2017, S. 9–10, abrufbar unter: www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017ENGLISH.PDF (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

5 *Front Line Defenders* (Fn. 1), S. 6, 12.

6 Vgl. *Amnesty International* (Fn. 4), S. 9.

7 *Civicus*, *State of Civil Society Report*, 2019, S. 6, abrufbar unter: www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2019/state-of-civil-society-report-2019_executive-summary.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

8 *Brot für die Welt*, *Atlas der Zivilgesellschaft*, 2019, S. 14.

9 *Douglas Rutzen*, *Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism*, in: *International Journal of Not-For-Profit-Law* 17, 1 (2015), S. 5–44 (7).

10 Vgl. *Sarah Albrecht*, *Shrinking, closing, shifting: A changing space for civil society*. *Alliance Magazine*, abrufbar unter: www.alliancemagazine.org/blog/shrinking-closing-shifting-changing-space-civil-society/ (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. *Peter van Tuijl*, *Promoting rights while offsetting risks. An overview of NGOs in a disabled environment*, abrufbar unter: www.civicus.org/csw_files/Promoting_rights_Tuijl.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. *Amnesty International* (Fn. 4), S. 32–33.

11 *VENRO*, *Positionspapier Demokratie braucht eine starke Zivilgesellschaft*, 2018, S. 4, abrufbar unter: www.kindernothilfe.de/multimedia/KNH_DE/Neue+Webseite/Sonstiges/RBÖ/Kam

Aber drei von vier Morden an Aktivist*innen in der Welt ereignen sich in der lateinamerikanischen Region.¹² Im Jahr 2018 wurden weltweit 321 Menschenrechtsverteidiger*innen in 27 Ländern getötet.¹³ Davon entfielen 54 Prozent auf Kolumbien und Mexiko und 77 Prozent betrafen die Tötung von Menschen, die sich für die Rechte von indigenen Völkern und die Umwelt einsetzen.¹⁴ Besonders betroffen von diesen Repressionen sind auch marginalisierte Gruppen, Journalist*innen, und Aktivist*innen, die sich für deren Rechte einsetzen, sowie Teile der Zivilgesellschaft, die sich kritisch und unabhängig äußern.¹⁵ Außerdem werden auch Aktivist*innen angegriffen, die sich gegen mächtige wirtschaftliche Interessen und Gruppen, wie z. B. im Energiesektor,¹⁶ oder gegen Extraktions- und Megaprojekte und ihre sozioökologischen Auswirkungen sowie Ungleichheit und Armut einsetzen.¹⁷

pagnen+_+Lobby/Shrinking+space/VENRO_Positionspapier_Demokratie+braucht+eine+starke+Zivilgesellschaft.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

- 12 *Pressemitteilung des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen, UN Human Rights Office, Inter-American Commission launch joint action plan on protection of human rights defenders in the Americas*, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22301&LangID=E> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 13 *Front Line Defenders* (Fn. 1), S. 8.
- 14 *Ibidem*.
- 15 *Civicus* (Fn. 7), S. 9.
- 16 *Business and Human Right Resource Centre, Latin America Briefing Focus on Human Rights Defenders under threat & attack, 2017*, S. 1, abrufbar unter: www.business-humanrights.org/sites/default/files/Formated%20-%20Latin%20America%20and%20Caribbean%20Briefing-HRDs-2017-Final_0.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 17 *Elisabet Dueholm Rasch, Citizens, Criminalization and Violence in Natural Resources Conflicts in Latin America*, in: *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No 103 (2017) S. 131-142 (132); *Oxfam, The Risks of Defending Human rights*, 2016, S. 6, abrufbar unter: <https://www.oxfam.org/en/research/risks-defending-human-rights> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

Darüber hinaus ist die Kriminalisierung von Menschenrechtsaktivitäten in Lateinamerika, wie im Fall von friedlichen Demonstrationen,¹⁸ eine übliche Praxis geworden.¹⁹ Der Missbrauch des Justizsystems zur Kriminalisierung und Stigmatisierung der Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger*innen wurde vom Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrates²⁰ und von der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte (IAKMR)²¹ als eine Methode beschrieben, diese Menschen zum Schweigen zu bringen. Laut der ehemaligen UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger*innen, Margaret Sekaggya, erhöht die Kriminalisierung nicht nur die Gefahr für die körperliche Unversehrtheit der Menschenrechtsverteidiger*innen und beeinträchtigt ihre Arbeit, sondern schafft auch ein Klima der Angst und sendet eine Botschaft der Einschüchterung an die Gesellschaft als Ganzes.²² Dies widerspricht der Verantwortung der Staaten, die dazu verpflichtet sind, die Legitimität der Arbeit der Menschenrechtsverteidiger*innen und ihrer Organisationen zu fördern.

-
- 18 Vgl. *CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales, Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social*. Centro de Estudios, Legales y Sociales: Buenos Aires, 2016, S. 36, abrufbar unter: www.cels.org.ar/protestasocial_AL/pdf/protesta_social.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 19 *Dueholm Rasch* (Fn. 17), S. 134.
- 20 Vgl. *Michel Forst, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Colombia, 20 November to 3 December 2018 End of mission statement*, S. 11 ff., abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_EN.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).
- 21 Vgl. *IAKMR, Criminalización* (Fn. 3), S. 23, 62, 65.
- 22 UN-Dok. A/HRC/25/55, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya, vom 23. Dezember 2013, Nr. 59.

III. Internationale Standards zum Schutz Menschenrechtsverteidiger*innen

Die Gefahr, die Aktivist*innen nicht nur in Lateinamerika, sondern weltweit erleben, hat sich in den letzten Jahren verschärft, aber es handelt sich dabei um keine neue Problematik. Als Reaktion auf diese Situation wurden unterschiedliche rechtliche Instrumente, Erklärungen und Richtlinien verabschiedet, die dem Schutz von Menschenrechtsaktivist*innen dienen sollen. Eines der relevantesten internationalen Dokumente zu diesem Thema ist die Erklärung der Vereinten Nationen über das Recht und die Verantwortung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft zur Förderung und zum Schutz von allgemein anerkannten Menschenrechten und Grundfreiheiten von 1998, bekannt als Erklärung zu den Menschenrechtsverteidiger*innen.²³ Zwar ist die Erklärung nicht völkerrechtlich bindend, aber sie fasst die Verpflichtungen anderer rechtlich bindender Konventionen und Übereinkommen zusammen, die vorwiegend Menschenrechtsverteidiger*innen betreffen. Sie bedeutet auch eine wichtige Anerkennung für die Arbeit von Menschenrechtsaktivist*innen.

Eine der relevantesten Aspekte der Erklärung bezieht sich auf die Definition des Rechtes auf das Verteidigen von Menschenrechten, d. h., den Schutz und Legitimation von Aktivitäten, die anerkannte Menschenrechte fördern.²⁴ Artikel 2 der Erklärung schreibt die Verantwortung der Staaten fest,

alle notwendigen legislativen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um jede*n zu schützen, der oder die seine oder ihre Menschenrechte verteidigt.²⁵ Unter anderem werden von der Erklärung das Recht auf Versammlungsfreiheit, das Recht auf Beteiligung in Nichtregierungsorganisationen, auf Sammlung und Veröffentlichung von Dokumenten zu Menschenrechtsverletzungen, das Recht auf Meinungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu Finanzmitteln und das Recht auf Zugang zu und Kommunikation mit internationalen Organisationen und Schutzmechanismen geschützt.²⁶

Auf UN-Ebene wurden weitere Maßnahmen ergriffen, damit die Erklärung ihre Schutzwirkung auch entfaltet.²⁷ So wurde zur institutionellen Verankerung im UN-System eine Stelle für eine/n Sonderbeauftragte*n über die Situation von Menschenrechtsverteidiger*innen weltweit sowie über mögliche Schutzmaßnahmen geschaffen.²⁸ Dafür wurde von 2000 bis 2008 die pakistanische Menschenrechtsanwältin Hina Jilani berufen.²⁹ Diese Rolle wurde 2007 in die eines/r Sonderberichterstatter*in umgewandelt, welche zunächst von der ugandischen Anwältin Margaret Sekaggya (2008–2014) und dann von dem französischen Sonder-

23 Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, UN-Dok. A/RES/53/144 vom 9. Dezember 1998.

24 Vgl. Margaret Sekaggya, United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, Juli 2011, S. 101, abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/CommentarytoDeclarationondefendersJuly2011.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

25 Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft (Fn. 23), Art. 2.

26 Ibidem, Vgl. Sekaggya (Fn. 24); Benjamin Beuerle, Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme, in: MRM 2004, S. 47–52 (47).

27 Norman Weiß, Schutz von Menschenrechtsverteidigern – neuere Entwicklungen, in: MRM 2016, S. 29–44 (31 ff.).

28 Janika Spannagel, Erklärung zu Menschenrechtsverteidigern (1998), in: Arbeitskreis Menschenrechte im 20. Jahrhundert, Quellen zur Geschichte der Menschenrechte, September 2017, abrufbar unter: www.geschichte-menschenrechte.de/erklarung-zu-menschenrechtsverteidigern-1998/ (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

29 UN Secretary General Press Release, Secretary-General Names Hina Jilani, Pakistan, As Special Representative On Human Rights Defenders, UN-Dok. SG/A/743 vom 18. August 2000; J. Spannagel (Fn. 28).

berichterstatte Michel Forst (2014 bis heute) übernommen wurde.³⁰

Auch auf regionaler Ebene wurden als Reaktion auf die schwierige Situation von Aktivist*innen Schutzprogramme und -institutionen eingerichtet, insbesondere in Lateinamerika und Afrika. Einerseits gründete die Interamerikanische Menschenrechtskommission 2001 die *Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos* – eine Anlaufstelle für Menschenrechtsverteidiger*innen.³¹ Aufgrund der starken Zunahme von Beschwerden und Angriffen auf Aktivist*innen wurde die Anlaufstelle 2011 zu einem Sonderberichterstatter umgewandelt, um die Lage von Menschenrechtsverteidiger*innen sichtbarer zu machen.³² Ähnlich war der Fall auf dem afrikanischen Kontinent, wo die Afrikanische Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker 2004 einen Special Rapporteur on Human Rights Defenders (Sonderberichterstatter für Menschenrechtsverteidiger*innen) einrichtete.³³ Das Mandat des Sonderberichterstatters wurde 2014 erweitert, um eine Datenbank mit Fällen von Repressalien gegen Menschenrechtsverteidiger*innen aufzubauen und damit ein regelmäßiges und aktuelles Monitoring der Situation

zu garantieren.³⁴ Auch die Europäische Union (EU) hat unterschiedliche Instanzen für den Umgang mit der Problematik eingerichtet. Zum einen bietet die EU über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR) finanzielle Hilfe für Menschenrechtsverteidiger*innen.³⁵ Aus dem EIDHR wird auch das Programm „ProtectDefenders“ der EU finanziert, welches besonders gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen Schutz bieten soll.³⁶ Auf politischer Ebene zielen die 2004 verabschiedeten und 2008 aktualisierten „Leitlinien der Europäischen Union zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern“ darauf ab, den Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen in Drittländern zu verbessern.³⁷ Insbesondere bieten sie Leitlinien für die Arbeit zu und mit Aktivist*innen durch EU-Botschaften.³⁸

Während sich in der UN-Erklärung der Begriff „Menschenrechtsverteidiger*in“ aus strategischen Gründen weder im offiziellen Titel noch im Erklärungstext selbst findet,³⁹ definieren die EU-Leitlinien das Konzept

30 UNHCHR Press Release, Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/en/issues/srhrdefenders/pages/srhrdefendersindex.aspx> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Weiß* (Fn. 27); *Spannagel* (Fn. 28).

31 IAKMR, Pressemitteilung N° 32/01, La secretaria ejecutiva crea una unidad para defensores de derechos humanos, 2001, abrufbar unter: www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2001/32-01.htm (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Spannagel* (Fn. 28).

32 *Alan Diego Vogelfanger*, El status jurídico de defensores y defensoras de derechos humanos, in: *Revista IIDH*, Vol. 6, (2016). S. 267–294 (283); OAS, Rapporteurship on Human Rights Defender, abrufbar unter: <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/default.asp> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

33 African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Res. 69(XXXV)04, Resolution on the Protection of Human Rights Defenders in Africa, vom 4. Juni 2004; *Spannagel* (Fn. 28).

34 ACHPR, Res.273(LV)2014, Resolution on Extending the Scope of the Mandate of the Special Rapporteur on Human Rights Defenders in Africa, verabschiedet bei der 55. Sitzung der ACHPR vom 28. April bis zum 12. Mai 2014.

35 *Auswärtiges Amt*, Was tut die EU zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern?, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/menschenrechte/03-zivilgesellschaft/eu-menschenrechtsschutz/290878> (zuletzt besucht am: 25. Februar 2020).

36 *Ibidem*; *Spannagel* (Fn. 28).

37 *Deutscher Bundestag*, Die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern/-innen. Internationaler Schutz und praktische Umsetzung, Sachstand WD 2 – 3000 – 026/18, 2018, S. 10, abrufbar unter: www.bundestag.de/resource/blob/562702/2f76dca10faf7e91ac68ee8819bfc6fd/wd-2-026-18-pdf-data.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Spannagel* (Fn. 28).

38 *Rat der Europäischen Union*, Ensuring protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders, abrufbar unter: eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_hrd_en.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Spannagel* (Fn. 28).

39 *Spannagel* (Fn. 28); *Raghad Jaraisy/Tamar Feldman*, *Protesting for Human Rights in the Oc-*

von Menschenrechtsverteidiger*innen unter Punkt 3 wie folgt:

„Menschenrechtsverteidiger sind Einzelpersonen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und schützen. Sie bemühen sich um die Förderung und den Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte und um die Förderung, den Schutz und die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Sie fördern und schützen ferner die Rechte von Mitgliedern bestimmter Gruppen wie beispielsweise indigenen Bevölkerungsgruppen. Einzelpersonen oder Gruppen, die Gewalt anwenden oder dazu aufrufen, sind von dieser Definition ausgeschlossen.“⁴⁰

Mit all diesen Instrumenten erkennt die Staatengemeinschaft in verschiedenen Regionen die Bedeutung der Zivilgesellschaft zur Verteidigung der Menschenrechte an.

Neben diesen allgemein auf den Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen ausgerichteten Instrumenten, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen 2013 die Resolution 68/181 zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen verabschiedet.⁴¹ Diese adressiert geschlechtsspezifische Gewalt gegen Menschenrechtsverteidigerinnen. Angriffe auf Aktivist*innen nehmen spezifische Eigenschaften an, wenn sie sich gegen Frauen richten, insbesondere gegen Frauen, die als soziale Führerinnen und Vertreterinnen in sozialen Be-

wegungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle spielen.⁴² Menschenrechtsverteidigerinnen sehen sich einerseits aufgrund ihres Geschlechts, und andererseits aufgrund der Interessen, für die sie sich einsetzen, besonderen Anfeindungen gegenüber.⁴³ Gerade weil diese Aktivistinnen häufig soziale, kulturelle und religiöse Normen in Frage stellen, werden sie häufiger Opfer von Stigmatisierungen, Unterdrückungen und Gewalt als Männer.⁴⁴ Diese entscheidende und kritische Rolle der Frauen machen sie wiederholt zum Ziel vielfältiger Arten von Angriffen, Gewalt und Misshandlungen, die von Schmutzkampagnen bis hin zu sexueller Gewalt reichen.⁴⁵ Die Resolution 68/181 zum Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen ist ein historisches Dokument, das den wichtigen Beitrag von Aktivistinnen zur Gesellschaft sowie die Diskriminierung und Gewalt, der sie ausgesetzt sind, anerkennt.⁴⁶ Das Dokument fordert dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen und umzusetzen, die spezifisch den Schutz der Frauen gewährleisten.

Auf der einen Seite wurden internationale Menschenrechtsinstitutionen und -gerichte eingerichtet, die im Bedarfsfall schnell konkrete Schutzmaßnahmen für gefährdete Menschenrechtsverteidiger*innen er-

cupied Palestinian Territory: Assessing the Challenges and Revisiting the Human Rights Defender Framework, in: *Journal of Human Rights Practice* 5, 3 (2013), S. 421–434 (427).

40 *Rat der Europäischen Union* (Fn. 38), Art. 3, S. 2. Für die deutsche Fassung des Art. 3 der Leitlinien siehe: *Internationale Gesellschaft für Menschenrechte*, Was sind Menschenrechtsverteidiger, abrufbar unter: www.igfm.de/was-sind-menschenrechtsverteidiger/ (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

41 Promotion of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms: protecting women human rights defenders, UN-Dok. A/RES/68/181, vom 18. Dezember 2013.

42 *Oxfam*, Women Defenders of Agricultural, Territorial, and Environmental Rights in Colombia. Risking their Lives for Peace, 2019, S. 24; *Itzik Aharon et al.*, The Protection of Women Human Rights Defenders and their Collective Actions, Staat, Recht und Politik – Forschungs- und Diskussionspapiere, 2020, S. 2.

43 *Amnesty International* (Fn. 4), S. 34.

44 *Oxfam*, The Risks of Defending Human Rights (Fn. 17), S. 5; Office of the High Commissioner for Human Rights, Women Human Rights Defenders, abrufbar unter: https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3060112017_ENGLISH.PDF (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

45 *Amnesty International* (Fn. 4), S. 35, 36.

46 *Nancy Tapias Torrado*, Situación de las lideresas y defensoras de derechos humanos: análisis desde una perspectiva de género e interseccional, CAPAZ: Bogotá, Juni 2019, S. 8, abrufbar unter www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/06/Policy-Brief-4-2019-V2.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

greifen können. Auf der anderen Seite ist jeder Staat selbst dafür verantwortlich, diese Menschen zu schützen. Internationale Menschenrechtsvorschriften und -standards verlangen, dass Staaten das Leben aller Menschen, die sich im jeweiligen Hoheitsgebiet befinden, respektieren und vor Angriffen und Bedrohungen schützen und ein wirksames Rechtsmittel bereitstellen müssen, wenn dies nicht der Fall ist.⁴⁷ Das Recht auf Leben verpflichtet die Staaten und ihre Vertreter*innen, nicht nur willkürliche Tötungen zu unterlassen, sondern auch die Menschen vor solchen Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure zu schützen,⁴⁸ was den Schutz von Umwelt- und Menschenrechtsaktivist*innen einschließt.

IV. Nationale Schutzprogramme für Menschenrechtsaktivist*innen

Um die Einhaltung dieser internationalen Standards zu gewährleisten, haben einige Staaten in Lateinamerika Gesetze und spezifische institutionelle Mechanismen verabschiedet, mit denen sie Schutz- und Präventionsmaßnahmen für Menschenrechtsverteidiger*innen und andere gefährdete Gruppen wie etwa Journalist*innen, Gewerkschafter*innen und Justizakteure bereitstellen. Diese Schutzprogramme, auch als „Schutzmechanismen“ bekannt, sind einige der jüngsten Antworten auf das Problem der politischen Gewalt gegen und der schrumpfenden Räume für Aktivist*innen. Solche wurden in fünf Ländern Lateiname-

rikas verabschiedet, namentlich Kolumbien (Nationale Schutzeinheit, eingerichtet im Jahr 2011),⁴⁹ Brasilien (Nationales Programm zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen, eingerichtet im Jahr 2004),⁵⁰ Guatemala (Koordinierungsstelle zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen, Justizbeamte*innen, Journalist*innen und sozialen Vermittler*innen, eingerichtet im Jahr 2004),⁵¹ Honduras (Nationales System zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen, Journalist*innen, Kommentator*innen und Justizbeamte*innen, eingerichtet im Jahr 2015)⁵² und Mexiko (Schutzmechanismus für Menschenrechtsverteidiger*innen und Journalist*innen, eingerichtet im Jahr 2012)⁵³. Diese Schutzmaßnahmen sollten zum Ziel haben, das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Menschenrechtsverteidiger*innen zu schützen, damit diese ihre Arbeit frei und ohne Gefahr fortsetzen können. Betrachtet man jedoch die derzeitige Anzahl von Angriffen, Drohungen und Morden an Aktivist*innen in Lateinamerika, stellt sich die Frage, ob sie zur Erreichung dieses Ziels geeignet sind. Eine

47 Sieht Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/810, S. 71; dt. z. B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19 Artikel 3; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534, Artikel 6; Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 123; dt. z. B. abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen, Nr. 46, Artikel 4.

48 UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on armed non-State actors: the protection of the right to life, UN-Dok. A/HRC/38/44, 5. Juni 2018, Nr. 22; HRC, General Comment Nr. 36, UN-Dok. CCPR/C/GC/36, Nr. 7.

49 *Unidad Nacional de Protección*, mehr Informationen abrufbar unter: www.unp.gov.co/ (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

50 *Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*, mehr Informationen abrufbar unter: www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1 (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

51 *Unidad Coordinadora para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Trabajadores de los Medios*, mehr Informationen abrufbar unter: IAKMR, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras*. Washington D.C.: 2017, S. 127, abrufbar unter: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

52 *Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia*, mehr Informationen abrufbar unter observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/ley-proteccion-defensores-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

53 *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, mehr Informationen abrufbar unter: www.gob.mx/defensorasyperiodistas (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

Beschreibung der allgemeinen Merkmale dieser Programme sowie die Analyse ihrer wichtigsten Herausforderungen und Defizite soll dabei helfen, eine Antwort zu finden.

1. Eigenschaften

Die Umsetzung der fünf Schutzprogramme basiert zunächst auf der Verabschiedung von Gesetzen in den jeweiligen Ländern, mit dem Ziel, Mandate, Führungsorgane, Budget sowie Maßnahmen zu definieren. Sobald das Programm festgelegt ist, müssen bedrohte Aktivist*innen eine Reihe von Evakuierungsphasen durchlaufen, um Zugang zu Schutz zu erhalten. Obwohl es von Land zu Land einige Unterschiede gibt, ist das Antragsverfahren im Allgemeinen sehr ähnlich. Zunächst reicht die bedrohte Person eine Beschwerde vor der Behörde ein und stellt einen Antrag auf Schutzmaßnahmen. Dieser Antrag wird von einem technischen Ausschuss analysiert, der das Risiko des oder der Beschwerdeführer*in bewertet und auf der Grundlage dieser Analyse entscheidet, ob und wenn ja, welche Schutzmaßnahmen gewährt werden. Diese Maßnahmen werden in der Regel nach einem bestimmten Zeitraum, der je nach Land und Schwere des Falls bei drei und sechs Monaten liegen kann, neu bewertet und aktualisiert oder zurückgezogen.⁵⁴ Die in den Schutzprogrammen vorgesehenen Maßnahmen sind vorrangig polizeilicher Natur,⁵⁵ wie etwa: bewaffneter (oder in einigen Fällen nicht bewaffneter) Personenschutz, gepanzerte Autos, Panikknöpfe, Überwachungskameras, Satelliten-Handys, schussichere Westen oder Geld für den Fall, dass die Person unter anderem

aus dem Hoheitsgebiet gebracht werden muss.⁵⁶ Diese Maßnahmen werden individuell gewährt. Andere ganzheitlichere Vorgehensweisen wie kollektive Schutzsysteme für indigene Gemeinschaften, medizinische, psychologische und soziale Unterstützung sind in diesen Programmen bisher nicht berücksichtigt worden.

2. Herausforderungen des nationalgebundenen Schutzparadigmas

Die Umsetzung der meisten dieser staatlichen Schutzmechanismen ist jedoch auf nationaler wie internationaler Ebene auf massive Kritik gestoßen. Zivilgesellschaftliche Organisationen in Brasilien, Kolumbien, Honduras, Guatemala und Mexiko haben vielfältige Schwierigkeiten und Herausforderungen identifiziert, welche die Schutzmechanismen in ihren Ländern – in einigen mehr als in anderen – gemeinsam haben. Einer der wichtigsten Punkte ist vielleicht der, dass diese Programme nicht die grundlegenden und vor allem strukturellen Probleme angehen, die zur Vulnerabilität von Aktivist*innen führen. Es lassen sich insbesondere fünf Kritikpunkte identifizieren:

a. Kontinuierliche Straflosigkeit

Die Schutzmechanismen legen keine Priorität auf die Ermittlung und Sanktionierung der Täter als fundamentales Element, um eine Nichtwiederholung und einen wirksamen Schutz für Menschenrechtsverteidiger*innen zu gewährleisten. Die Straflosigkeit ist im Allgemeinen hoch und liegt bei Angriffen gegen Menschenrechtsaktivist*innen etwa in Mexiko bei 98 Prozent⁵⁷

54 Für eine ausführliche Beschreibung der Funktionierweise der fünf staatlichen Programme in Lateinamerika vgl. IAKMR, *Política integral* (Fn. 51) S. 99–137.

55 *Amnesty International* (Fn. 4), S. 6; *Sandra Carvalho/Alice De Marchi Pereira de Souza/Rafael Mendonça Dias*, Protection policies for Human Rights Defenders, An analysis of the Latin American context: Brazil, Colombia and Mexico. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2016, S. 179, abrufbar unter: sur.conectas.org/es/politicas-de-proteccion-defensores-as-de-derechos-humanos/ (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

56 *Maria Martin Quintana/Enrique Eguren Fernandez*, Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt. Research and Training Unit Protection International. 2011, S. 107 ff., abrufbar unter: www.protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Best-Practices-and-Lessons-Learnt.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Tapias Torrado* (Fn. 46), S. 8.

57 UNHCHR, Pressemitteilung, End of mission statement by the United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Michel Forst on his visit to Mexico from from

der Fälle und in Kolumbien⁵⁸ sogar darüber. Die strukturelle Straffreiheit aufgrund fehlender Untersuchungen und ausbleibender strafrechtlicher Verfolgungen der möglichen Verantwortlichen geht mit einer realen und potenziell konkreten Bedrohung und Gewalt gegenüber den Opfern durch dieselben Täter einher. Die Straffreiheit zeigt sich insbesondere in kleinen und ländlichen Orten als sehr gefährlich, in denen es normal ist, den Aggressoren auf der Straße oder im Alltag (wieder) zu begegnen. Dieses Zusammenleben mit den Tätern erzeugt ein soziales Klima der Angst,⁵⁹ da dadurch die ständige Bedrohung und gewalttätige Einschüchterung der Menschenrechtsverteidiger*innen und ihres familiären Umfelds ermöglicht wird.⁶⁰

Zwar erklären viele Staaten, dass die zunehmenden Übergriffe auf Akteure der Zivilgesellschaft inakzeptabel seien. Jedoch gehen die Schutzmechanismen die strukturelle Straflosigkeit, die die Täter genießen, nicht an, und Aktivist*innen bleiben in der

Folge weiteren Angriffen schutzlos ausgesetzt. Solange die Staaten nicht ernsthaft gegen die Verantwortlichen der Angriffe ermitteln und diese sanktionieren, bieten diese Schutzprogramme nur eine schwache und kurzfristige Lösung, ohne die strukturelle Problematik zu adressieren.⁶¹ Unzureichende strafrechtliche Untersuchungen führen dazu, dass der Gefährdungskontext, in dem sich die Menschenrechtsverteidiger*innen befinden, außer Acht gelassen wird. Dies erschwert zugleich den Versuch mithilfe der Behörden, die mit dem Schutz der gefährdeten Personen betraut sind, zu den Wurzeln des Problems zu gelangen.

Ein weiteres Element, das zur Straflosigkeit beiträgt, ist der Mangel an angemessenen und sicheren Bedingungen, die den Zugang zur Justiz gewährleisten. Laut einem Bericht von 2015 über die Situation in Mexiko wird das Einreichen von Beschwerden durch ständige Bedrohung und Anfeindungen von Seiten der lokalen oder staatlichen Sicherheitskräfte erschwert oder gar verhindert.⁶² Ebenso gravierend ist die Situation der Straflosigkeit in Kolumbien, insbesondere im Fall führender Aktivist*innen, die in ländlichen Gebieten getötet wurden, wo sie auch Angriffen und Drohungen illegaler bewaffneter Gruppen ausgesetzt sind.⁶³ Ferner findet oft eine unangemessene oder respektlose Haltung seitens des Personals der öffentlichen Institutionen statt, die für die Annahme und Ermittlungen von Beschwerden zuständig sind, wie beispielsweise Ministerien, Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften oder Richter.⁶⁴

16 to 24 January 2017, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=E> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

- 58 *Santiago Serna Duque*, Denuncian ante la CIDH que impunidad en asesinatos a líderes sociales en Colombia es del 98 %, Anadolu Agency, 26. September 2019, abrufbar unter: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/denuncian-ante-lacidh-que-impunidad-en-asesinatos-a-lideres-sociales-en-colombia-es-del-98-/1595175#> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General Situation of human rights in Colombia, UN-Dok. A/HRC/40/3/Add.3, vom 4. Februar 2019, S. 8, 9.
- 59 *Rosario Figari Layus*, *The Reparative Effects of Human Rights Trials: Lessons from Argentina*. Transitional Justice Series. Routledge, 2018, S. 82–87.
- 60 *Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos*, *El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos en México, Los avances y continuos desafíos*, Mai 2016, S. 4, abrufbar unter: www.wola.org/wp-content/uploads/2016/05/Mecanismo-de-Proteccion-para-Personas-Defensoras-de-Derechos-Humanos-y-Periodistas.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); *Oxfam*, *Women Defenders* (Fn. 42), S. 25.

61 *Martin Quintana/Eguren Fernandez* (Fn. 56), S. 50; *Amnesty International*, *Americas: State Protection Mechanisms for Human Rights Defenders*, 2017, S. 6–7, abrufbar unter: www.amnesty.org/download/Documents/AMR0162112017ENGLISH.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

62 *Angelita Baeyens Caro et al.*, In Defense of Life. Civil Observation Mission (moc) Report on the situation of Human Rights Defenders in Mexico 2015, S. 36, 37, abrufbar unter: www.omct.org/files/2015/09/23475/mexico_2015.09_report_espanol_english.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

63 *Oxfam*, *Women Defenders* (Fn. 42), S. 27.

64 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 37.

b. Mangel an finanziellen Mitteln, Humankapital und Ressourcen

Die meisten der Schutzprogramme, besonders in Ländern wie Brasilien⁶⁵, Guatemala⁶⁶ und Mexiko⁶⁷ bleiben oft extrem unterfinanziert, was sich unmittelbar auf ihre Wirksamkeit und ihren Umfang auswirkt. Die Knappheit der Finanzmittel wird an zwei grundlegenden Aspekten sichtbar.

Zum einen ist die Anzahl angenommener Schutzfälle und gewährter Maßnahmen sehr gering. Es werden viel weniger Fälle zum Schutz akzeptiert und es wird viel weniger Schutz gewährt, als Beschwerden vorgetragen werden.⁶⁸ Dadurch kommt es zu selektiven Annahmen von Fällen. Diejenigen Aktivist*innen, die in der Öffentlichkeit bekannter sind, erhalten mit größerer Wahrscheinlichkeit Schutzmaßnahmen, als diejenigen, die anonym und in entfernten ländlichen Gebieten arbeiten.

Auf der anderen Seite besteht ein Mangel an Humankapital. Folgen der mangelnden Finanzierung sind Personalmangel sowie niedrige Löhne, was zu einem kontinuierlichen Personalwechsel führt.⁶⁹ Die hohe Personalfluktuation wirkt sich erschwerend auf die Schulung, die Zurückhaltung von Informationen und die angemessene Verfolgung der Fälle aus. Beispielsweise gab es

im Fall des Mechanismus in Mexiko in den ersten zwei Jahren sowohl ständige Wechsel beim Personal des Schutzmechanismus als auch bei den mit dem Schutz der Menschenrechte betrauten Schlüsselämtern in der mexikanischen Regierung.⁷⁰ Weder die Personalprofile wurden erfüllt noch alle Fristen eingehalten, um eine effektive Funktionsweise des Schutzprogramms sicherzustellen.⁷¹ Den öffentlich bestellten Personen in diesem Bereich mangelt es zudem an technischem Wissen in Bezug auf Menschenrechtsarbeit. Dies spiegelt sich in den fehlerhaften Einschätzungen der Gefährdungssituation von Aktivist*innen sowie in der Festlegung der entsprechenden – und oft unpassenden – Schutzmaßnahmen wider.⁷² Der Mangel an finanziellen Mitteln hat sogar in einigen Fällen wie etwa in Kolumbien zu institutionellen Krisen⁷³ und Personalstreiks⁷⁴ geführt.

c. Das Problem der Definition von Menschenrechtsverteidiger*innen

Obwohl man ein breites Spektrum an Personen in verschiedenen Tätigkeiten als Menschenrechtsverteidiger*innen verstehen könnte (und sollte), wird der Begriff „Menschenrechtsverteidiger*in“ in den besprochenen Schutzmechanismen sehr oft restriktiv

65 *Amnesty International*, Américas: situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos, 2018, S. 2, abrufbar unter: www.amnesty.org/download/Documents/AMR0189122018SPANISH.PDF (zuletzt besucht am 22. Oktober 2019).

66 *Ibidem*, S. 7.

67 *Animal Político*, Gobierno de Peña deja sin recursos de protección a 727 periodistas y defensores, acusan activistas, Oktober 2018, abrufbar unter: www.animalpolitico.com/2018/10/recursos-proteccion-periodistas-defensor (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

68 *Amnesty International* (Fn. 65), S. 3, 6, 9, 10; *UN-Menschenrechtsrat*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, UN-Dok. A/HRC/40/3/Add.2, 26. Januar 2019, S. 12.

69 *Ibidem*; *IAKMR*, Política integral (Fn. 51), S. 124; *Amnesty International* (Fn. 65), S. 2, S. 7.

70 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 34.

71 *Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos und Peace Brigades International*, Cambiando el curso de la impunidad. Protección y acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México, März 2019, S. 4, 8, 10, abrufbar unter: www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/SPN_WOLA-PBI-2019.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

72 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 34.

73 *Pacifista!*, La UNP se declara en huelga. Quien va a defender a los líderes sociales?, 19. Januar 2019, abrufbar unter: <https://pacifista.tv/notas/unp-huelga-unidad-nacional-proteccion-pablo-elias-gonzalez-explica-escoltas-corrupcion/> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

74 *Revista Semana*, La crisis de la Unidad Nacional de Protección, 11. Juni, 2014, abrufbar unter: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-crisis-de-la-unidad-nacional-de-proteccion/408188-3> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

tiv ausgelegt. Diese mangelnde Anerkennung aber auch das begrenzte Verständnis davon, was Menschenrechtsarbeit involvieren kann, scheint bei bestimmten Gruppen von Aktivist*innen – wie z. B. sozialen Führer*innen und Vertreter*innen in sozialen Bewegungen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, Personen, die sich im Bereich Land und Territorium engagieren, Personen, deren Lebensunterhalt nicht aus ihrer Arbeit als Menschenrechtsverteidiger*in herrührt und Gewerkschafter*innen – besonders ausgeprägt zu sein. Die Ablehnung von Anträgen, weil diese von Personen stammten, die sich ehrenamtlich für die Verteidigung der Menschenrechte engagieren oder die nicht mit einer Nichtregierungsorganisation in Verbindung stehen, wurde in einem Bericht über die Situation in Mexiko von 2015 als ein Risikofaktor ausgewiesen.⁷⁵ Das, was Menschenrechtsverteidiger*innen ausmacht, ist weder ihr Titel noch der Name der Organisation, mit der sie zusammenarbeiten oder wie viel Geld sie für die Tätigkeit erhalten.⁷⁶ Tatsächlich eignet sich keine dieser Eigenschaften als Voraussetzung für die Qualifizierung als Menschenrechtsverteidiger*in. Entscheidend ist vielmehr die Aktivität zur Förderung der Menschenrechte.⁷⁷ Oft belegen die durchgeführten Risikobewertungen das Unverständnis oder sogar die Ablehnung der Beamt*innen gegenüber der Arbeit und dem spezifischen Risiko, dem sich die Menschenrechtsverteidiger*innen ausgesetzt sehen.⁷⁸

Allerdings ist die Diskussion darüber, wer als Menschenrechtsverteidiger*in bezeichnet werden darf, weiterhin nicht abgeschlossen, was schwerwiegende Konsequenzen für die Umsetzung von Schutzmaßnahmen haben kann. Das Hochkommissariat für

Menschenrechte der Vereinten Nationen hat drei Kriterien vorgeschlagen, die für die Definition von Menschenrechtsaktivist*innen erforderlich wären:⁷⁹ Erstens sollte die Person die Universalität der Menschenrechte anerkennen und zweitens sollten ihre Argumentationen einen menschenrechtsbasierten Ansatz beinhalten.⁸⁰ Drittens müssen die von Menschenrechtsverteidiger*innen ergriffenen Maßnahmen friedlich sein.⁸¹ Das dritte Kriterium wurde von der UN-Sonderberichterstatterin zur Lage von Menschenrechtsverteidiger*innen, Margaret Sekaggya, als „Gewaltlosigkeit“ beschrieben.⁸² Die Mindeststandards des Hochkommissariats wurden jedoch mehrfach kritisiert. Verschiedene Autor*innen sind der Ansicht, dass die Mindeststandards zu viele Fragen offenlassen und den Kontext sowie die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, in denen sich Aktivist*innen befinden, außer Acht lassen.⁸³ Dadurch könnte ein effektiver Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen gefährdet sein.⁸⁴ So ist unklar, inwiefern die Anerkennung von Universalität zum Ausdruck gebracht werden soll und ob z. B. auch Personen, die sich bezüglich der Menschenrechte einer bestimmten Gruppe einsetzen, bezüglich anderen Menschenrechtsverletzungen aber schweigen oder sich sogar widersprüchlich verhalten, erfasst sind.⁸⁵ Auch der Begriff der „Friedlichkeit“ kann mehr oder weniger

75 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 29.

76 Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, Fact Sheet No. 29, 2004, S. 6–9 abrufbar unter: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

77 Ibidem, S. 6.

78 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 29.

79 Ibidem, S. 8–10.

80 Ibidem, S. 9.

81 Ibidem, S. 10.

82 Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, UN-Dok. A/HRC/16/44 vom 20. Dezember 2010. Nr. 21.

83 Jaraisy/Feldman (Fn. 39), S. 427–430; Enrique Eguren Fernández/Champa Patel, Towards Developing a Critical and Ethical Approach for Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders, *The International Journal of Human Rights* 19:7 (2015), S. 896–907 (S. 902–905).

84 Eguren Fernández/Patel (Fn. 83) zitiert nach Karen Bennett/Danna Ingleton/Alice M. Nah/James Savage, Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders, in: *The International Journal of Human Rights*, 19:7 (2015), S. 883–895 (889).

85 Jaraisy/Feldman (Fn. 39), S. 428.

restriktiv ausgelegt werden und ist darüber hinaus nicht zwingend synonym mit dem von Sekagya verwendeten Begriff der „Gewaltlosigkeit“.⁸⁶ Die Bewertung der Friedlichkeit stellt sich insbesondere im Kontext von eigentlich friedlich Demonstrierenden, die sich gegen Polizeigewalt wiederum mit Gewalt wehren, problematisch dar.⁸⁷ Angesichts dieser Problematik vertreten Eguren und Patel die Ansicht, dass der „relationale Kontext“ entscheidend ist.⁸⁸ Die Aktivitäten von Menschenrechtsverteidiger*innen sind stark beeinflusst durch die komplexen Lebensrealitäten, in denen sie sich befinden, und können sich stark voneinander unterscheiden.⁸⁹ Die Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts könnte die Wirksamkeit der Schutzprogramme erhöhen und die missbräuchliche Verwendung des Begriffs durch Staaten zum Ausschluss bestimmter Aktivist*innen verhindern.⁹⁰

d. Unzureichende operative Funktionsweise der Schutzverfahren

Mehreren Berichten zufolge bestehen Defizite und Verzögerungen in den verschiedenen Phasen des sogenannten Schutzzyklus, das heißt ab dem Zeitpunkt der Beschwerde bis zur Umsetzung von Schutzmaßnahmen.⁹¹ Zunächst sind dies längere Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge und der Risikobewertung. Damit verzögert sich auch – sofern der Fall angenommen wird – die entsprechende Gewährung von Schutzmaßnahmen. Im Fall Mexikos sieht das Gesetz zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen (2012) in Artikel 27 eine Frist von drei bis neun Stunden für die Aufnahme eines/einer Menschenrechtsvertei-

diger*in in den Schutzmechanismus vor.⁹² Laut Berichten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Medien mussten Menschenrechtsaktivist*innen aber einen Monat bis zu einem Jahr lang darauf warten, dass ihr Fall überhaupt bearbeitet wurde.⁹³ Während dieser Zeit befinden sich die Aktivist*innen immer noch in einer Risikosituation und ohne Sicherheitsmaßnahmen. In einigen Fällen wurden Aktivist*innen während der Wartezeiten bis zur Gewährung der Maßnahmen ermordet.⁹⁴

Aber auch in den Fällen, in denen entschieden wurde, Schutzmaßnahmen zu gewähren, sind gravierende Mängel bei der Umsetzung und Funktionsweise festzustellen. Auch hier sind lange Verzögerungen zu beobachten, sogar bei dringenden Schutzmaßnahmen.⁹⁵ Außerdem sind Verzögerungen bei der Zuweisung von Sicherheitspersonal zu verzeichnen, ebenso bei der Bereitstellung von anderen Instrumenten, wie beispielsweise Sicherheitskameras oder dem sogenannten Panikknopf.⁹⁶ Organisationen berichten sogar von Fällen, in denen Maßnahmen gar nicht erst angewandt oder ohne vorherige Ankündigung aufgehoben wur-

86 Eguren Fernández/Patel (Fn. 83), S. 902.

87 Jaraisy/Feldman (Fn. 39), S. 429.

88 Eguren Fernández/Patel (Fn. 83), S. 902.

89 Ibidem, S. 904.

90 Ibidem, zitiert nach Bennett/Ingleton/Nah/Savage (Fn. 84), S. 889.

91 Vgl. IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 109, 110, 119, 131; Baeyens Caro et al. (Fn. 62) S. 30; Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Fn. 63), S. 8.

92 *Presidencia de la República de México* (Präsidentschaft der Republik Mexiko), Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, abrufbar unter: www.cedhnl.org.mx/somos/legislacion/Ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

93 *Adrián Atehortúa*, „Un líder social en Colombia pasa los días viendo como sobrevive“. Cristian Delgado, 29 Januar, 1919, abrufbar unter: <http://hacemosmemoria.org/2019/01/29/entrevista-cristian-delgado-lideres-sociales/> (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); vgl. Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 28.

94 *Lizbeth Padilla*, Mecanismos de protección a periodistas y defensores no funcionan en América Latina, *Animal Político*, 15 November 2018, abrufbar unter: www.animalpolitico.com/2018/11/mecanismos-proteccion-periodistas-defensores-no-funcionan-america-latina/ (zuletzt besucht am 4. November 2019); IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 99.

95 *Amnesty International* (Fn. 68), S. 2, 6; IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 109, 110, 119, 131.

96 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 31, 32.

den.⁹⁷ Als weitere Defizite sind ausbleibende Reaktionen auf die Nutzung der sogenannten Panikknöpfe, die mangelnde Reichweite von Satellitentelefonen und sogar die Feindseligkeit des Sicherheitspersonals gegenüber den zu schützenden Personen zu beklagen.⁹⁸ Das Misstrauen gegenüber dem eingesetzten Sicherheitspersonal ist besonders groß, wenn die Aktivist*innen von staatlichen Sicherheitskräften bedroht oder attackiert wurden, wie es in Mexiko oftmals der Fall ist.⁹⁹ In einigen Fällen wurde von internationalen Organisationen berichtet, dass das gleiche Polizeipersonal, das als Angreifer identifiziert wurde, zum Schutz der angegriffenen Person eingesetzt wurde.¹⁰⁰ Das Fehlen oder die schlechte Funktionsweise der Notvorrichtungen können äußerst gravierende Auswirkungen auf die körperliche und psychische Unversehrtheit von gefährdeten Aktivist*innen haben. Sie können zu unrichtigen Wahrnehmungen der eigenen Sicherheitslage führen, die von diesen Mitteln eigentlich gewährleisten sollten, und damit in eine noch riskante Situation gebracht werden.¹⁰¹ Selbst wenn im Rahmen des Schutzprogramms, wie es in Kolumbien oft der Fall ist, ein privates Unternehmen mit der Umsetzung der Maßnahmen beauftragt wird, obliegt dem Staat dennoch die alleinige Verantwortung für die Umsetzung.¹⁰² Die IAKMR hat die Empfehlung ausgesprochen, die Sicherheitsaufgaben zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen nicht auf privates Sicherheitspersonal zu übertragen.¹⁰³

- e. Fehlen einer ernsthaften intersektionalen Perspektive bei den Schutzmaßnahmen

Es scheint bei solchen Schutzprogrammen keine spezifischen und ernsthaften Schutzmaßnahmen zu geben, die auf Gruppen mit besonderer Gefährdung (beispielsweise LGBTI, Frauen, Indigene, Afro-Gemeinde oder Migrant*innen) zugeschnitten sind.¹⁰⁴ Die Schutzprogramme sowie die Mehrheit der verabschiedeten Maßnahmen lassen wichtige Faktoren hinsichtlich der Identität, des Kontexts und der persönlichen Umstände der Aktivist*innen außer Acht, wenn es um die Bewertung des entsprechenden Risikos und die Festlegung einer Strategie zur Prävention oder zur Reaktion geht. Die Risikoanalysen sowie die Schutzmaßnahmen sollten eine intersektionale und geschlechterbasierte Perspektive einbeziehen.¹⁰⁵ Wenn es sich bei einer Person beispielsweise zugleich um eine Frau, eine Indigene und eine Umweltaktivistin handelt, ist sie aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihres Geschlechts und ihrer sozialen Schicht dreifach gefährdet,¹⁰⁶ und benötigt differenzierte Maßnahmen: Indigene Frauen erfahren verschiedene Formen von Diskriminierung, da sie einer der wirtschaftlich am stärksten benachteiligten Gruppen der Gesellschaft in Lateinamerika angehören.¹⁰⁷ Sie müssen täglich so-

97 Ibidem, S. 32.

98 Ibidem, S. 32, 36.

99 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 41.

100 Wola-Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Fn. 62), S. 3.

101 Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 32.

102 Martin Quintana/Eguren Fernandez (Fn. 56), S. 15–16, 110–112.

103 IAKMR, Política integral (Fn. 51), S. 161.

104 Tapias Torrado (Fn. 46), S. 8; Baeyens Caro et al. (Fn. 62), S. 31.

105 Association for Women's Rights in Development, AWID, Nuestro derecho a la seguridad. La protección integral desde la mirada de las mujeres defensoras de derechos humanos, 2014, S. 14 ff., abrufbar unter: www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/Our%20Right%20To%20Safety_SP.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

106 Rachel Sieder/María Teresa Sierra, Indigenous Women's Access to Justice in Latin America, in: Zeitschrift für Menschenrechte (2011), S. 36–51 (36).

107 Cepal, Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas, 2014, S. 7, abrufbar unter: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36779/1/S2014351_es.pdf (zuletzt besucht am 25. Februar 2020); Vereinte Nationen, Mujeres indígenas, las más pobres, discriminadas y maltratadas en el mundo. Reportajes, März 2015, abrufbar unter: news.un.org/es/audio/2015/03/1408371 (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).

wohl die Autonomie ihrer Gemeinschaften als auch ihre eigene verteidigen.¹⁰⁸ Aufgrund erschwerender Umständen wie den langen Distanzen bis zur nächsten Stadt, sprachlichen und kulturellen Barrieren sowie Angst vor Vergeltung, ist es indigenen Frauen nur unter großen Schwierigkeiten möglich, an ihnen begangene Menschenrechtsverletzungen zu melden. Wenn sie es trotz dieser Hürden schaffen, die erlittene Gewalt zu melden, werden ihre Beschwerden häufig nicht ernst genommen und zurückgewiesen, was zu Folge hat, dass die Verbrechen nicht verfolgt werden.¹⁰⁹

Die unzureichende Analyse des Risikos, dem die Schutzsuchenden ausgesetzt sind, trifft auf alle Aktivist*innen von Vertriebenen, Migrant*innen, LGBTTI und anderen zu, da die Prozesse der Schutzmechanismen ein Schema von standardisierten Maßnahmen für alle gefährdeten Menschenrechtsverteidiger*innen vorsehen, welche außer Acht lassen, wie verschiedene Faktoren, beispielsweise den sozioökonomischen Status, das Geschlecht, die sexuelle Orientierung oder die Ethnizität, das Erleben und die Folgen einer Menschenrechtsverletzung beeinflussen. Damit Schutzprogramme effektiv wirken, ist es erforderlich, die Sicherheit als multidimensionales Phänomen zu betrachten. Die Einbeziehung einer ganzheitlichen Perspektive bei der Formulierung und Implementierung von Sicherheitsmaßnahmen würde ein breites Unterstützungsspektrum bieten, das von psychologischer Beratung, Betreuung der Kinder der Aktivist*innen bis zur gesundheitlichen Versorgung reicht – Leistungen, die oft nicht als Sicherheitsmaßnahmen gelten.¹¹⁰ Ganzheitliche Sicherheitsmaßnahmen bedeuten auch, sich mit den Rahmenbedingungen, Akteuren, strukturell unterliegenden wirtschaftlichen und politischen Faktoren auseinanderzusetzen, die in einem bestimmten Kontext die Menschenrechtsverletzungen gegen unterschiedlichen Gruppen von Ak-

tivisti*innen ermöglichen.¹¹¹ Gleichzeitig gibt die fehlende kollektive Sicht auf den Schutz Anlass zur Besorgnis. Mit anderen Worten: Es ist wichtig, die Rechte der Gemeinschaften, insbesondere im Fall von indigenen Völkern, als Gruppe zu betrachten und nicht nur die der Einzelpersonen einer Gemeinschaft.¹¹² Das Konzept des kollektiven Schutzes bezieht sich auf den Umgang mit Gewalt, die Einzelpersonen oder Gruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe betrifft. Die Maßnahmen müssen einen kollektiven Schutzansatz beinhalten, um effektiv den Mitgliedern der Gruppe zu schützen.¹¹³

V. Schlussfolgerungen

Obwohl die Umsetzung von Schutzprogrammen einen wichtigen Versuch darstellt, mit der Risikosituation der Menschenrechtsverteidiger*innen umzugehen, zeigen die Regierungen, die sie implementieren, bemerkenswerte Widersprüche in ihrer Haltung gegenüber den Bedrohten, die sie zu schützen behaupten. Dies wird nicht nur durch die oben genannten Faktoren belegt, sondern zeigt sich auch am deutlichen Mangel an Unterstützung für die Arbeit der Menschenrechtsverteidiger*innen im öffentlichen Diskurs des Staates. In einigen Ländern Lateinamerikas machen Menschenrechtsverteidiger*innen darauf aufmerksam, dass die öffentlichen Behörden auf verschiedenen Ebenen – zentralstaatlicher, bundesstaatlicher und lokaler Ebene – sie wiederholt als „Agitatoren“, „Subversive“ oder „Terroristen“ einstufen, statt sie als Menschenrechtsverteidiger*innen anzuerkennen.¹¹⁴

In diesem Sinne wird von der Organisation Front Line Defenders argumentiert, dass

108 AWID (Fn. 108), S. 11.

109 Ibidem.

110 Vgl. *Martin Quintana/Eguren Fernandez* (Fn. 56), S. 212; *AWID* (Fn. 105), S. 31; Vgl. *IAKMR, Política integral* (Fn. 51), S. 162.

111 Vgl. *IAKMR, Política integral* (Fn. 51), S. 14, 32, 52; *Martin Quintana/Eguren Fernandez* (Fn. 56), S. 119.

112 *Baeyens Caro et al.* (Fn. 62), S. 31.

113 Ibidem, S. 21.

114 *Dueholm Rasch* (Fn. 17), S. 132; *Front Line Defenders* (Fn. 1), S. 6; *Amnesty International* (Fn. 4), S. 5, 14; *IAKMR, Criminalización* (Fn. 3), S. 50.

die Umsetzung derartiger staatlicher Programme eine Möglichkeit für Regierungen darstellt, den Eindruck in der Öffentlichkeit zu erwecken, dass sie Gewalt gegen Akteure der Zivilgesellschaft bekämpfen, ohne ernsthafte Maßnahmen zur Lösung des zugrundeliegenden Problems ergreifen zu müssen.¹¹⁵ Gleichzeitig aber sind Menschenrechtsverteidiger*innen in vielen Ländern Lateinamerikas häufig von Stigmatisierungen und Anschuldigungen betroffen, besonders von Seiten der staatlichen Behörden, die sie der Förderung von Gewalt oder der Verbindung zu illegalen und kriminellen Gruppen bezichtigen oder ihre Tätigkeiten und Ziele in Frage stellen. Diese Handlungen zeigen nicht nur, dass die Behörden die Rolle der Aktivist*innen bei der Förderung des Rechtsstaates und der demokratischen Werte in der Gesellschaft verkennen, sondern setzen sie auch größeren Gefahren aus.

Gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Erklärung der Ver-

einten Nationen zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen hat jeder Mensch das Recht, sich für die Verwirklichung der Menschenrechte einzusetzen. Die Rolle der Menschenrechtsverteidiger*innen zum Schutz aller Menschenrechte muss allgemein anerkannt und respektiert werden. Letztendlich haben die Staaten die Verantwortung, den Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen zu übernehmen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie ihre legitime Arbeit in einem sicheren und fördernden Umfeld durchführen können. In diesem Sinne stellt sich die Frage, wie glaubwürdig Regierungen sein können und wie viel Effektivität ihre Schutzprogramme tatsächlich erreichen können, wenn sie gleichzeitig solche Programme nicht ausreichend finanzieren, Straflosigkeit nicht bekämpfen und Menschenrechtsaktivist*innen kriminalisieren und stigmatisieren.

115 *Front Line Defenders*, Annual report on Human rights defenders. 2016, S. 9, abrufbar unter: www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/2016-annual-report (zuletzt besucht am 25. Februar 2020).