

Wie erfolgreich ist der "Krieg gegen Drogen" in der Andenregion?

Helfrich, Linda

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Helfrich, L. (2009). *Wie erfolgreich ist der "Krieg gegen Drogen" in der Andenregion?* (GIGA Focus Lateinamerika, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275129>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wie erfolgreich ist der „Krieg gegen Drogen“ in der Andenregion?

Linda Helfrich

„The war on drugs is lost“, war die kurze Bilanz von US-Verteidigungsminister Robert Gates nach der Amtsübernahme von US-Präsident Barack Obama, Gates nahm damit auf fast 40 Jahren US-Drogenpolitik Bezug, die überwiegend auf *law enforcement* und militärischem Eingreifen in der südlichen Hemisphäre beruhte. Jetzt gibt es in den USA und in einigen lateinamerikanischen Ländern erste Anzeichen eines vorsichtigen Wandels in der Drogenpolitik.

Analyse

In Lateinamerika hatte der „Krieg gegen Drogen“ fast nur negative Konsequenzen: Trotz einer von der UNO überwachten Kontrollpolitik haben es die Drogenbosse geschafft, das illegale Geschäft nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern es je nach Bedarf zu verlagern und neu zu strukturieren. Paramilitärische Gruppen und Guerillas profitieren von der Drogenökonomie und finanzieren sich zum Teil aus dieser Einnahmequelle. Doch nach dem Regierungswechsel in den USA und dem Bekenntnis der Commission on Drugs and Democracy zum Scheitern des *war on drugs*, zeichnen sich auch andere Tendenzen ab. Es besteht eine Bandbreite an verschiedenen Ansätzen: Bolivien hat seit der Amtsübernahme von Evo Morales einen alternativen Weg in der Drogenpolitik eingeschlagen, in Peru gibt es widersprüchliche Vorstöße, in Kolumbien dominieren die Hardliner.

- In den USA soll eine parteienübergreifende Kommission die Drogenpolitik in der westlichen Hemisphäre innerhalb eines Jahres einer Revision unterziehen.
- In Bolivien wird seit 2007 ein Programm zur „Revalorisierung des Kokablattes“ verfolgt.
- In Peru ist ein Gesetz zur Verarbeitung von Koka als Mehl und Geschmacksverstärker verabschiedet worden; über die medizinische Nutzung wird diskutiert.
- In einer Reihe von Ländern (Argentinien, Brasilien, Mexiko) gewinnen Strategien, die an Schadensminderung (*harm reduction*) für Drogenkonsumierende orientiert sind, an Bedeutung. Andererseits nehmen Gewaltkriminalität und die Vereinnahmung des Staates durch den Drogenhandel zu.

Schlagwörter: Andenregion, USA, war on drugs, Commission on Drugs and Democracy

1. Die Drogenkontrollpolitik der USA für die Andenregion

Eine internationale Drogenkontrollpolitik gibt es in den USA bereits seit mehr als einem Jahrhundert.¹ Das Land förderte zunächst in multilateraler Perspektive die Gründung der International Opium Commission 1909, des heute noch aktiven United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) und der regionalen Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD). Die USA machten sich die Politik dieser von ihr finanziell unterstützten Organisationen vorwiegend selbst zu Nutze, um ihre internationalen drogenpolitischen Ziele auch in anderen Weltregionen durchzusetzen.²

Seit den späten 1960er Jahren war die US-Drogenpolitik Teil der sicherheitspolitischen Strategie der USA. Richard Nixon identifizierte 1971 „illegale“ Drogen als *public enemy number one* und führte den Begriff des *war on drugs* 1972 ein (Ambos 1994: 184). Die nachfolgenden Präsidenten übernahmen diese unter sicherheitspolitischen Aspekten geführte Anti-Drogenpolitik (Wyler 2008; Schorr 2004: 20). Die Regierung Bush senior erklärte in der seit 1989 jährlich erscheinenden *National Drug Control Strategy* das US-Militär zu einem zentralen Akteur in der lateinamerikanischen Anti-Drogenpolitik, und das Verteidigungsministerium nahm nun neben der Drug Enforcement Administration (DEA) eine zentrale Stellung in der Drogenbekämpfung ein. Die Regierung Clinton entwarf 1999 erstmals eine Drogenkontrollstrategie, die auch nicht-repressive Elemente enthielt. Die USA verfügen seither über acht Instrumente zur internationalen Drogenkontrolle: Die bereits oben erläuterte multilaterale Kooperation im Rahmen der UN-Gremien, Einschränkungen bei der Auslandshilfe, Anbauvernichtung, die sogenannte „alternative Entwicklung“ im Anbau von Heil- und Nutzpflanzen, Maßnahmen zur Unterbindung des Drogenhandels (*interdiction*), Ausweisungen und Auslieferung von Drogenhändlern an die USA, der Kampf gegen Geldwäsche und institutionelles *Capacity Building*.³ Clinton konzentrierte seine

Drogenpolitik vor allem auf Kolumbien als größten Lieferanten von Kokain für den US-Markt. Der kolumbianische Präsident Andrés Pastrana hatte im September 1999 den „Plan Colombia“ als „Plan für den Frieden, den Wohlstand und die Erneuerung des Staates“ entworfen und suchte dafür US-Unterstützung. Die Clinton-Administration wollte nur die Anti-Drogenkomponente fördern und münzte den Plan entsprechend um. Präsident Bush junior erweiterte die Initiative schließlich regional zur „Andean Regional Initiative“ (seit 2001 unter dem Namen „Andean Counterdrug Initiative“ – ACI und seit 2008 „Andean Counterdrug Program“ – ACP). Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde die Drogenkontrollpolitik nun noch mit der Terrorismusproblematik verknüpft. Lateinamerikanische Rebellen wurden international zu Terroristen erklärt und konnten mit der gleichen technischen und finanziellen Ausrüstung bekämpft werden, wie die Drogenbosse. Zwischen 2000 und 2008 transferierte der Kongress für „Plan Colombia“, ACI und ACP 6 Mrd. USD an das *State Department*. Für das Fiskaljahr 2009 hat das *State Department* allein für ACP 407 Mio. USD zur Verfügung. Die Obama-Administration will aber nun offenbar die US-Drogenpolitik in der westlichen Hemisphäre überdenken. Neben ersten Änderungsvorschlägen hat auch das Repräsentantenhaus Mitte Oktober 2009 eine Gesetzesinitiative zur Einsetzung einer parteienübergreifende Kommission zur Überprüfung der entsprechenden Politik innerhalb eines Jahres verabschiedet.

2. US-geleitete Drogenkontrollpolitiken in den Andenländern

Die US-Antidrogenpolitik weist von Land zu Land durchaus Variationen auf.

2.1 Kolumbien

Mit dem „Plan Colombia“ setzten die Regierungen der USA und Kolumbiens auf repressive Drogenbekämpfung und *law enforcement*. Trotz einer vorgesehenen leichten Reduzierung der Mittel für den „Plan Colombia“ im Jahre 2010 bleibt die Politik der Regierung Obama gegenüber Kolumbien zwiespältig, denn sie will ihren Hauptverbündeten in der Andenregion nicht verlieren: Einerseits hat

¹ Ich danke Susanna Beierlein und Christine Mialkas für die Durchsicht des Manuskriptes.

² Dem folgten 1971 die „Convention on Psychotropic Substances“ und 1988 die „Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances“.

³ Vgl.: *National Drug Control Strategy. 2009 Annual Report*, online: <<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs09/2009ndcs.pdf>>.

Kolumbien einen Militärvertrag mit den USA abgeschlossen, der die Nutzung zahlreicher kolumbianischer Militärstützpunkten sichert, nachdem die ecuadorianische Militärbasis Manta geschlossen wurde. Von dort aus können nicht nur Aufklärungsflüge gestartet und – wenn nötig – humanitäre Missionen unterstützt, sondern auch Operationen gegen das transnational organisierte Verbrechen und den „Terrorismus“ durchgeführt werden. Unter der Regierung Obama soll die Zahl der entsandten Soldaten steigen. Allerdings behält das Abkommen die zwischen den beiden Staaten vereinbarte Höchstgrenze für Militärpersonal bei, die maximal 800 Militärs und 600 *defense contractors* (ziviles Verteidigungspersonal) vorsieht.⁴

Die US-amerikanische Nutzung der kolumbianischen Militärbasen hat die schwierigen Beziehungen, die Kolumbien mit Bolivien, Ecuador und Venezuela unterhält, weiter belastet. Vor allem der venezolanische Präsident Hugo Chávez befürchtet, dass die Nähe der US-Amerikaner zur venezolanischen Grenze in Malambo eine Gefahr für sein Land bedeuten könne. Der kolumbianische Außenminister Jaime Bermúdez betonte, dass US-Truppen nicht direkt in Auseinandersetzungen involviert würden, und dass durch ihre Präsenz Drittstaaten nichts zu befürchten hätten.⁵ Letztlich lenkten die Nachbarn erst einmal ein. Kolumbien hofft, dass der „Deal“ mit den USA die leicht rückläufigen Mittel des „Plan Colombia“ kompensiert.

Eine Evaluation des „Plan Colombia“ durch den US-Rechnungshof im Oktober 2008 kam zu einer ernüchternden Einschätzung: Zwar habe sich die Sicherheitslage in Kolumbien verbessert, doch dies sei nicht eindeutig auf die Drogenbekämpfung zurückzuführen. Mit dem Ziel, den Anbau von Koka und die Produktion von Kokain in den Jahren 2000 bis 2006 um 50 Prozent zu reduzieren, sei man kläglich gescheitert. Zudem habe es Verlagerungseffekte innerhalb des Landes und in die Andenregion gegeben. Vor allem nahm die Gewalt in einigen Städten und ländlichen Regionen zu und die zentralen Konflikte zwischen Regierung und Guerilla bestehen nach wie vor.⁶

⁴ Vgl.: Kolumbiens US-Treue vergrätzt Nachbarn, in: *Financial Times Deutschland*, 05.08.2009, online: <<https://www.ftd.de/politik/international/washingtons-kleiner-hinterhof-kolumbiens-us-treue-vergraezt-nachbarn/549827.html>>.

⁵ Vgl.: Colombia new regional base for US anti-drug operations?, in: Latin American Regional Report, Andean Group, Juli 2009, RA 09-07.

⁶ Vgl.: General Oscar Naranjo: Microtráfico al que se dedican ahora narcos genera la violencia en ciudades, in: *El Tiempo* 24.08.2009.

Die paramilitärischen Banden haben sich zum Teil reorganisiert. Die Macht kolumbianischer Kartelle hat die Regierung des Andenstaates zwar z. T. zerschlagen, doch es gibt eine Vielzahl neuer Gruppierungen, die sich am lukrativen Geschäft beteiligen. Zudem haben mexikanische und zentralamerikanische Organisationen und deren internationale Netzwerke die Kontrolle über Teile des Drogenhandels übernommen. In Kolumbien entstanden in den letzten Jahren neue Kleinhändlernetzwerke, die nach Angaben der Polizei auch den internen Konsum stimulieren, in dem sie Kokain und dessen Abfallprodukte zu Niedrigpreisen anbieten. Die neuen Drogenhändler – selbst häufig Paramilitärs – haben seit 2006 den Platz demobilisierter Paramilitärs eingenommen. Ihre Netzwerke, die direkt und indirekt an Produktion und Handel beteiligt sind, sollen rund 4.000 Mitglieder stark sein. Es ist die Rede von acht neuen „Baby-Kartellen“. Mittlerweile werden kolumbianische Killer auch nach Honduras „exportiert“, sie bewachen dort die Drogenpisten im Norden des Landes.⁷ Gleichzeitig soll es unter der neuen Generation von Drogenhändlern auch Alliierte der Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) geben, die ebenfalls Verbindungen nach Mexiko haben. In einigen Regionen teilten sie sich das Geschäft mit ehemaligen Paramilitärs.⁸ Die Regierung begegnet diesen Phänomenen vor allem mit *law enforcement*-Maßnahmen. 2009 legte die Regierung einen neuen nationalen „Plan de Recompensas“ auf, der für die Festnahme von Großhändlern ca. 5.000 Mio. Pesos Belohnung verspricht.

Der Drogenkrieg kann erst recht mit Blick auf seine Opfer als verloren gelten. Die Zahl der internen Vertriebenen in Kolumbien gehört zu den höchsten der Welt. Viele flüchten nach Ecuador (Helfrich 2009). Auch im Norden des Landes versuchen die Betroffenen immer wieder, auf ihre dramatische Situation aufmerksam zu machen. Seit dem 29. April 2009 befinden sich beispielsweise 250 Frauen, Kinder und Männer im *Departamento Norte de Santander*, in der Gemeinde Teorama (Region Catatumbo), im zivilen Widerstand in einem „humanitären Camp“ mit dem symbolträchtigen Namen „Zuflucht“ (Reis 2009: 56).

Während es in anderen Ländern Lateinamerikas geplant oder bereits rechtlich umgesetzt ist, den

⁷ Vgl.: Estarían reclutando ex paramilitares para que viajen como mercenarios a Honduras, in: *El Tiempo*, 13.09.2009.

⁸ Vgl.: Los nuevos capos, in: *Cambio*, 17.09.2009.

Drogenkonsum zu entkriminalisieren, denkt die kolumbianische Regierung über den gegenteiligen Weg nach.⁹

2.2 Peru

Wie auch im Falle der anderen Andenstaaten nehmen die USA eine zentrale Rolle in Perus Antidrogenprogrammen ein. Seit der Gründung der peruanischen Drogenkontrollbehörde Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) 2002 wurden zirka 80 Prozent des Gesamtbudgets von den USA getragen. Entsprechend stark wird auf die politische und organisatorische Ausrichtung Einfluss genommen. Die US-amerikanische DEA ist ebenso präsent wie die Narcotic Affairs Section (NAS) in der US-Botschaft. Beide unterhalten eigenständige Hubschrauberflotten in Peru. Einer verbreiteten Einschätzung nach würden die Drogenkontrolloperationen ohne die Hilfe der USA zumindest infrastrukturell kollabieren (Helfrich und Warweg 2008a).

Peru blieb trotz dieser Unterstützung und trotz des rapiden, aber langfristig nicht nachhaltigen Rückgangs der Anbaufläche nach Kolumbien zweitgrößter Kokaproduzent weltweit.¹⁰ Das Land hat sich darüber hinaus sogar von einem reinen Produzenten von Kokapaste zum Produzenten und Exporteur von Kokain entwickelt (Morenos Matos 2009). Die Anbaufläche soll um 4,5 Prozent gewachsen sein. Heute haben sich die Anbauregionen neben dem bekannten Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) und dem Alto Huallaga auf insgesamt 13 Regionen ausgeweitet. Die Vernichtung von Kokafeldern ist viel seltener als in Kolumbien. Sie ist auf drei Regionen beschränkt (Huánuco, San Martín und Ucayali) (Carrión Zavala 2009). Wenn es zur Vernichtung des Anbaus kommt, gibt es immer wieder Tote und Verletzte. Auch die Verknüpfung von Drogen- und Aufstandsbekämpfung scheint langfristig nicht aufzugehen: Es gibt ein erneutes Erstarken von Guerillagruppen des Sendero Luminoso. Sie schlugen Anfang September 2009 im VRAE mili-

tärisch zu und schossen einen Hubschrauber ab, wobei drei Soldaten ums Leben kamen.¹¹

Peru gilt derzeit als wichtiger Drogenumschlagsplatz und als Austragungsort für Konflikte zwischen mexikanischen und kolumbianischen Kartellen. Die mexikanischen Drogenkartelle haben sich in Peru fest etabliert und seit dem Jahr 2000 die kolumbianischen Drogenhändler weitestgehend vom Markt verdrängt. Seit die Mexikaner das Geschäft übernommen haben, agieren in Peru immer mehr Auftragsmörder und der Waffenhandel nimmt zu. Es entstand auch eine peruanische Händlerstruktur, die vor allem in Argentinien operiert und von Peru aus mit Kokain und Auftragsmördern versorgt wird.

Da die Drogenkontrollen nicht besonders erfolgreich sind, schlägt das Militär in Peru immer wieder vor, die Polizeiaktionen vor allem im Ene und Apurímac Tal unter militärische Überwachung zu stellen. Doch Kritiker behaupten, dass Drogenhandel militärisch noch nie effektiv bekämpft worden sei (Carrión Zavala 2009). Der peruanische Verteidigungsminister, Rafael Rey, gab im September 2009 auch zu, dass es nicht genug Militärs im VRAE gebe, um gegen den „Narcoterrorismus“ vorzugehen.

Es ist wohl primär die Penetration staatlicher Institutionen, die eine an Entwicklung und Frieden orientierte Drogenpolitik in Peru verhindert. Nach einer Studie des peruanischen Soziologen Jaime Antezana (2007) wurden früher die Politiker mit Drogengeldern korrumpiert und gekauft, während diese heute ihre Wahlkampagnen finanzieren, um Straflosigkeit sicherzustellen. Seit dem Jahr 2006 haben die Drogenkartelle sogar ihre eigenen Kandidaten zu Wahlen aufgestellt. Es gebe „befreite Gebiete“ wie El Monzón, in denen der Bürgermeister keinen Polizeischutz haben wolle (Morenos Matos 2009). Vorschläge der Opposition, der Staat solle die Kokaproduktion aufkaufen, um den Bauern und Bäuerinnen zu helfen, sieht nicht nur die Regierung kritisch. Doch es gibt auch zum Teil erfolgreiche Programme der sogenannten alternativen Entwicklung und Anzeichen für andere Tendenzen in der Drogenpolitik: Beispielsweise eine Debatte über die medizinische Nutzung der Kokapflanze und ein Gesetz aus dem Jahr 2009, das die Industrialisierung von Koka als Mehl und Geschmacksverstärker erlaubt. Peru ist damit al-

⁹ Vgl.: A ceasefire in the war on drugs, in: *The Guardian*, 09.09.2009.

¹⁰ Vgl.: World Drug Report 2007, S. 217f., online: <http://www.unodc.org/unodc/world_drug_report.html>, rev. 20/10/2007.

¹¹ Vgl.: Expertos piden investigar lazos entre narcotráfico y poder político en Perú, in: *Univisión*, 08.09.2009.

lerdings sowohl auf innenpolitischen als auch auf US-amerikanischen Widerstand gestoßen.¹²

2.3 Bolivien

Im Zuge des Wahlsiegs von Evo Morales und seiner „Bewegung zum Sozialismus“(MAS) kam es zu tief greifenden Veränderungen in der bolivianischen Drogenpolitik. Das Kokablatt sollte fortan in der Gesetzgebung wie ein Agrarprodukt behandelt und als „Vermögen“ des bolivianischen Staates angesehen werden. Koka sei nicht Kokain. Die zuvor gebräuchlichen Termini „alternative Entwicklung“ und „Eradikation“ wurden im offiziellen Sprachgebrauch durch „integrale Entwicklung“ und „Entwicklung mit Koka“ sowie Rationalisierung ersetzt. Letztere beinhaltet das Zugeständnis an die Kokabauern und -bäuerinnen des Chapare, einen *cato* (rund 0,16 Hektar) legal mit Kokasträuchern zu bepflanzen. Für Kokaanbau über das erlaubte Maß hinaus sowie in sogenannten Nicht-Expansionszonen (außerhalb der Kontrolle etablierter Gewerkschaften oder in ökologisch sensiblen Gebieten) besteht nach wie vor die Möglichkeit der Vernichtung. Neuer Grundpfeiler der Drogenbekämpfung sind soziale Kontrollmechanismen innerhalb der Bewegung der Kokabauern und -bäuerinnen, eine Politik, die aber durchaus umstritten ist, da sie u. a. zu einer verstärkten Kultur der Denunziation beitragen kann (Helfrich 2007; Helfrich und Warweg 2008b).

Im zentralen Entwicklungsplan des Landes „Plan Nacional de Desarrollo Integral con Coca, PNDIC: 2006-2010“ vertritt die Regierung einen holistischen Ansatz der Armutsreduzierung, der ökonomische, soziale, ökologische und politische Aspekte anspricht. Übergeordnetes Ziel der Drogenpolitik für die Jahre 2007 bis 2010¹³ ist die Streichung des Kokablattes von der Liste der kontrollierten Substanzen der Drogen-Einheitskonvention der UNO von 1961. Allerdings hat die UNO festgestellt, dass in Bolivien 2008 mehr als 30.000 Hektar Koka – weit über dem von den lokalen Behörden festgelegten Bedarf – angebaut wurden. Der derzeit von den Kokagewerkschaften diskutierte

Entwurf eines neuen Drogengesetzes muss daher beschreiben, wie diese „überschüssige“ Koka reduziert werden soll.¹⁴

Die Regierung Morales behauptet, dass die Abkehr von einer repressiven Drogenkontrolle hin zu einer partizipativen Strategie zu einem Rückgang von Gewaltkonflikten in den Kokaanbaugebieten geführt habe. Dennoch bauen sich auch unter Morales Konflikte zwischen staatlicher Anti-Drogenpolitik und den Interessen der Kokabauern und -bäuerinnen auf, zumal die Regierung zunehmend unter internationalen und speziell unter US-amerikanischen Druck geriet. DEA und USAID haben sich 2008 aus Bolivien zurückgezogen, weil sie beschuldigt wurden, mit ihrem Geld die Opposition zu unterstützen. Am 10. September 2008 wurde US-Botschafter Philip Goldberg zur *Persona non grata* deklariert. Die Regierung kündigte im Februar 2009 an, dass sie, um die Mitglieder von Polizei und Militär zu unterstützen, die in einigen Regionen für die Zerstörung „überschüssiger“ Kokapflanzungen gemeinsam zuständig sind, keine Gelder aus den USA verwenden werde. Sie sah den Einsatz von 20 Mio. USD aus dem eigenen Haushalt vor. Den Vorwürfen der DEA, die illegale Produktion von Koka sei angestiegen, widersprach Bolivien, trotz der vorliegenden Zahlen. Bolivien habe in den letzten drei Jahren ohne US-amerikanische Hilfe 18.000 Hektar Koka durch andere Pflanzungen ersetzt. Bolivien habe zudem 2009 19 Tonnen Kokain sichergestellt und wolle durch den Einsatz eines neuen Aufklärungssatelliten seine noch Bemühungen verstärken.¹⁵ Dennoch „dezertifizierten“ die USA Bolivien 2009, wie schon 2008.¹⁶ Nun sucht Bolivien unter Vermittlung von Ex-US-Präsident Carter wieder die Annäherung an die USA, strebt aber auch eine engere Zusammenarbeit mit anderen lateinamerikanischen Ländern unter der Führung Brasiliens an.

¹² Vgl.: *Compra de cultivos ilegales de hoja de coca por el Estado no soluciona problema en el VRAE*, in: *Los Andes*, 13.09.2009.

¹³ Vgl.: *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca: 2007-2010*, CONALTID, República de Bolivia.

¹⁴ Vgl.: <http://colombiadrogas.wordpress.com/2009/08/10/concluyola-i-conferencia-latinoamericana-sobre-drogas/>.

¹⁵ Vgl.: *Sustituye Bolivia 18 mil hectáreas sembradas de coca por otros cultivos*, in: *Milenio.com*, 13.09.2009.

¹⁶ Im Rahmen eines Zertifizierungsprozesses, zu dem der „Foreign Relations Authorization Act“ (FAA) den Präsidenten anhält, verpflichtet sich dieser, dem Kongress am 1. März eines Jahres darüber Bericht zu erstatten, ob die wichtigsten Anbau- und Transitländer in der Anti-Drogenpolitik mit den USA kooperieren. Werden sie „dezertifiziert“, müssen sie mit Einschränkungen US-amerikanischer Hilfsleistungen, Handelsbeschränkungen oder einem Veto in den von den USA dominierten internationalen Finanzinstitutionen rechnen (Wylter 2008).

3. Bilanz des *war on drugs* und die Aussicht auf reformierte Drogenpolitiken in der Andenregion

Die Argumente derjenigen, die den Drogenkrieg in der Andenregion als gescheitert bezeichnen, sind stark. Das Ziel, über die Angebotskontrolle die Nachfrage in den USA zu reduzieren, konnte letztlich nicht erreicht werden. Der hauptsächlich von den USA finanzierte *war on drugs* verschärfte vielmehr bestehende Konflikte und schüre aufgrund von unterschiedlichen Herangehensweisen in der Drogenpolitik Feindseligkeiten zwischen Nachbarn. Er brachte in einigen Ländern Notstandsgesetze hervor. Viele Regierungen richteten Sonder- und Spezialkommandos der Polizei ein, die meist nur unzureichend einer rechtsstaatlichen Kontrolle unterlagen. Eine besondere Rechtsprechung und Ausweisungspraxis für Drogendelikte führte dazu, dass die nationalen Justizwege umgangen wurden. Es kam zu vorläufigen Festnahmen aufgrund eines bloßen Verdachts und zu Einschränkungen des Rechts auf Haftprüfung (*Habeas corpus*). Die Polizei wendete international verbotene oder umstrittene Vernehmungsmethoden an. Die Einrichtung von Militär- und Polizeisondereinheiten sollte Korruption in diesen staatlichen Institutionen verhindern helfen, was nur begrenzt gelang. Bei der Zerstörung von Kokapflanzungen setzten einige Staaten Zivilpersonen großen Gefahren aus. Die von den USA entsandten Militär- und Drogenberater hielten sich nicht immer an die Rechtsprechung der Länder. Die Drogenkontrollpolitik trug zur Zersplitterung der Drogenhandelsstrukturen (*des-cartelización*) bei, statt fünf großer Kartelle bestehen jetzt 35 Gruppen, Banden und Minikartelle. Es kam zu einer Diversifizierung des Drogenangebots, neben Kokain, Heroin und Marihuana werden immer mehr synthetische Drogen gehandelt. Die Handelsrouten sowie Märkte in den USA, Afrika, Europa und Lateinamerika wurden verlagert und ausgeweitet.¹⁷

Die Koppelung von Aufstands- und Drogenbekämpfung trug nur begrenzt zur Zerschlagung der Guerilla bei und erschwerte Friedensprozesse. Staatliche Akteure nehmen eine zunehmend zwielichtige Rolle im Kampf gegen die Drogen ein, Drogenbosse kaufen Politiker oder werden selbst politisch aktiv, Demokratie und Staatlichkeit leiden. Ein genereller Anstieg von organisiertem

Verbrechen ist zu verzeichnen. Eine weiterhin hohe Rate an drogenbezogener Gewalt, die besonders Jugendliche und Arme betrifft, nimmt diesen Gruppen die Zukunftsperspektiven.

Während es aus den USA unter der Regierung Obama widersprüchliche Signale hinsichtlich der lateinamerikanischen Drogenpolitik gibt, kritisieren vor allem die Regierungen Boliviens, Venezuelas und Ecuadors den Drogenkrieg in zunehmendem Maße. Im Februar 2009 verkündete schließlich die Latin American Commission on Drugs and Democracy unter Vorsitz der ehemaligen Präsidenten Brasiliens, Mexikos und Kolumbiens (Fernando Henrique Cardoso, Ernesto Zedillo und César Gaviria), dass der *war on drugs* gescheitert sei. Die derzeitige repressive Politik sei vorurteilsbeladen und durch Ängste und Ideologie geprägt. Die Erklärung der Ex-Präsidenten hat in einigen Ländern eine breitenwirksame, öffentliche Debatte ermöglicht. Es entstand eine Gruppe von *like-minded countries* (Argentinien, Brasilien, Ecuador, Bolivien, Uruguay), die im Rahmen der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) enger zusammenarbeiten und gemeinsame Positionen zu den Themen Entkriminalisierung, Strafgesetzreformen, Schadensreduzierung, ja sogar Legalisierung, erarbeiten wollen. Allgemein aber drifteten die Positionen der Länder Lateinamerikas in diesen Fragestellungen immer stärker auseinander: In einigen Staaten – wie in Argentinien, Mexiko, Bolivien, Brasilien und Ecuador – gibt es bereits eine Debatte und eine Reihe von Gesetzesinitiativen hinsichtlich der Verbesserung der Situation von Gefängnisinsassen, der Rolle des Militärs bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Grenzpolitik, der Entkriminalisierung des Drogenbesitzes, der Behandlungsmethoden für Drogenabhängige etc. In Kolumbien dagegen soll nach dem Willen der Regierung Uribe der derzeit noch legale Besitz einer persönlichen Dosis Drogen strafrechtlich verfolgt werden. An der rigiden Vernichtung der Drogenpflanzungen unter Missachtung der Menschenrechte wird festgehalten. In Mexiko hat der Bandenkrieg Tausende von Menschenleben gefordert.

Insgesamt bleibt noch eine Menge zu tun, wenn ein anderer, auf Entwicklung und Frieden fokussierter Umgang in der Drogenpolitik etabliert werden soll, der der Gewaltproblematik den Boden entzieht. Dazu bedarf es – statt militärischer und finanzieller Hilfe in der Drogenbekämpfung – einer Begleitung der Staaten bei der Umgestaltung,

¹⁷ Vgl.: <<http://www.elciudadano.cl/2009/08/10/conferencia-latinoamericana-sobre-politicas-de-drogas-hacia-la-despenalizacion-del-consumo/>>.

Vereinheitlichung und Harmonisierung von nationalen Drogengesetzen. Kritische Fragen gibt es vor allem hinsichtlich der Strafverfolgung und des Justizprozederes, aber auch in Bezug auf das Gefängnisssystem, den Umgang mit dem Mikrohandel, Straßendealern und Kurieren. Un-erlässlich ist die Achtung der Menschenrechte der sozialen Bewegungen (auch der *cocaleros*) sowie von Flüchtlingen und Vertriebenen aus Drogenanbau und -handelsregionen. In den meisten Ländern stehen jedoch vor allem zentrale staatliche Reformen aus: Dazu zählen Justiz-, Militär- Polizei-, Parteien- bzw. Parteienfinanzierungsreformen. Vor allem in Kolumbien und Peru fehlt eine Verknüpfung zwischen Drogen-, Entwicklungs- und Friedenspolitik, die einen konstruktiveren Umgang mit Aufständischen und bei der Reintegration von Ex-Kombattanten sucht, in Kolumbien gleichzeitig aber auch die Neuorganisation und Strafflosigkeit von paramilitärischer Gruppen verhindern hilft.

Literatur

- Ambos, Kai (1994), *Drogenkrieg in den Anden*, München.
- Antezana, Jaime (2007), Narcotráfico mueve en el Perú más de 19 mil millones de dólares, in: *agenciaperu.com*, online: <<http://www.agenciaperu.com/entrevistas/2007/may/antezana.html>> (Aufruf: 20.09.2009).
- Carrión Zavala, Gustavo (2009), Insistiendo en el diagnóstico equivocado, in: *compartidoespacio.blogspot*, 14. September.
- Helfrich, Linda (2007), Bolivia – Control social para la producción de hoja de coca 2007-2011, unveröffentlichte Stellungnahme der GTZ, SV-EOD, Eschborn.
- Helfrich, Linda (2009 im Erscheinen), Drogenpolitik in Ecuador, Die Drogenökonomie fordert die Regierung Correa heraus, in: *Iz3W*, November.
- Helfrich, Linda und Florian Warweg (2008a), *Country Fact Sheet Bolivien*, GTZ/EOD, Eschborn.
- Helfrich, Linda und Florian Warweg (2008b), *Country Fact Sheet Peru*, GTZ/EOD, Eschborn.
- Henke, Holger, *Drogenschmuggel und Einschränkung von Souveränitätsrechten in der Karibik*, online: <www.geocities.com/CollegePark/Library/3954/drogen.pdf>. (Aufruf: 23.08.2009)
- Metaal, Pien, *Indulto a mulas, una propuesta sensata*, online: <http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=19217> (Aufruf: 18.05.2009).
- Morenos Matos, Jorge (2009), El rostro del narcotráfico en el Perú es ahora el de productor de cocaína, in: *El Comercio*, 06. April.
- Reis, Bettina (2009), Kolumbien. Humanitäres Camp von Opfern des Drogenkrieges, in: *Ila*, 327, Juli/August.
- Schorr, Bettina (2004), Die Drogenpolitik in Bolivien und der amerikanische „Krieg gegen die Drogen“, in: *Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung*, III-18, Köln, online: <<http://www.lateinamerika.uni-koeln.de/fileadmin/bilder/arbeitspapiere/schorr.pdf>>.
- United States Department of State/Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2009), *International Narcotics Control Strategy Report*, Vol. I: Drug and Chemical Control, März, online: <http://www.state.gov/documents/organization/120054.pdf>.
- Wyler, Liana Sun (2008), *CRS Report for Congress. International Drug Control Policy*, Prepared for Members and Committees of Congress, Juni 23, Order Code RL34543, online: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/107223.pdf>>.

■ Die Autorin

Dr. Linda Helfrich ist Politikwissenschaftlerin und Journalistin, sie arbeitet derzeit im Sektorprogramm Entwicklungsorientierte Drogenpolitik (EOD) der GTZ.

E-Mail: <Linda.Helfrich@gtz.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Am GIGA wurde im laufenden Jahr eine Dissertation zum Thema „Drogen als Sicherheitsbedrohung? Eine vergleichende Untersuchung zur Drogenpolitik Afghanistans, Pakistans und Irans“ (Janet Kursawe) abgeschlossen. Weiterhin spielt die Frage des Drogenhandels eine wichtige Rolle in dem von Hanspeter Mattes durchgeführten Projekt zum Thema „Defizite der inneren Sicherheit in Nordafrika: Ursachen, Dimensionen und staatliche Gegenstrategien“.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Hoffmann, Karl-Dieter (2008), *Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida Initiative*, GIGA Focus Lateinamerika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Kursawe, Janet (2009), *Drogenpolitik im Goldenen Halbmond: Wahrnehmungsmuster und drogenpolitische Strategien als Reaktion auf die steigende Drogenverbreitung in Afghanistan, Pakistan und Iran*, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaften.

Kursawe, Janet (2008), Drogensucht im islamischen Staat. Im Iran hat der Konsum von Heroin aus Afghanistan stark zugenommen, in: *Welt-Sichten*, 11, 28-31.

Kursawe, Janet (2008), Drug Trafficking: Threat or Risk? A Comparative Analysis of Drug Policies in Afghanistan, Pakistan and Iran, in: P. Satyanaranyana Prasad (Hrsg.), *Crimes, Corruption and Conflicts in International Trade – Legal Issues and Perspectives*, Hyderabad: Amicus Books, Icfai University, 213-239.

Kursawe, Janet (2005), Verbreitung von Drogen im Nahen und Mittleren Osten, in: Hanspeter Mattes (Hrsg.), *Nahost-Jahrbuch 2004*, Opladen: Leske & Budrich, 217-223

Petz, Peter (2008), *Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Laws and the Construction of Drug- and Gender-Related Violence*, GIGA Working Paper, 72, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Petz, Peter (2007), *Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven*, GIGA Focus Lateinamerika, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Julia Kramer
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM