

Cornelius Friesendorf

Drogen, Krieg und Drogenkrieg

Die USA und Kolumbien im aussichtslosen Kampf?¹

Im März 2005 hat das *Office of National Drug Control Policy* des Weißen Hauses so unauffällig wie möglich Zahlen zur Entwicklung des illegalen Drogenmarktes in den Andenstaaten vorgelegt. Mit Spannung hatten Beobachter vor allem die Daten für Kolumbien erwartet, wo die USA seit dem Jahr 2000 ein milliardenteures Anti-Drogenprogramm implementieren. Die neuen Zahlen bestätigten die Ansicht von Kritikern, dass US-Militärhilfe, das Besprühen von Koka- und Mohnplantagen mit Pestiziden und der Einsatz von Spezialeinheiten ungeeignet zur Reduzierung des Drogenangebotes sind: Im Jahr 2004 wurden in Kolumbien 114.000 Hektar² Land für den Anbau von Koka genutzt, was eine leichte Steigerung gegenüber dem Vorjahr ist (Office of National Drug Control Policy 2005). Zwar hob der Bericht hervor, dass die Entwicklungen in Südamerika positiv seien. So bedeute die große Zahl neuer, noch unproduktiver Koka-Sträucher einen Rückgang der Produktion von reinem Kokain im Vergleich zum Vorjahr. Diese Argumentation ist aber unter anderem deshalb fragwürdig, weil die Produktivität von kolumbianischem Koka in den vergangenen Jahren stark gestiegen ist (also die Menge an Blättern, die für die Produktion von Kokain benötigt wird, verringert wurde). Der öffentlich bekundete Optimismus der US-Drogenpolitiker kann nichts daran ändern, dass die US-Drogenpolitik in Kolumbien gescheitert ist. Dies unterstreicht auch eine Untersuchung des *Washington Office on Latin America*, wonach das US-Engagement in Kolumbien keinen Einfluss auf den US-Drogenmarkt gehabt hat. Trotz jahrzehntelanger Bemühungen, die in den vergangenen Jahren in einer historisch beispiellosen Eskalation des US-amerikanischen *war on drugs* gipfelten, ist Kokain innerhalb der Vereinigten Staaten relativ billig, hat einen hohen Reinheitsgrad und ist weithin verfügbar (Walsh 2004: 4f.).

* Dr. des. Cornelius Friesendorf, geb. 1973, ETH Zürich und das Geneva School of International Relations, E-Mail: c.friesendorf@access.unizh.ch

¹ Dieser Artikel ist die gekürzte Version eines am 22. Juni 2005 gehaltenen Vortrages an der ETH Zürich. Ich danke Adam Isacson, Winifred Tate und Coletta Youngers für ihre Kommentare, Bertrand Lefebvre für die Karte im Anhang und Adam Isacson für die Grafik. Ebenfalls danke ich Peter Andreas, Tom Biersteker und James Der Derian vom Watson Institute for International Studies, Brown University, wo dieser Aufsatz entstanden ist.

² 1 Hektar (ha) = 10.000m²

Dieser Aufsatz hat das Ziel zu erklären, warum die US-Drogenpolitik in Kolumbien ineffektiv ist, und zu zeigen, dass diese Politik negative politische, humanitäre und ökologische Folgen für Kolumbien und Südamerika hat. Der erste Teil beschreibt *Plan Colombia*, die *Andean Regional Initiative* und die Auswirkungen dieser Programme. Darauf folgt eine Erläuterung einiger Gründe, die zu deren Ineffektivität führen. Die US-Regierung, trotz ihres umfangreichen Engagements, vermindert die Chancen auf eine Reduzierung des Drogenangebotes, weil sie Gewalt geografisch selektiv einsetzt, auf Repression anstatt auf positive Anreize setzt und bilaterale Strategien dem Multilateralismus vorzieht. In Kolumbien tragen starke nicht-staatliche Akteure, ein delegitimierter Staat und eine wenig integrierte Gesellschaft zur Ineffektivität der US-Drogenpolitik bei. Der Aufsatz schließt mit Vorschlägen für eine bessere Politik.

Plan Colombia

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre änderte die Regierung Clinton ihre Politik gegenüber Kolumbien (Crandall 2002). 1996 und 1997 hatten die USA Wirtschaftssanktionen über das Land verhängt, weil sie den damaligen Präsidenten Ernesto Samper der Korruption beschuldigten. Neben schlechten diplomatischen Beziehungen war auch die Militärkooperation zwischen beiden Ländern gering. Der Hauptempfänger US-amerikanischer Hilfe war die kolumbianische Nationalpolizei. Gegen Ende des Jahrzehnts mehrten sich in den USA jedoch die Stimmen für eine Verbesserung der diplomatischen Beziehungen und mehr US-Militärhilfe. Die beiden wichtigsten Guerillagruppen, die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (*Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia*, FARC) und die Nationale Befreiungsarmee (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN) kontrollierten immer mehr Gebiet, erhoben ‚Steuern‘ auf Kokafelder, entführten und töteten US-Staatsbürger und sabotierten Ölanlagen, die US-Unternehmen gehören (Bagley 2001). Die Rebellen kämpften nicht nur gegen den kolumbianischen Staat, sondern auch erbittert gegen immer stärkere Paramilitärs. Diese hatten sich unter der Dachorganisation „Vereinigte Selbstverteidigungsgruppen“ (*Autodefensas Unidas de Colombia*, AUC) organisiert, waren noch tiefer als die FARC in den Drogenhandel verstrickt und kooperierten mit Teilen des kolumbianischen Militärs (Bagley 2001). Zahllose Massaker, eine Rekordzahl von Binnenflüchtlingen und die Flucht vieler Kolumbianer aus dem Land waren die Folgen der Konflikteskalation für die Zivilbevölkerung. Bei einer Gesamtbevölkerung von 40 Mio. verließen zwischen 1996 und 2001 wegen der Gewalt und auch wegen zunehmender Armut über eine Million Kolumbianer ihre Heimat (Carpenter 2003: 61). Viele von ihnen gingen in die USA.

1999 erhielt Kolumbien 289 Mio. US-Dollar Hilfe und wurde damit nach Israel und Ägypten zum drittgrößten US-Hilfsempfänger. Die Gründe dafür waren der erhöhte Migrationsdruck, die immer stärkeren Rebellen, mehr Koka- und auch Schlaf-

mohnanbau, größere Kokain- und Heroinlieferungen von Kolumbien in die USA, Druck von der US-Rüstungslobby, die sich Geschäfte erhoffte, und von der Öllobby, die um ihre Investitionen fürchtete, die Gefahr einer regionalen Destabilisierung durch den kolumbianischen Konflikt sowie die Ablösung von Samper durch Andrés Pastrana Mitte 1998. Der politische Kurswechsel führte auch zu engerer militärischer Zusammenarbeit. Um Kritiker in den USA zu beschwichtigen, die ein neues Vietnam und/oder einen Beitrag zur Verschlimmerung der Menschenrechtslage fürchteten, betonte die Clinton-Administration, dass die US-Strategie Drogen- und nicht Guerillabekämpfung beabsichtigen und dass Militärhilfe an strenge Auflagen zur Beachtung der Menschenrechte geknüpft sei.

Diese Argumentation war unlogisch, weil sich das kolumbianische Militär nur bedingt kontrollieren ließ (und lässt). Auch waren Drogen- und Aufstandsbekämpfung in der Praxis nicht zu trennen: Die FARC kontrollierte wichtige Koka-Anbauregionen, was bedeutete, dass Operationen gegen Kokafelder und Kokainlabore die USA unweigerlich in Konflikt mit den Rebellen bringen würden. Die Argumentation erlaubte Clinton jedoch eine historisch bis dahin einmalige Eskalation der seit rund 100 Jahren andauernden internationalen Drogenpolitik der USA. Am 13. Juli 2000 unterzeichnete er ein Gesetz zum *Plan Colombia*. Der Plan war im September 1999 vom kolumbianischen Präsidenten Pastrana lanciert worden und sah Ausgaben von insgesamt 7,5 Mrd. Dollar innerhalb von sechs Jahren vor. Die USA verpflichteten sich, 1,3 Mrd. Dollar zwischen 2000 und 2001 zu zahlen, um die ehrgeizigen Ziele des Plans zu verwirklichen: eine Reduzierung des Drogenangebotes um 50%, eine Verbesserung der Wirtschaft und der Schutz der Bevölkerung vor Gewalt.

Frieden zwischen der Regierung und den bewaffneten Gruppen war auch eines der Ziele des Plans, aber im Gegensatz zu einer früheren Version von *Plan Colombia*, die nicht die Zustimmung Washingtons gefunden hatte, wurde nun die Reduzierung des Drogenangebotes als Voraussetzung für die Lösung des bewaffneten Konfliktes dargestellt. 75% der Mittel, die die USA im Rahmen des Plans für Kolumbien bereitstellten, waren daher für das Militär vorgesehen (Ramírez/Stanton/Walsh 2005: 107-108). Den Friedensprozess zwischen Regierung und bewaffneten Gruppen, der 1998 zur Etablierung einer Zone in der Größe der Schweiz geführt hatte (*zona de despeje*), die de facto der Kontrolle der FARC überlassen wurde, unterstützten die USA mit nur drei Millionen Dollar (Crandall 2002: 164f.). Eine Konsequenz der militärischen Ausrichtung des Plans war, dass sich die Europäische Union mit weit weniger Mitteln als von Kolumbien und den USA ursprünglich erhofft an der Ausführung beteiligte.

Das wichtigste Element der US-Strategie waren hochmobile Elite-Truppen der kolumbianischen Streitkräfte, die vom Pentagon ausgebildet und unter anderem mit Black Hawk- und Huey-Helikoptern ausgestattet waren und die in der ersten Phase von *Plan Colombia* in die südlichen Provinzen Putumayo und Caquetá vorstoßen sollten. Dort wuchs das meiste Koka und dort war auch die

FARC stark präsent (siehe Karte). Im Dezember 2000 begann der Vorstoß nach Putumayo, der durch massive Sprühaktionen auf Kokafelder aus der Luft begleitet wurde. Die von vielen US-Politikern nun als *narcoguerilla* bezeichnete FARC zog sich in die *zona de despeje* und andere Landesteile zurück, ebenso wie Zehntausende Bauern, die entweder in die Elendsviertel der Städte oder in andere ländliche Gebiete zogen, wo viele den Kokaanbau fortsetzen (Marsh 2004: 28). Kolumbien hatte nun über zwei Millionen Binnenflüchtlinge (Washington Office on Latin America 2002: 1). Darüber hinaus verübten Paramilitärs weitere Massaker und die FARC nutzte ihre Zone zum Kokaanbau, zur Aufrüstung und zum Festhalten von Entführungsoffern. Das kolumbianische Militär nutzte unter dem Vorwand der Drogenbekämpfung die Gelegenheit, die Rebellen weiter zurückzudrängen, geriet bei Luftoperationen aber immer öfter unter Beschuss. Im Frühling 2001 töteten Mitglieder der US-unterstützten Drogenbattalione zum ersten Mal Rebellen bei einer Aktion gegen den Drogenanbau (Evans 2001). Koka- und Mohnfelder wurden in immer entlegeneren Gebieten und höheren Lagen gesichtet, Felder wurden kleiner und damit schwerer zu entdecken und Bauern und Händler entwickelten neue Methoden, Koka im Schatten anzubauen sowie den Alkaloidgehalt von Blättern und damit die Kokainproduktion zu erhöhen. Zwischen 2000 und 2004 stieg die Produktivität von Kokapflanzen beträchtlich an (Transnational Institute 2003: 3f.; Isacson 2005).

Die katastrophale Situation in Kolumbien und die Ineffektivität der US-Politik zeigten sich am klarsten an der zunehmenden Kokaproduktion. Trotz Militäroperationen und der Besprühung illegaler Pflanzungen mit Chemikalien, die zu Gesundheitsproblemen bei der betroffenen Bevölkerung und der Vergiftung von Boden und Grundwasser führte sowie Entwicklungshilfeprojekte in Mitleidenschaft zog, stieg der Kokaanbau 2001 im Vergleich zum Vorjahr um 25% auf 169.800 Hektar (siehe Grafik im Anhang). Auch Nachbarländer waren von dem Konflikt betroffen: In Peru unterstützten Drogenhändler Bauern in entlegenen Gebieten durch Kredite und technische Hilfe beim Anbau von Schlafmohn³, Ecuador war mit dem Grenzübertritt bewaffneter Gruppen und Tausender kolumbianischer Flüchtlinge konfrontiert und in mehreren Staaten wurde erstmalig Koka angebaut und der Drogenhandel nahm zu.

Die Andean Regional Initiative

Die Politik der Regierung von George W. Bush gegenüber Kolumbien war eine Mischung aus Kontinuität und Eskalation. Seit 2002 implementierte Washington die *Andean Regional Initiative*, das Nachfolgeprogramm von *Plan Colombia*,

³ Interview des Autors mit dem Direktor der *Narcotics Affairs Section* der US-Botschaft in Lima, Peru, am 28. August 2003.

durch Zahlungen von jährlich zwischen 500 und 700 Mio. Dollar (Isacon 2005: 46). Zwar stiegen die Zuwendungen an Kolumbiens Nachbarstaaten leicht an, um eine Ausweitung des Konfliktes in Nachbarländer zu verhindern, wie auch Investitionen in alternative Entwicklung und andere nicht-repressive Programme. Grundsätzlich blieb die US-Politik aber repressiv und eskalierte sogar. Nach dem 11. September 2001 genehmigte die Regierung Bush die Verwendung von US-Antidrogenhilfe für Operationen gegen Rebellen als Teil ihres weltweiten *war on terror* und vermischte damit die Bekämpfung von Drogen, Terrorismus und Rebellion (Carpenter 2003: 63f.). Rebellen waren von nun an nicht mehr nur *narcoguerrilla*, sondern *narcoterrorists*.

Im Februar 2002 rückte das kolumbianische Militär in die FARC-Zone ein und beendete damit einen Frieden, der nie einer gewesen war. Im gleichen Jahr gewann Alvaro Uribe die kolumbianischen Präsidentschaftswahlen mit dem Versprechen, Recht und Gesetz durchzusetzen. In enger Kooperation mit den USA radikalisierte Uribe die Sprühaktionen, trieb die manuelle Zerstörung illegaler Pflanzungen voran und lieferte des Drogenhandels Angeklagte an die USA aus. Schon bald veröffentlichten die beiden Regierungen die ersten Erfolgsmeldungen wie die Präsenz von Sicherheitskräften in zuvor gesetzlosen Landesteilen, die Zurückdrängung der FARC, die Demobilisierung paramilitärischer Einheiten und weniger Morde und Entführungen. Der größte Erfolg war die Reduzierung der Kokaproduktion, von der Rekordernte im Jahr 2001 (169.800 Hektar) auf 144.400 Hektar (2002) und 113.850 Hektar (2003). Diese Veränderungen gingen einher mit einem Aufstocken des US-Personals in Kolumbien (viele Beteiligte arbeiteten nicht direkt für die US-Regierung, sondern für private Sicherheitsfirmen), zunehmendem Einfluss des *United States Southern Command* (das für Lateinamerika zuständige Kommando der US-Streitkräfte) bei der Politikgestaltung und intensivierten US-Trainingsprogrammen für lateinamerikanische Sicherheitskräfte (Latin American Working Group Education Fund/Center for International Policy/Washington Office on Latin America 2004).

Viele Erfolge waren allerdings Scheinerfolge. Die FARC zog sich in den Dschungel zurück, um bessere Zeiten abzuwarten, und Paramilitärs gewannen an politischem Einfluss (Gespräch des Autors mit Winifred Tate, Brown University, 29. Mai 2005). Und obwohl zwischen 2000 und 2003 rund 380.000 Hektar Land, rund acht Prozent (!) des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens, in Kolumbien chemisch besprüht wurden (Ramírez/Stanton/Walsh 2005: 112), war 2004 die Kokaproduktion mit 114.000 Hektar leicht über dem Stand von 2003 (siehe Grafik). Weit bedenklicher, da schwieriger zu bekämpfen, war, dass Koka nun auf kleineren Plantagen in den meisten Landesteilen zu finden war und nicht mehr, wie vor dem *Plan Colombia*, an einigen Orten konzentriert wuchs. Während in den Jahren 2002 und 2003 in Putumayo und Caquetá der Anbau zurückging, stieg der Anbau vor allem in den Provinzen Guaviare, Norte de Santander, Nariño und Meta an.

Kolumbien



Erstellt von LEFEBVRE Bertrand, Universität Rouen, 2005
 Informationsquelle : US Government, Perry Castañeda Library, University of Texas
<http://www.lib.utexas.edu/maps/>

Ein Blick auf einen längeren Zeitraum verdeutlicht die Dynamik der Drogenindustrie in Kolumbien. Während 1999 Koka in zwölf von insgesamt 32 kolumbianischen Provinzen angebaut worden war, wuchs Koka Ende Dezember 2003 in 23 Provinzen (Vargas 2004). Der Fall von Guaviare ist besonders illustrativ für die Kurzsichtigkeit der US-Drogenpolitik in den Andenstaaten: massive Sprühaktionen in den 1990er Jahren hatten zu einer Reduktion in dieser Provinz geführt.

Natürlich waren die Sprühaktionen und die manuelle Zerstörung von Pflanzen nicht die einzigen Gründe für Migration und die Verlagerung der Drogenwirtschaft. Kämpfe zwischen Rebellen, Paramilitärs und der Regierung spielten auch eine Rolle in dieser hochkomplexen Konfliktkonstellation. Die von den USA vorangetriebenen Anti-Drogenaktionen sind aber ein wichtiger Erklärungsfaktor, wie die Vereinten Nationen in mehreren Berichten bestätigten (siehe United Nations Office on Drugs and Crime 2004: 27). Die geografische Verlagerung der Drogenwirtschaft ist problematisch für die betroffenen Staaten, da Gewalt, Korruption, Umweltzerstörung und Gesundheitsprobleme mit der Drogenwirtschaft wandern (Friesendorf 2005: 15). Für die USA ist die Verlagerung ebenfalls problematisch, weil sie einer Verknappung des Drogenangebotes entgegenwirkt und damit ein wichtiger Grund für die Ineffektivität der internationalen US-Drogenpolitik ist, die sich in niedrigen US-Drogenpreisen, hohen Reinheitsgraden und der allgemeinen Verfügbarkeit von Drogen zeigt. Doch wie kann die Verlagerung der Drogenwirtschaft erklärt werden, und welche weiteren Faktoren führen dazu, dass die US-Politik in Kolumbien aus Sicht des US-Steuerzahlers ineffektiv und aus Sicht vieler Kolumbianer schädlich ist?

Die Selektivität der US-Politik

Einer der Hauptgründe für die Verlagerung von Koka- und Mohnanbau, Koka-in- und Heroinlabors und Drogenschmuggelrouten ist die selektive US-Politik. In Kolumbien zeigte sich diese Selektivität in den vergangenen Jahren auf mehrfache Weise:

Erstens war der *push into Southern Colombia* in den Jahren 2000 und 2001 deshalb strategisch unklug, weil zwar große Kokaplantagen zerstört wurden (Mehrfachbesprühungen machten Versuche von Bauern, nachzupflanzen, oft zunichte), die kolumbianischen Sicherheitskräfte aber zu schwach waren, um die Verlagerung der Drogenwirtschaft in andere Landesteile zu verhindern. Planer hätten diese Entwicklung somit voraussehen können. *Plan Colombia* war aber von vornherein so angelegt, dass Sicherheitskräfte in zeitlichen Etappen in verschiedene Regionen vorstoßen sollten. Darüber hinaus, und damit zusammenhängend, wussten US-Planer schon im Jahr 2000, dass für die Umsetzung des *Plan Colombia* wichtiges Material wie Kampfhubschrauber frühestens 2002 geliefert und einsatzbereit sein würde (General Accounting Office 2000: 19).

Kurzfristige Erfolge waren jedoch wichtiger als eine nachhaltige Politik. Erst 2004 und 2005 konnten kolumbianische und US-Sicherheitskräfte in den meisten Landesteilen operieren.

Ein zweites Merkmal der selektiven US-Politik war die repressive Ausrichtung der Drogenpolitik. In den Jahren 2000 bis 2004 unterstützten die USA Kolumbien mit rund 3,3 Mrd. US-Dollar. Davon waren nur 17% nicht-militärische Hilfe (General Accounting Office 2004: 7-8). Da die finanzielle Unterstützung der Landbevölkerung relativ gering war, oft zu spät kam und an unrealistische Bedingungen wie die sofortige Zerstörung von Kokafeldern geknüpft war, konnten nicht-repressive Programme wenig gegen Binnenmigration und die Verlagerung der Drogenwirtschaft ausrichten. Mitte 2003 drückte ein US-Regierungsbeamter, befragt nach dem Versuch, Kokaanbau in Guaviara zu reduzieren, die Präferenz für repressive Strategien folgendermaßen aus: „*Right now, the plan in Guaviara is just to spray them.*“ (Zitiert in Marsh 2004: 27)

Es ist offensichtlich, dass diese Sprühpolitik negative Folgen für die Lebenssituation der betroffenen Landbevölkerung hat. Zwar ist Armut keine ausreichende Bedingung für die Drogenindustrie, was sich unter anderem daran zeigt, dass viele Länder, die ärmer als Kolumbien sind, eine weit geringere Rolle im globalen Drogenhandel spielen (Thoumi 2002: 100-102). Armut ist aber eine notwendige Bedingung und eine der Hauptursachen für Koka- und Mohnanbau. Anstatt diese Grundursache zu bekämpfen, hat Washington die Symptome bekämpft. 2004 lebten über die Hälfte aller Kolumbianer in Armut oder extremer Armut, und ein Jahr zuvor besaß ein Prozent der Bevölkerung 55% des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens (United Nations Office on Drugs and Crime 2004: 33; Independent Commission 2004: 107). Unter diesen Bedingungen, und angesichts fehlender staatlicher Unterstützung, haben viele Bauern keine Alternative zum Koka- oder Mohnanbau, um sich und ihre Familien zu ernähren.

Ein drittes Merkmal für die selektive US-Politik ist die Präferenz für Bilateralismus (und oft Unilateralismus). Bilateralismus erlaubt den USA, mehr Einfluss auf lateinamerikanische Staaten auszuüben, als dies bei einer multilateralen Strategie möglich wäre. Es wäre übertrieben zu sagen, dass Washington das Haupthindernis für eine politische Integration Südamerikas ist. Schließlich ähnelt die Politik der südamerikanischen Staaten oftmals einem Nullsummenspiel, bei dem Gesamtinteressen hinter eigenen Interessen zurückstehen. Auch haben die USA Impulse für mehr Multilateralismus gegeben. Trotzdem: Multilateralismus spielt rhetorisch eine größere Rolle als bei der praktischen Drogenpolitik (Independent Commission 2004: 20). Dies wirkt sich negativ auf die Effektivität der Drogenbekämpfung aus, weil ein derart grenzüberschreitendes Problem wie die Drogenwirtschaft gemeinsame Strategien erfordert.

Schwacher Staat – starke nichtstaatliche Akteure

Ein weiterer Grund für die geringe Effektivität der US-Drogenpolitik ist das ungünstige Kräfteverhältnis zwischen dem kolumbianischen Staat und nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Die Schwäche des kolumbianischen Staates zeigt sich am deutlichsten an geringer territorialer Kontrolle. Im Juli 2004 schrieb das General Accounting Office (2004: 26), dass die kolumbianische Regierung über bis zu 40% des staatlichen Territoriums keine Kontrolle habe. Vor *Plan Colombia* war die Situation ähnlich. Die riesigen Regionen, in denen nicht Polizei und Militär, sondern FARC, ELN, Paramilitärs oder niemand zugegen war, erlaubte Händlern bei staatlichem Druck, die Drogenwirtschaft zu verlagern. Da im Jahr 2002 laut den Vereinten Nationen nur 0,09% des kolumbianischen Territoriums für den Kokaanbau genutzt wurde (United Nations Office on Drugs and Crime 2003: 9), hätte auch ein stärkerer Staat die Verlagerung nicht verhindern können. Noch dazu war der Staat nicht stark, was sich unter anderem daran zeigt, dass Ende 2003 die Regierung nur rund 40.000 kampfbereite Soldaten hatte – gegen rund 50.000 Rebellen und Paramilitärs (Independent Commission 2004: 63, Fußnote 69). Darüber hinaus fehlte schweres Material wie Hubschrauber.

Die geringen materiellen Kapazitäten bedeuteten, dass Operationen gegen Koka- und Mohnfelder sowie Drogenlabore weit entfernt von Militärbasen hoch gefährlich waren, weil im Falle von Unfällen oder dem Beschuss von Flugzeugen und Hubschraubern keine Rettungsteams entsandt werden konnten. Hohe Risiken wiederum sind ein wichtiger Grund für das *outsourcing* des Drogenkrieges. Der frühere US-Botschafter in Kolumbien, Myles Frechette, erklärte die Logik folgendermaßen: „*Congress and the American people don't want any servicemen killed overseas. So it makes sense that if contractors want to risk their lives, they get the job.*“ (Zitiert in: Tamayo 2001) Tatsächlich: Der Umstand, dass seit Ende der 1990er Jahre viele Söldner in Kolumbien umkamen, sorgte für relativ wenig Aufmerksamkeit in den USA.

Die Stärke nichtstaatlicher Akteure und die Schwäche des Staates widerspiegeln strukturelle Probleme Kolumbiens, die das Land zu einem der wichtigsten Drogenproduzenten und -exporteure der Welt gemacht haben. Armut, wie oben erwähnt, ebenso wie ein günstiges Klima und eine günstige geografische Lage, sind keine ausreichenden Bedingungen für Drogenproduktion und -handel in großem Stil. Wichtigere Erklärungsfaktoren sind ein delegitimierter Staat und eine desintegrierte Gesellschaft. Der Staat ist vor allem deshalb delegitimiert, weil er Bürger nicht vor Gewalt schützen kann (Thoumi 1994: 84). Kolumbien ist ein paradoxer Fall: Demokratie und ein im Vergleich zu anderen südamerikanischen Ländern relativer Wohlstand (zumindest bis Ende der 1990er Jahre) gingen einher mit extremer und anhaltender Gewalt. Gleichzeitig veränderte sich die normative Struktur der kolumbianischen Gesellschaft so, dass ein exzessiver

Individualismus und eine „*The Winner Takes All*“-Einstellung hoffähig wurden. Gewalt wurde zu einem normalen Mittel der Auseinandersetzung.

Die Ansicht vieler US-Politiker, der Drogenhandel sei der Hauptgrund für Gewalt in Kolumbien, ist daher falsch. Der Drogenhandel ist ebenso eine Folge der Gewalt wie eine Ursache, und die Bekämpfung des Drogenhandels trägt wenig zur Lösung struktureller, historisch tradierter Probleme bei. Im Gegenteil: Kolumbien braucht einen legitimeren Staat und eine integriertere Gesellschaft. Indem die USA Verlagerung der Drogenwirtschaft, Verletzung von Menschenrechten und Umweltzerstörung verschlimmerten, haben sie das Vertrauen vieler Kolumbianer in den Staat weiter untergraben und zur weiteren Fragmentierung einer zersplitterten Gesellschaft beigetragen. Der Staat wurde nur oberflächlich gestärkt (man kann sich ausmalen, wie schnell sich Polizei und Armee wieder aus unwegsamen Gegenden zurückziehen müssen, sobald der US-Kongress nicht mehr bereit ist, hunderte Millionen Dollar pro Jahr zu investieren). Kurzfristige Gebietsgewinne zählen weniger als langfristiger Legitimationsverlust. Was die Gesellschaft angeht, so war die Politik der harten Hand gegenüber Rebellen bei Teilen der kriegsmüden Bevölkerung zwar lange Zeit populär. Die von den USA forcierte Repression hat Ungleichheit und Gewalt jedoch verschärft.

Anstatt *state building* und *nation building* zu unterstützen, haben die USA also eher das Gegenteil getan. Dies ist nicht nur problematisch für Kolumbianer, die mit Armut und Gewalt konfrontiert sind, sondern auch für US-Steuerzahler. Repression, insofern sie *state building* und *nation building* verhindert, wirkt einer Verringerung des Drogenangebotes entgegen, weil ein schwacher Staat und eine schwache Gesellschaft ideale Bedingungen für die Drogenindustrie bieten. Die US-Politik ist damit nicht nur ineffektiv, sondern kontraproduktiv. Im Jahr 2001 sagte ein Beamter der US-Botschaft: „*The US and Colombia have different priorities. Colombia has peace as a priority. We have narcotics.*“ (Zitiert in: Cooper 2001) Eine nachhaltige Politik gegen Drogen erfordert jedoch eine Politik für den Frieden.

Fazit

Die US-Drogenpolitik hat seit den 1980er Jahren die Funktion eines Katalysators für viele Probleme in Kolumbien gehabt und die Drogenindustrie paradoxerweise gefördert. Der Drogenhandel selbst, auch ohne externe Einwirkung, führt zu Gewalt, sozialer Ungleichheit und der Abholzung von Regenwäldern. Auch hätten die USA das Drogenangebot nicht drastisch verringern können, selbst wenn sie Repression strategischer eingesetzt, mehr Geld in alternative Entwicklung investiert und mehr auf Multilateralismus gesetzt hätten. Die Prohibition von Drogen setzt Programmen gegen das Drogenangebot, ob repressiv oder kooperativ, enge Grenzen. Da der Wert von Drogen exponentiell steigt, je näher die Drogen dem Konsumenten kommen, sind Programme in Anbau- und Transit-

staaten relativ ineffektiv. Wenn alternative Entwicklung oder Sprühaktionen zur Reduktion von Feldern führen, können Drogenhändler einfach die Preise von Kokain und Heroin erhöhen und damit ein stetiges Angebot an Rohmaterialien sichern, da höhere Ausgaben für Koka und Mohn die Gewinnspannen von Händlern kaum reduzieren (Rydell/Everingham 1994). Dies bedeutet, dass *law enforcement* in den USA und Europa oder, noch besser, die Behandlung von Drogenkonsumenten viel effektiver ist als Programme in Anbau- und Transitstaaten.

Obwohl methodisch schwer zu ‚beweisen‘, lässt sich kontrafaktisch argumentieren, dass es Kolumbien ohne die internationale Drogenpolitik der USA besser ginge. In diesem Fall würde das Land aufgrund günstiger struktureller Bedingungen trotzdem eine zentrale Rolle im internationalen Drogenhandel spielen. Ohne den *war on drugs* wäre der Staat aber wahrscheinlich legitimer und die Gesellschaft integrierter. Die Bedingungen für eine graduelle, verhandelte Reduzierung des Drogenangebotes wären unter diesen Voraussetzungen besser. Darüber hinaus – und das ist angesichts der katastrophalen humanitären und ökologischen Situation im Lande nicht zu vernachlässigen – hätten viele „Kollateralschäden“ vermieden werden können, hätten die USA nicht auf Auslieferungen bestanden, nicht Gift auf ganze Landstriche versprüht und verarmte Koka-farmer nicht kriminalisiert.

Eine Reform der US-Drogenpolitik ist daher rational und moralisch dringend erforderlich. Die USA sollten den Friedensprozess unterstützen, keine Militäroperationen gegen Bauern unternehmen, Sprühaktionen aussetzen, Projekte alternativer Entwicklung fördern, die nicht an die kurzfristige und unrealistische Vernichtung von Koka geknüpft sind (hier sind die Projekte der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit vorbildhaft⁴), die Vergabe von Militärhilfe an strengere Menschenrechtsauflagen binden und die Drogenbekämpfung nicht weiter durch Söldnerunternehmen privatisieren, sondern demokratischer Kontrolle unterstellen. Weiterhin sollten die Vereinten Nationen nicht länger, wie seit den 1960er Jahren, für repressive Strategien gegen Drogen instrumentalisiert werden (Youngers 2005: 342-365). Eine bessere und umfassendere Drogenpolitik – und hier ist auch Europa gefragt – impliziert darüber hinaus die Tilgung von Schulden und eine Reform der internationalen Handelsordnung, die Ländern wie Kolumbien erlauben sollte, ihre Produkte besser abzusetzen.

Ob es jedoch zu einer Kurswende in der US-Drogenpolitik kommt, ist fraglich. Politiker, die Reformen wollen, haben viel zu verlieren, und Politiker, die sagen, sie seien *tough on drugs*, viel zu gewinnen. Das gleiche gilt für Sicherheits-

⁴ In einem Interview mit dem Autor im August 2003 in der Deutschen Botschaft in Lima (Peru) sagte ein hoher deutscher Diplomat, dass im Rahmen von europäisch finanzierten Projekten jahrelang Vertrauen zu Kokabauern aufgebaut werde und dann plötzlich alle Mitarbeiter abgezogen werden müssten, weil von den USA organisierte *law enforcement*-Programme bürgerkriegsähnliche Bedingungen schafften.

kräfte, die sich durch den Drogenkrieg höhere Budgets sichern, und Medien, für die es profitabler ist, Spezialeinheiten im Dschungel zu zeigen als Drogenrehabilitationskliniken.

Literaturverzeichnis

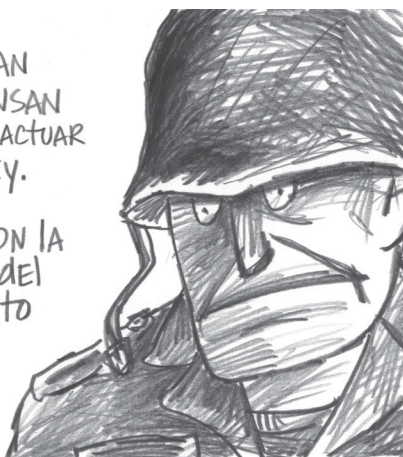
- Bagley, Bruce M. (2001): Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990s, Working Paper, Colombia in Context, (07.02.2001): http://www.clas.berkeley.edu:7001/Events/conferences/Colombia/workingpapers/working_paper_bagley.html (abgerufen am 18.5.2005).
- Carpenter, Ted Galen (2003): *Bad Neighbor Policy. Washington's Futile War on Drugs in Latin America*, New York: Palgrave Macmillan.
- Cooper, Marc (2001): Plan Colombia, in: *The Nation*, 19.03.2001.
- Crandall, Russell (2002): Clinton, Bush and Plan Colombia, in: *Survival* 44: 1, 159-172.
- Evans, Michael L. (2001): U.S. Drug Policy & Intelligence Operations in the Andes, in: *Foreign Policy in Focus* 6: 22, June.
- Friesendorf, Cornelius (2005): *Pushing Drugs. The Displacement of the Cocaine and Heroin Industry as a Side Effect of U.S. Foreign Policy*, Universität Zürich, Dissertation, Mai 2005.
- General Accounting Office (2000): *U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results*, October, GAO-01-26, Washington.
- General Accounting Office (2004): *U.S. Nonmilitary Assistance to Colombia is Beginning to Show Intended Results, But Programs Are Not Readily Sustainable*, July, GAO-04-726, Washington.
- Independent Commission (2004): *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, Report (uncorrected proofs), Sponsored by the Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Washington.
- Isacson, Adam (2005): *The U.S. Military in the War on Drugs*, in: Youngers, Coletta A./Rosin, Eileen (Hrsg.): *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, Boulder and London, Lynne Rienner, S. 15-60.
- Latin American Working Group Education Fund/Center for International Policy/Washington Office on Latin America (2004): *Blurring the Lines. Trends in U.S. Military Programs with Latin America*, September, Washington.
- Marsh, Betsy (2004): *Going to Extremes. The U.S.-Funded Aerial Eradication Program in Colombia*, Report published by The Latin America Working Group Education Fund, March, Washington.
- Office of National Drug Control Policy (2005): *2004 Coca and Opium Poppy Estimates for Colombia and the Andes*, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press05/032505.html> (abgerufen am 2.5.2005).
- Ramírez, María Clemencia/Stanton, Kimberley/Walsh, John (2005): *Colombia: A Vicious Circle of Drugs and War*, in: Youngers, Coletta A./Rosin, Eileen (Hrsg.): *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, Boulder and London, Lynne Rienner, S. 99-142.
- Rydell, Peter C./Everingham, Susan S. (1994): *Controlling Cocaine. Supply Versus Demand Programs*, Santa Monica, Rand.

- Tamayo, Juan O. (2001): Risks for U.S. Military in Andes Drug War, in: The Miami Herald, 22.05.2001.
- Thoumi, Francisco E. (1994): The Size of the Illegal Drug Industry, in: Bagley, Bruce M./Walker, William O. III (Hrsg.): Drug Trafficking in the Americas, New Brunswick, Transaction Publishers, S. 77-94.
- Thoumi, Francisco E. (2002): El Imperio de la Droga. Narcotráfico, Economía y Sociedad en Los Andes, Bogotá, Planeta.
- Transnational Institute (2003): Measuring Progress: Global Supply of Illicit Drugs, Progress Report as a Contribution to the Midterm (2003) Review of UNGASS, Amsterdam.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2003): Colombia. Coca Survey for December 2002 & Semi-Annual Estimate for July 2003, Vienna.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2004): Colombia. Coca Cultivation Survey for 2003, June, Vienna.
- Vargas, Ricardo (2004): „Política Antidrogas“ en Colombia... lejos del „éxito“, in: La Esquina Regional, September–October, <http://www.tni.org/archives/vargas/exito.htm> (abgerufen am 26.11.2004).
- Walsh, John M. (2004): Are We There Yet? Measuring Progress in the U.S. War on Drugs in Latin America, WOLA Drug War Monitor, December, Washington, Washington Office on Latin America.
- Washington Office on Latin America (2002): Taking Stock: Plan Colombia's First Year, Colombia Monitor, Issue 1, March.
- Youngers, Coletta A. (2005): The Collateral Damage of the U.S. War on Drugs: Conclusions and Recommendations, in: Youngers, Coletta A./Rosin, Eileen (Hrsg.): Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy, Boulder and London, Lynne Rienner, S. 339-366.

SE EQUIVOCAN
QUIENES PIENSAN
QUE VAMOS A ACTUAR
SIN DIOS NI LEY.

CONTAMOS CON LA
SUPERVISIÓN DEL
DEPARTAMENTO
DE ESTADO

Vladdo



*Wer denkt, wir handelten ohne Gott und Gesetz, der irrt.
Wir rechnen mit der Überwachung des State Department...*

Vladdo