

## Alternativen zum Drogenkrieg

Seit mehr als einem Vierteljahrhundert berzieht Washington Lateinamerika und die Welt mit dem 'War on Drugs'. Bei hohen politischen Nebenkosten für die betroffenen Länder gelang es, eine Reihe strategischer Sekundärziele zu erreichen, zum Beispiel bei Militärkooperation und -präsenz. Doch an der drogenpolitischen Front gelang kein Durchbruch. Alternativen sind gefragt, doch sie sind schwer durchzusetzen und auch ihre Anwendung klappt nicht ohne Widersprüche.

Von Robert Lessmann

Es gibt Dinge, über die reden wir nicht so gerne, sagte der kolumbianische Parlamentsabgeordnete und Menschenrechtsaktivist Iván Cepeda Castro ausweichend. Vor zwanzig Jahren, so hatte ich ihn am Ende einer Diskussionsveranstaltung gefragt, habe man bei Kolumbien sofort an Kokain gedacht, an Pablo Escobar und die Ochoa-Familie. Heute hätte ich das Wort Drogenhandel den ganzen Abend lang nicht ein einziges Mal gehört, obwohl doch nach wie vor weltweit 75 Prozent aller Kokainlabors in Kolumbien entdeckt und zerstört wurden.

Nun kann man Iván Cepeda, der sich nach der Ermordung seines Vaters, des Senators Manuel Cepeda Vargas, unter höchstem Risiko der Menschenrechtsarbeit widmete, weder Mutlosigkeit noch Unkenntnis unterstellen. Vielleicht eher Resignation? Was ich nicht sah: Das überwiegend kolumbianische Publikum an jenem Abend schmunzelte auf meine Frage. Drogenhandel ist heute Normalität! Die Schlachten um Marktanteile und um die Rolle der großen Drogenorganisationen in Staat und Gesellschaft sind geschlagen. Sie wurden von kleineren, unauffälligeren abgelöst. Im paramilitarisierten Kolumbien des Álvaro Uribe haben sich zudem die Paramilitärs und die Guerilla des lukrativen Geschäfts bemächtigt. Das heißt nicht etwa, dass die Lage entspannt wäre: Bei einer Gesamtbevölkerung von 42 Millionen gibt es in Kolumbien infolge des schmutzigen Krieges gut fünf Millionen Binnenflüchtlinge.

Die Besprühung von Kokafeldern durch Pflanzengift aus der Luft trägt weiter zu dieser Art von 'Mobilität' bei: Im Erfolgsjahr der Kokaeradikation (2008) wurden in den Departements Cundinamarca (-91%), Arauca (-79%), Meta (-47%) und Vichada (-56%) große Teile der Koka vernichtet, doch dem standen Zuwächse gegenüber in Caldas (234%), Valle de Cauca (361%), Chocó (159%) und Boyacá (149%). Unter dem Strich geht der Kokaanbau in Kolumbien zurück. Doch dieser Rückgang wird durch Zuwächse in Peru und Bolivien nahezu kompensiert. Und: Er war zumindest in der Vergangenheit eindeutig in die Aufstandsbekämpfung eingebunden. Eine Halbierung des Kokaanbaus zwischen den Jahren 2000 und 2004 wurde durch eine aggressive Besprühungskampagne in den Hochburgen der Guerilla erreicht: In Caqueta ging die Anbaufläche um rund 20.000, in Putumayo um 62.000 Hektar zurück. Das

heißt, die Reduzierung der Kokaanbauflächen um 88.000 Hektar wurde fast ausschließlich auf Guerillagebiet erzielt. Wo sie in den folgenden Jahren, übrigens auch am stärksten wieder zunahm.

Dass sich diese Politik als Nachhaltigkeitsdesaster erweist, ist keineswegs eine Neuigkeit: Seit dem Beginn der von Washington initiierten und koordinierten Besprühungen im Jahr 1994 wurden bis einschließlich 2008 1,3 Millionen Hektar besprüht und 0,3 Millionen Hektar zusätzlich manuell vernichtet, insgesamt also 1,6 Millionen Hektar. Das ist das Zehnfache des historischen Maximums, das im Jahr 2000 bei 163.300 Hektar Koka gelegen hatte. War der Kokaanbau zu Beginn der Besprühungen auf sechs Provinzen beschränkt, so findet er heute in 23 der 33 kolumbianischen Departements statt.

### Brennpunkt Zentralamerika

Während vor zwanzig Jahren Kolumbien mit Bombenattentaten und Entführungen im Brennpunkt stand, so ist es heute die Nordgrenze Mexikos. Nach wie vor kommen 90% des in den USA (dem größten Markt) erhaltlichen Kokains aus Kolumbien, aber es kommt heute zu 90% über Mexiko, wo der Drogenkrieg der Kartelle gegeneinander sowie gegen Polizei und Militär im zurückliegenden Jahr 2010 sage und schreibe 15.273 Todesopfer gefordert hat; 2009 sollen es 9.614 gewesen sein. Ein veritabler Krieg. Zudem ein schmutziger, mit fließenden Grenzen, der unschuldige Opfer fordert und die Gesellschaft mit ihren Institutionen kontaminiert. Der südliche Nachbar der Vereinigten Staaten auf dem Wege zum failed state? Sei es über Polizei- und Militärhilfe oder über den Schwarzmarkt: Er wird auf beiden Seiten mit Waffen geführt, die aus den USA stammen.

In den bürokratischen Apparaten der Drogenkrieger lässt man keine Gelegenheit aus, konjunkturelle oder Teilerfolge zu beschwören. Dort sieht man diese Phase (und die Opfer) als notwendig an, bevor Sicherheit, Recht und Ordnung sich wieder durchsetzen – wie in Kolumbien. Abgesehen davon, was Menschenrechtler wie Iván Cepeda von dieser Art „Sicherheit“ und „Ordnung“ halten, zeugt diese Sicht der Dinge auch drogenpolitisch von hochgradigem Realitätsverlust. Denn der Drogenkriegs-Tsunami hat längst schon weitere Küsten erreicht. Im Jahr 2010 löste Honduras El Salvador als Land mit der höchsten Mordrate pro Kopf der Bevölkerung ab: Honduras (mit 72,8 pro 100.000), El Salvador (64,5) und Guatemala (48) – nicht Mexiko – führen heute die Liste an. Die Gewalt- und Mordtaten konzentrieren sich innerhalb dieser Länder nicht etwa auf die Großstädte, sondern auf Aktivitäten der organisierten Kriminalität und auf Regionen, in denen der Drogenhandel besonders stark ist.

Militarisierte Gegenstrategien haben nicht zu drogenpolitischen Erfolgen geführt, sondern zu beständiger Flexibilität und geographischen Verlagerungen des illegalen Geschäfts: zu mehr Korruption, mehr Gewalt, höheren Profiten und mehr Instabilität, sagt der argentinische Experte Juan Tokatlián, der sich als Sozialwissenschaftler seit vielen Jahren mit dem Thema beschäftigt.

### Globale Stagnation auf hohem Niveau

Betrachtet man die Entwicklung des letzten Vierteljahrhunderts, so besteht allenfalls zur Ernüchterung Anlass: Als Problemdroge Nummer eins gilt immer noch das Heroin mit seinem pflanzlichen Grundstoff, dem Schlafmohn. Die wichtigsten Märkte liegen in Europa (26%) und neuerdings in Russland (21%), gefolgt von China (13%). Mexiko und Kolumbien spielten zeitweise eine Nebenrolle bei der Versorgung des nordamerikanischen Marktes. Ansonsten beherrschen asiatische Länder die Versorgung mit dem Rohstoff, wobei Afghanistan (mit zeitweise nahe 90%) Myanmar als wichtigster Produzent abgelöst hat. Armut und Staatszerfall haben sich hier als Nährboden erwiesen. Unter dem Strich pendelt die globale Produktion von Schlafmohn um die 200.000 Hektar, wobei sich konjunkturelle oder witterungsbedingte Veränderungen meist direkt niederschlagen, denn Schlafmohn ist, im Unterschied zu Koka, eine einjährige Pflanze.

### Schlafmohnanbau/ Opium in Hektar

	1986	1990	1995	2000	2005	2009
global	131.877	262.754	249.919	221.952	151.500	181.373
davon	86.570*	150.100*	154.070*	82.171+	104.000+	123.000+

\* Myanmar

+ Afghanistan; im Jahr 2007 produzierte Afghanistan 193.000 von weltweit 235.700 Hektar; im Jahr 2001 war der Anbau wegen eines Verbots durch die Taliban auf 7.606 Hektar zurückgegangen.

Quellen†: United Nations Office on Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP)†: iGlobal Illicit Drug Trends 1999i, N.Y., 1999,(bis einschl. 1990).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): iWorld Drug Report 2010i, N.Y. 2010, (ab 1995)

Ähnlich ist die Situation beim Kokain, dessen pflanzlicher Grundstoff, das Kokablatt, praktisch ausschließlich aus den Andenländern Bolivien, Kolumbien und Peru kommt, obwohl er theoretisch auch in vielen anderen Regionen wachsen würde. Ein Vierteljahrhundert Drogenkrieg hat daran nichts geändert, hat aber zu Verschiebungen unter diesen Ländern geführt. Nach der Zerschlagung der großen

kolumbianischen Kartelle kam es dort zu einem Prozess der Importsubstitution. Der Kokaanbau verdreifachte sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Die traditionellen Kokaländer Bolivien und Peru verloren an Gewicht. Seit dem Jahr 2000 beobachten wir den gegenläufigen Trend. Doch die Rückgänge in Kolumbien haben einen hohen Preis und ihre Nachhaltigkeit ist zweifelhaft. Ein Rückgang von 13.000 Hektar (2008–2009) wurde durch Beschaffung von 104.772 Hektar zusätzlich manueller Eradikation von 60.557 Hektar erreicht.

Seit dem Jahr 2002 wird in Kolumbien stets viel mehr Koka vernichtet, als ursprünglich gepflanzt war oder letztlich dann übrig bleibt. Der Anbau ist dadurch zu einer extrem volatilen Angelegenheit geworden. Verschwunden ist er nicht. Zudem ist die Beschaffung mit Pflanzengift ökologisch höchst umstritten. Von Erfolgen oder gar einer vernünftigen Strategie kann man da nicht wirklich sprechen. Und es gibt Kritiker, die hinter dieser Politik der verbrannten Erde eine gezielte Strategie der Bauernvertreibung und der Monopolisierung des Bodens zugunsten agroindustrieller Vorhaben sehen.

---

Kokaanbau in Hektar

	1986	1990	1995	2000	2005	2009
Bolivien	25.800	38.300	48.600	14.600	25.400	30.900
Kolumbien	24.400	40.100	50.900	163.300	86.000	68.000
Peru	150.400	210.000	115.300	43.400	48.200	59.900
Total	200.440	288.400	214.800	221.300	159.600	158.800

Quellen†: United Nations Office on Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP)†: *Global Illicit Drug Trends 1999*, N.Y., 1999, Tab. 9, S.41 (bis einschl. 1990).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): *World Drug Report 2010*, N.Y. 2010, Tab. 6, S. 64 (ab 1995)

Das historische Tief des Kokaanbaus in Bolivien im Jahr 2000 markiert das Ende der Zwangseradikationen im Rahmen des Plans *Por la Dignidad* des Ex-Diktators Hugo Banzer, der von teilweise bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen in den Anbaugebieten begleitet war. Im Juni 2002 erreichte Evo Morales mit seiner MAS, die ihre Keimzelle in den Gewerkschaften der Kokabauern hatte, auf Anhieb Platz zwei bei den Parlamentsswahlen. Nachhaltig war auch dieser Erfolg nicht. Der Kokaanbau wuchs seither wieder an.

## Paradigmenwechsel mit gemischten Resultaten

Seit Jänner 2006 ist der Kokabauer Morales Pr sident Boliviens und die für Koka und für Drogenbek mpfung zuständigen Vizeministerien wurden mit ehemaligen Koka-Gewerkschaftern besetzt. Artikel 384 der neuen Verfassung vom Jänner 2009 erhebt die Kokapflanze zum sch tzenswerten Naturerbe. Die zulässige Höchstgrenze für den erlaubten Anbau wurde auf 20.000 Hektar erweitert und die verhassten Agenten der US-Drogenpolizei DEA schliefllich im Herbst 2008 unter dem Vorwurf der Spionage hinausgeworfen. Unter dem Motto !Coca s , coca na no! findet weiterhin eine Reduzierung des Anbaus statt. Die Ergebnisse entsprechen mit jährlich 5 6.300 Hektar etwa denen aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Aber sie finden nun in Absprache mit den Bauernorganisationen statt: freiwillig und friedlich. Nachdem die Frage der Kokavernichtung in Bolivien ein Vierteljahrhundert lang Ursache für soziale Dauerkonflikte mit Menschenrechtsverletzungen und Todesopfern war, ist das ein grofler Segen für das Land.

Allerdings nimmt der Anbau trotz dieser Reduzierungen weiter zu; seit der Amtseinführung von Evo Morales um knapp 20%. Auf höherem Niveau und unter gänzlich anderen politischen Vorzeichen tut er das ,brigens auch im Nachbarland Peru. Der Neuanbau konzentriert sich auf abgelegene Zonen und Naturschutzgebiete, wohin der Ansatz einer Reduzierung ,ber soziale Kontrolle nicht reicht. Zudem hat sich eine neue, effektivere Extraktionsmethode (método colombiano) durchgesetzt, bei der die Blätter zermahlen werden, bevor man sie mit den Chemikalien versetzt. Dadurch kann deutlich mehr Kokain extrahiert werden, wie viel mehr genau, kann man noch nicht sagen. Die Fahndungs- und Beschlagnahmungserfolge sind deutlich besser als die der Vorg ngerregierungen. Zum Teil reflektieren sie aber wohl auch diese gestiegenen Erträge sowie den Schmuggel des Zwischenproduktes pasta b sica von Peru ,ber Bolivien nach Brasilien.

Von einer vielfach prophezeiten Explosion von Kokaanbau und Kokainproduktion in Bolivien kann jedenfalls keine Rede sein. Im Vordergrund stehen heute die Interessen Boliviens und nicht mehr jene Washingtons. Die Resultate sind gemischt. Insbesondere angesichts des Fiaskos und der jahrzehntelangen Zumutungen des War on Drugs ,berwiegt dabei das Positive. Auch wenn eine zunehmende Präsenz kolumbianischer und mexikanischer Organisationen Anlass zur Sorge gibt und die Regierung Morales mit der Verhaftung des früheren Chefs der Spezialkräfte für den Kampf gegen den Drogenhandel, General René Sanabria, Ende Februar in Panama nun auch ihren Drogenskandal hat. Der Fall der Familie der früheren Morales-Mitk mpferin Margarita Ter n (Geschwister und Schwager wurden im September 2008 mit 147 Kilo Kokain erwischt) und der von Valent n Mejillones (im Haus des Schamanen, der Moralesi symbolische, indigene Amtseinführung in Tiwanaku vorgenommen hatte, wurde im August 2010 ein Kokainlabor entdeckt), waren vorher schon peinliche Beispiele dafür, wie weit die Durchdringung der

Gesellschaft durch die Verlockungen des schnellen Geldes reicht. La Paz versucht, die Lücke, die durch den Hinauswurf der DEA und die Kürzung der US-Hilfe auf heute gerade noch 10 Millionen USD entstanden ist, durch verstärkte Kooperation mit Brasilien zu füllen, einem der wichtigsten Märkte für Kokain aus Bolivien. Die Unterstützung zu entziehen (wie das die USA tun und mit einem inzwischen revidierten Teilrückzug im Herbst 2008 auch die Vereinten Nationen taten), ist jedenfalls der falsche Weg, aber ein probates Mittel, einen alternativen Ansatz in Schwierigkeiten und in Misskredit zu bringen, um nachher mit dem Finger auf Bolivien zu zeigen. (vgl. Drogenpolitik unter Obama)

## Globale Kommission zur Drogenpolitik

Es gibt eine wachsende Wahrnehmung, dass der Drogenkrieg gescheitert ist. Die Eradikation der Produktion und die Kriminalisierung des Konsums haben den Drogenhandel und den Drogenkonsum nicht vermindert. Mit diesen Worten lud eine Global Commission on Drug Policy am 24. und 25. Januar zu einem ersten Treffen nach Genf ein. Ausgangspunkt war eine von den ehemaligen Präsidenten Fernando Enrique Cardoso (Brasilien), Ernesto Zedillo (Mexiko) und César Gaviria (Kolumbien) gegründete lateinamerikanische Kommission. Neben den drei Genannten, die den Kern der neuen globalen Kommission bilden, gehören ihr u.a. der Literaturnobelpreisträger Mario Vargas Llosa, Carlos Fuentes, Javier Solana, Thorwald Stoltenberg, George Shultz, Ruth Dreifuss, Richard Branson und Kofi Annan an. Dass sie aus lauter Ehemaligen besteht (einziger amtierender ist der griechische Premierminister George Papandreu) zeigt schon, dass man sich auf starke Widerstände einstellen muss. Die Ablehnung eines harmlosen Antrags Boliviens bezüglich des Kokakauens durch eine Gruppe von Freunden der Drogenkonvention bei den Vereinten Nationen (siehe Lateinamerika anders 1/11) machte das eben erst wieder einmal deutlich. Und dass auch Gerhard Schröders Drogenbeauftragte Marion Caspers-Merk auf der Liste der Kommission steht, die in der Vergangenheit eher als glühende Verteidigerin des Status quo mit populistisch-hausbackenen Argumenten hervorgetreten war, weckt gewisse Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Unterfangens. Korruption und Gewalt, die mit dem Drogenhandel verbunden sind, stellen eine ernste Gefahr für die Demokratie in unserer Region dar, schrieb Cardoso in einem Zeitungsbeitrag von Anfang Januar: Der Schaden, durch Korruption und Gewalt, die durch die Prohibition hervorgerufen werden, übersteigt bei weitem jenen, der durch Drogen verursacht wird.

Es gehe darum, einen Ansatz zu finden, der statt Strafe und Kriminalisierung die öffentliche Gesundheit, die Menschenrechte und den Gemeinsinn in den Vordergrund stellt. Mit diesem Ziel hat man sich eine Bestandsaufnahme der herrschenden Politiken als Grundlage für die Reformvorschläge vorgenommen. Ein erster Bericht soll in sechs Monaten vorgelegt werden.