

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Juni 2013

www.kas.de/kolumbien

Drogenhandel: Die große Herausforderung zur Überwindung des bewaffneten Konfliktes in Kolumbien

NATIONALE UND INTERNATIONALE BEMÜHUNGEN ZUR LÖSUNG NOTWENDIG

Der Drogenhandel ist seit den achtziger Jahren die wichtigste Antriebskraft für den bewaffneten Konflikt in Kolumbien. Daher wurde die Lösung dieses Problems in die Verhandlungsagenda zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC aufgenommen. Trotzdem werden neben nationalen auch umfassende Bemühungen auf internationaler Ebene notwendig sein – nicht nur im militärischen Bereich – um eine wirkliche Lösung des Drogenproblems erreichen zu können.

Die Anfänge: Kartelle, Finanzierung des Konfliktes und der Krieg gegen die Drogen

Mitte der 70er Jahre tauchten in Kolumbien die ersten Kokain-Anpflanzungen auf. Damals entstanden auch die ersten Drogen-Organisationen, die später bekannt wurden als „Kartell von Cali“ – unter Leitung von Gilberto Rodríguez Orejuela – und „Kartell von Medellín“ – dessen Anführer Pablo Escobar war. Die Drogen-Kartelle in Kolumbien begannen ihr Geschäft mit der Einfuhr von Kokainpaste aus Ländern wie Ecuador oder Peru und verkauften sie in den USA. In den 80er Jahren wurde der Kokain-Anbau in Kolumbien fast verachtacht und die Kokain-Produktion verdreifachte sich, wobei 75% des Kokains, das in den USA konsumiert wurde, aus Kolumbien kam. Das brachte den Drogenhändlern damals Einkünfte in Höhe von ca. vier Milliarden Dollar pro Jahr ein.

Diese Entwicklung führte zu einer Stärkung beider Kartelle, was gleichzeitig auch eine gegenseitige Konfrontation zur Folge hatte. Außerdem gefährdeten die Organisationen die Demokratie im Land. Sie begingen nicht nur Terrorakte gegen die Zivilbevölkerung und Attentate gegen militärische Einrichtun-

gen, Regierung und Medien, auch unterwanderten die Drogenhändler Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Kolumbien. Anfang der 90er Jahre hatte sich das Drogengeschäft weiter gefestigt und die Händler kontrollierten Produktion, Herstellung und Vertrieb vollständig. Das bedeutete einen dramatischen Anstieg der Gewalt („Violencia“) in Kolumbien: Die Anzahl der Morde verdreifachte sich nahezu zwischen 1974 und 1990.

Die USA hatten bereits seit 1971 den „Krieg gegen die Drogen“ erklärt. Aufgrund des Drucks, den die Vereinigten Staaten auf die kolumbianische Politik ausübten, rief auch die kolumbianische Regierung den Krieg gegen die Kartelle aus. So wurde z.B. Pablo Escobar 1993 – als Justizflüchtiger – in Medellín von einem Suchkommando der Polizei erschossen. 1995 wurden Rodríguez Orejuela und andere Drogenbosse des Kartells von Cali verhaftet und an die USA ausgeliefert. Gleichzeitig wurde der damalige Präsident Samper (1994-1998) beschuldigt, seine Wahlkampagne mit Drogengeldern finanziert zu haben.

Nach dem Tod oder der Auslieferung ihrer Anführer, lösten sich die großen Drogenkar-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Juni 2013

www.kas.de/kolumbien

telle in Kolumbien auf. Aber das Geschäft mit den Drogen wurde schnell umstrukturiert. Andere Mitglieder der Kartelle und die bis dahin unbedeutenden paramilitärischen Gruppen ersetzten die "Capos" und bauten Strukturen auf, die sich immer mehr von den Städten in die ländlichen Gebiete verlagerten. Außerdem beteiligte sich schon seit 1987 auch die Guerilla am Drogengeschäft und finanzierte damit ihren eigenen Krieg. Somit wurde der Drogenhandel zu einem Katalysator des Konflikts in Kolumbien: Auf der einen Seite ist er die größte Einnahmequelle der bewaffneten Gruppierungen und auf der anderen Seite kämpfen die einzelnen Gruppen auch unter sich, um die Kontrolle strategischer Territorien und Handelswege zu erreichen und somit die Macht in diesem Geschäft zu stabilisieren. Mitte der 90er Jahre stellte Kolumbien zwei Drittel der weltweiten Kokain-Produktion und am Ende des Jahrzehnts hatten sich die Anbaugelände um 57% erweitert. Inmitten dieses Szenariums kam Andrés Pastrana (1998-2002) an die Regierung. Er hatte bereits in seiner Wahlkampagne den Friedensdialog mit der FARC auf seine Fahne geschrieben. Seit dem Beginn seiner Regierungszeit und parallel zu den Verhandlungen mit der FARC, integrierte Pastrana den sogenannten "Plan Colombia" in sein Regierungsprogramm. Dabei handelt es sich um ein Programm zur Beendigung des bewaffneten Konfliktes und des Drogenhandels.

Zur Umsetzung dieses Plans und nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit bat Pastrana die Regierung der USA um Unterstützung. Aber diese Unterstützung beschränkte sich zunächst nur auf militärische Hilfe zur Verringerung des Angebots: Auslöschung von Anbauflächen und Verbote. Die Theorie war, dass durch den Angriff auf die Produktionsquellen auch die Nachfrage vermindert werden kann, da der Preis durch die Knappheit des Produktes natürlich stark anstieg. Trotzdem haben die mehr als 7 Milliarden Dollar, die von den USA bisher in diese Initiative investiert wurden – und der doppelt so hohe Beitrag Kolumbiens – dieses Ziel nicht erreichen können. Die Bilanz dieser Strategien überzeugt deshalb nicht unbedingt, obwohl Präsident Álvaro Uribe, nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen

von Pastrana, während seiner achtjährigen Präsidentschaft, die FARC-Guerilla und den Drogenhandel entscheidend schwächen konnte.

Fehlgeschlagene Strategien und Alternativen: "Integrale Drogenpolitik"

Heute kann konstatiert werden, dass Kolumbien das drogenproduzierende Land ist, in dem am meisten Todesopfer unter Politikern, Polizei und Militär sowie in der Zivilbevölkerung zu beklagen sind. In den vergangenen Jahren konnte zwar eine bedeutende Reduzierung der Anbauflächen erreicht werden: von ca. 100.000 ha im Jahr 2007 (ungefähr 5-mal so groß wie das Stadtgebiet von Stuttgart), auf 62.000 ha im Jahr 2010 (nur noch 3-mal so groß wie diese Stadt). Im Jahr 2011 kam es jedoch wieder zu einem Anstieg: die aktuelle Anbaufläche beträgt heute ca. 64.000 ha. Auch wenn einige dieser Ziffern nachvollziehbarer Weise nicht vollständig bestätigt sind, schätzen Experten, dass der Anteil des Drogenhandels am Bruttosozialprodukt Kolumbiens zwischen 2% und 4% beträgt.

Dieser Sachverhalt hat bei Akademikern und Politikern zur gleichen Schlussfolgerung geführt: Der "Krieg gegen die Drogen", das heißt, die Strategie mit Schwerpunkt auf „Prohibition“ und militärische Lösungen, ist letztendlich kein vollständiger Erfolg gewesen. Es konnte keine wirklich signifikante Reduzierung des Angebots erreicht werden und erst recht nicht des Konsums. Techniken wie die Besprühung der Anpflanzungen mit Herbiziden oder das manuelle Ausreißen der Pflanzen, haben auch negative Folgen, vor allem für die Umwelt oder die persönliche Sicherheit der Personen, die damit arbeiten. Die Anpflanzungen werden lediglich in andere Zonen verlegt – der sogenannte „Ballon-Effekt“.

Auf der anderen Seite finanziert sich die FARC auch weiterhin durch ihre Beteiligung an den einzelnen Gliedern der Drogenkette. Jüngste Schätzungen haben ergeben, dass dieses Geschäft ihnen im Durchschnitt jährliche Einkünfte in Höhe von 400 Millionen Euro einbringt. Es ist bekannt, dass die FARC Verbindungen zu mexikanischen und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Juni 2013

www.kas.de/kolumbien

venezolanischen Kartellen unterhalten, da die Drogen durch diese beiden Länder in die USA und nach Europa transportiert werden. Außerdem wird angenommen, dass die Guerilla-Gruppe Einkünfte von mehr als der Hälfte der 345 Tonnen Kokain erhält, die das Land jährlich produziert. Daher ist es nicht überraschend, dass in der Agenda der aktuellen Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der FARC das Problem des „Narcotráfico“ (Drogenhandels) mit aufgenommen wurde. Aber das ist noch nicht alles: Auch Banden, die aus den demobilisierten paramilitärischen Gruppen entstanden sind, sowie die Guerilla-Gruppe ELN, sind am Drogengeschäft beteiligt.

Ein weiterer besorgniserregender Punkt ist, dass der Drogenhandel die kolumbianische Landwirtschaft nachhaltig schädigt. Mehr als 62.000 Familien und ca. 300.000 Personen auf dem Land arbeiten permanent in diesem gefährlichen Geschäft. Während 55% von ihnen angeben, dass sie sich aus wirtschaftlichen Gründen daran beteiligen und weil der Vertrieb so einfach ist, fühlen sich 28% von den illegalen Gruppierungen dazu gedrängt. Trotzdem erhalten die Koka-Bauern lediglich 9% aus den Einnahmen des Drogenhandels. Momentan kommt noch ein dramatischer Anstieg der internen Nachfrage in Kolumbien hinzu sowie der „Microtráfico“, d.h. der Handel mit minimalen Mengen in den Strassen der Städte. Durch Verschärfung der Verbote und Kontrollen stoßen die Händler auf immer größere Widerstände beim Transport ins Ausland. Daher konzentrieren sie sich mehr auf den Handel innerhalb des Landes. Man schätzt, dass momentan ca. 20% der Kokain-Produktion in Kolumbien selbst konsumiert werden. Eine halbe Million Kolumbianer haben Drogenprobleme und Tausende sind „Gelegenheitskonsumenten“.

Diese Situation hat eine Diskussion in Gang gebracht - nicht nur in Kolumbien, sondern auch in anderen Ländern - welches die wirklich effektiven Strategien zur Drogenbekämpfung sind. Einige Experten und führende Politiker wollen die Politik zur Angebotsverminderung mit anderen Strategien verbinden, die sich mehr auf die Reduzierung der Nachfrage konzentrieren. Dabei

geht es prinzipiell um drei Vorschläge, die sich nicht unbedingt gegenseitig ausschließen: Den Drogenkonsum als Problem der öffentlichen Gesundheit zu betrachten, Straffreiheit für die Konsumenten und Händler sowie, letztendlich, die Legalisierung der Drogen selbst.

Die Vorschläge der Regierung Santos beinhalten auch einige der genannten Punkte. Schon in seinem Entwicklungsplan und verschiedenen nationalen und internationalen Szenarien, hat der Präsident Vorschläge zur Straffreiheit für Konsumenten und Produzenten von Drogen präsentiert. Es scheint, dass hier eine Wende bevorsteht hin zu einer umfassenden Drogenpolitik, wobei die Vorbeugung zusätzlich integriert wird, ohne dabei die notwendigen strafrechtlichen Lösungen außer Acht zu lassen. Die Regierung Santos hat auch neue Vorschriften im Betäubungsmittelgesetz vorgeschlagen, die weitergehende gesetzliche Instrumente zur Behandlung dieses Themas vorsehen, unter anderem, Programme zur Vorbeugung des Drogenkonsums. Wie zu erwarten, gibt es jedoch auch Kritik, die sich vehement gegen diese neue Richtung ausspricht.

Das internationale Umfeld spielt auch eine große Rolle bei diesem allmählichen Wandel der Einstellung zu dem Problem. Präsident Santos ist sich durchaus bewusst, dass sich die außenpolitischen Beziehungen Kolumbiens nicht ausschließlich auf die Drogenpolitik beschränken dürfen, aber es gibt auch wichtige internationale Alliierte, die entscheidend sind für die Umsetzung einer umfassenden Strategie im Kampf gegen die Drogen. Ein Beweis dafür war, dass er das Thema z.B. beim Gipfeltreffen der amerikanischen Staaten 2012 in Cartagena angesprochen hat und, was vielleicht noch wichtiger ist, es auch bei der nächsten ordentlichen Versammlung der OAS im Juni 2013 in Guatemala wiederaufnehmen wird. Das zentrale Thema dieser Versammlung ist: „Für eine umfassende Politik im Kampf gegen die Drogen“.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Juni 2013

www.kas.de/kolumbien

Perspektiven für die Zukunft: Umfassende Antidrogen-Politik?

Obwohl der vierte Punkt der Verhandlungs-Agenda zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC die „Lösung des Problems der illegalen Drogen“ ist, kann das Problem in diesem Szenario nicht tatsächlich gelöst werden. Selbst wenn die Guerilla-Gruppe der FARC sich vollständig aus dem Drogenhandel zurückziehen würde, gäbe es andere Akteure, die dadurch entstehende Gelegenheiten nutzen würden, wie es bereits in der Vergangenheit geschehen ist. Mehr noch, es ist zu erwarten, dass die Gewalttätigkeit ansteigen wird: Der Kampf um die Anbauzonen, die Transport-Korridore und andere Zwischenschritte in der Handelskette könnten dazu führen, dass der bewaffnete Konflikt zwischen den verschiedenen Organisationen sich noch verschärft.

Ein Anzeichen dafür ist die Situation in den Städten Cali und Medellín, wo der Streit um die Kontrolle des Drogengeschäftes zunächst von den Kartellen ausgetragen wurde, dann von paramilitärischen Gruppen und schließlich momentan von den kriminellen Banden, die nach der Demobilisierung der Paramilitärs entstanden sind. Nach offiziellen Angaben stehen in Cali 40% der Fälle von Mord und Totschlag im Zusammenhang mit dem Kampf um die Kontrolle des Drogengeschäfts in den Strassen der Stadt; auch in Medellín hat sich die Situation wieder verschärft. Sowohl die lokale Regierung, als auch Experten, führen dies auf Bandenkriege des organisierten Verbrechens zurück, die um die Kontrolle des Territoriums und den Verkauf illegaler Drogen kämpfen.

Jedoch werden diese Gewaltverbrechen und das Weiterbestehen des Drogenhandels auch von sozialen und wirtschaftlichen Problemen genährt. Der Drogenhandel funktioniert nicht nur wegen seiner hohen Rentabilität, die natürlich auf den höheren Ebenen des Geschäfts besser funktioniert als für die kleinen Dealer, sondern auch aufgrund der soziale Ungleichheiten und der unerfüllten Grundbedürfnisse in einigen Bevölkerungsschichten. Der typische Koka-Anbauer gehört zur ärmsten Landbevölkerung, die aufgrund des Fehlens anderer Möglichkeiten

auf diese Einkommensquelle zurückgreift oder oft auch dazu gezwungen wird. Er dient als billige Arbeitskraft für ein für ihn eher gefährliches als rentables Geschäft. Dabei sind besonders Regionen betroffen, die weitab von Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung liegen und wo es an staatlicher Präsenz fehlt, sowohl militärisch als auch zivil.

Daher ist es die große Herausforderung für den kolumbianischen Staat, die sozialen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Freiräume zurück zu erobern - oder zum ersten Mal wirklich zu besetzen - um so zu verhindern, dass die Gruppen, die mit dem Drogenhandel in Verbindung stehen, hier die Kontrolle behalten. Studien, die die eher ernüchternden Ergebnisse der bisherigen Anti-Drogenpolitik analysieren, betonen die Notwendigkeit, eine zusätzliche Perspektive für die Landbevölkerung zu integrieren und die repressiven Maßnahmen mit den vorbeugenden zu verbinden.

Hinsichtlich des Drogen-Angebots, sollte die Vernichtung der illegalen Anpflanzungen zwar fortgesetzt werden, aber ergänzend sollten verstärkt auch alternative Entwicklungsprogramme für die ländlichen Gebiete umgesetzt werden, die verhindern, dass die Landwirte in die Kette des Drogenhandels einbezogen werden. Ferner sollte ihnen die Möglichkeit gegeben werden, ihre illegalen Anpflanzungen durch rentable und nachhaltige landwirtschaftliche Produkte zu ersetzen. Bezüglich der Nachfrage erscheint eine vollständige Legalisierung nicht möglich und wahrscheinlich auch nicht sinnvoll. Was jedoch Regierungsberater und einige führende Politiker vorschlagen, ist eine „gewisse“ Straffreiheit, eine bessere Erziehung zur Vorbeugung des Drogenkonsums und die Behandlung des Themas unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Gesundheit; dies alles macht jedoch die polizeilichen Maßnahmen nicht überflüssig.

Aber nicht nur der kolumbianische Staat sollte diese Strategien unterstützen, sondern auch die Zivilgesellschaft und andere Staaten, da das Problem ja weit über den nationalen Bereich hinausgeht. In erster Linie müssten die politischen Strategien er-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Juni 2013

www.kas.de/kolumbien

gänzt werden und auch die Politik der produzierenden und der konsumierenden Länder besser koordiniert werden. Die Kosten erscheinen nur vordergründig höher, die Effekte bzw. Ergebnisse werden aber auf lange Sicht effizienter und nachhaltiger sein. Ein spezieller Punkt, in dem andere Staaten Kolumbien unterstützen könnten, ist die Verbesserung der Infrastruktur in Regionen, die wegen ihrer Abgelegenheit besonders anfällig für den Drogenhandel sind. Im Moment unterstützen z.B. die USA und die Europäische Union Projekte zum Ersatz illegaler Anpflanzungen in verschiedenen Regionen Kolumbiens.

Der kolumbianische Staat sollte sich überlegen die genannten Strategien zu verfolgen, aber es wird ein hoher Grad an Koordination und Kooperation auf internationaler Ebene notwendig sein, der seinerseits mit der traditionellen Anti-Drogenpolitik und vorbeugenden Maßnahmen kombiniert werden sollte. Dies gilt sowohl für die Produktionsländer als auch die Länder, in denen die meisten Drogenkonsumenten sitzen. Ohne diesen umfassenden Ansatz wird es auf lange Sicht schwierig sein, wirkliche und nachhaltige Fortschritte bei der Lösung des Drogenproblems zu erzielen und gleichzeitig auch des damit eng verknüpften bewaffneten Konfliktes in Kolumbien.