SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Lateinamerika: Neustart in der Drogenpolitik?

Kurtenbach, Sabine

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:
Kurtenbach, S. (2014). *Lateinamerika: Neustart in der Drogenpolitik?* (GIGA Focus Lateinamerika, 8). 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-400857

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 Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

Nummer 8
2014
ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

Lateinamerika: Neustart in der Drogenpolitik?

Sabine Kurtenbach

Gibt es eine Kehrtwende im „Krieg gegen die Drogen"? Statt Repression sollen künftig Prävention und staatlich kontrollierter Handel im Vordergrund stehen. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) diskutierte auf ihrer außerordentlichen Generalversammlung in Guatemala-Stadt am 19. September 2014 Möglichkeiten für einen regionalen Konsens.

Analyse

Nach Jahrzehnten des „Krieges gegen die Drogen" setzt sich auf dem amerikanischen Kontinent die Einsicht durch, dass Drogenanbau, -handel und -konsum allein mit repressiven Mitteln nicht einzudämmen sind. Uruguay hat den Konsum von Marihuana inzwischen legalisiert, in Bolivien bleibt die traditionelle Nutzung von Koka (nicht von Kokain) straffrei. Dieses Umdenken in der Drogenpolitik ist ein notwendiger erster Schritt zum Umgang mit den erheblichen negativen Folgen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

- Die Rolle Lateinamerikas auf dem internationalen Drogenmarkt wird nach wie vor vom Kokain dominiert. Eine neue Drogenpolitik kann nur dann erfolgreich sein, wenn die USA und Europa als Hauptabnehmerländer eingebunden sind.
- Die bisherige repressive Strategie und der „Krieg gegen die Drogen" produzieren nicht nur enorme Gewinnspannen, sondern verursachen auch hohe gesellschaftliche und politische Kosten. Gewalt und Korruption gefährden die lateinamerikanischen Demokratien.
- Einige Staaten haben Initiativen zur Entkriminalisierung des Konsums von Marihuana ergriffen. Dies und auch Überlegungen zur staatlichen Regulierung des Handels sind wichtige Schritte. Ein erfolgreicher Neustart erfordert aber auch eine Strategie im Umgang mit der organisierten Kriminalität. Diese hat ihren Ursprung zwar im Drogenhandel, konnte ihre Aktivitäten mittlerweile aber auch auf andere Bereiche ausweiten.
- Die Staaten Lateinamerikas haben mit dazu beigetragen, dass die Vereinten Nationen im Jahr 2016 einen Gipfel zur internationalen Drogenpolitik abhalten werden. Wenn den Worten auf der OAS-Generalversammlung Taten folgen, könnte Lateinamerika Vorreiter einer neuen globalen Drogenpolitik werden.

Schlagwörter: Lateinamerika, Drogenpolitik, organisierte Kriminalität, Korruption, Gewalt

open access

Der amerikanische Kontinent und die internationale Drogenpolitik

Am 19. September 2014 diskutierte die 46. Außerordentliche Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) in Guatemala-Stadt über eine Reform der regionalen Drogenpolitik. OAS-Generalsekretär José Miguel Insulza formulierte in seiner Eröffnungsrede vier Punkte, über die in den vergangenen Jahren Konsens erzielt worden sei:[1]

- Drogen sind ein gesundheitspolitisches Problem.
- Justizreformen müssen Alternativen zur Inhaftierung (von verurteilten Drogenstraftätern) bereitstellen.
- Hauptakteur im Drogenhandel ist das transnational organisierte Verbrechen.
- Die Institutionen der Justiz und der öffentlichen Ordnung müssen gestärkt werden.

Die Bemühungen der OAS zeigen, dass die politischen Führungen in Lateinamerika die Notwendigkeit einer umfassenderen Drogenstrategie, wie sie bislang überwiegend von Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft gefordert wurde, zunehmend anerkennen. Diese neue Politik muss auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und den einzelnen Konsumenten ebenso berücksichtigen wie die Produzenten und die internationalen Handelswege. Die Suche Lateinamerikas nach einem Konsens in der Drogenpolitik ist eingebettet in internationale Reformansätze, die im Jahr 2016 auf einer Konferenz der Vereinten Nationen (VN) zur internationalen Drogenpolitik diskutiert werden sollen.

Auf internationaler Ebene regeln verschiedene Abkommen den Umgang mit Drogen. Zentral ist hier das „Einheitsabkommen über Betäubungsmittel" der VN von 1961. Es beschränkt Anbau, Verarbeitung, Handel und Konsum von Pflanzen und Rohstoffen, aus denen Betäubungsmittel hergestellt werden können. Dazu gehören der Kokastrauch und Schlafmohn, aber auch Cannabis und synthetische Opiate wie Methadon.

Auf dem amerikanischen Kontinent ist Cannabis/Marihuana die am meisten angebaute und konsumierte Droge. Mexiko, die USA, Kolumbien, Paraguay und Kanada sind die wichtigsten Produzenten. Die Karibik wird überwiegend aus Jamaika, St. Vincent und den Grenadinen mit Cannabis versorgt. Da der Anbau weitgehend unabhängig von geographischen Lagen ist und mittlerweile auch im Haus gelingt, nimmt die Produktion für den Eigenbedarf zu. Angesichts des im Vergleich zu anderen Drogen geringeren Suchtpotenzials wurde in den vergangenen Jahren nicht nur in Uruguay, sondern auch in einigen Bundesstaaten der USA der Eigenverbrauch legalisiert. Der Anbau von Schlafmohn und Handel mit Heroin spielt eine vergleichsweise geringere Rolle und betrifft vor allem Mexiko, Kolumbien und Guatemala.

Im Zentrum der kontrovers geführten panamerikanischen Debatte steht seit über 40 Jahren das Kokain. Kokasträucher werden weltweit nur in den Andenländern Bolivien, Kolumbien und Peru angebaut. In Peru und Bolivien haben Anbau und traditioneller Konsum von Koka eine lange Tradition. Vor allem in hohen Andenlagen dient das Kauen von Kokablättern zur Stabilisierung des Kreislaufs und als Stimulans. Bolivien scheiterte 2009 mit dem Versuch, eine Änderung der VN-Konvention herbeizuführen, um diesen traditionellen Konsum zu legalisieren. Daraufhin zog Bolivien seine Beteiligung am Abkommen zunächst zurück, trat ihm jedoch im Jahr 2011 – allerdings unter Vorbehalt in Bezug auf die traditionelle Nutzung – wieder bei. Insbesondere die US-Regierung fürchtet eine Verwässerung der Konvention, wenn das Kokablatt selbst nicht mehr als Narkotikum eingestuft wird.

Während der Anbau von Koka und die Verarbeitung zu Kokain in den Andenländern stattfinden, leben die Hauptkonsumenten der Droge in den USA, Brasilien und Westeuropa. In den USA wird zum überwiegenden Teil kolumbianisches Kokain konsumiert, das über wechselnde Routen zu Land und zu Wasser über Zentralamerika, Mexiko und die Karibik transportiert wird. Brasilien und Westeuropa sind hingegen Hauptabnehmer für Kokain aus Bolivien und Peru.

Die Frage, wie der Anbau, Handel und Konsum von Kokain eingeschränkt werden kann, wird von den betroffenen Staaten sehr unterschiedlich beantwortet. Der vom damaligen US-Präsidenten Richard Nixon 1972 ausgerufene „Krieg gegen die Drogen" setzte auf die repressive Eindämmung des Drogenanbaus und -handels. In den USA wurden Spezialkräfte der Polizei gebildet und die Regierungen anderer Länder wurden zur Bekämpfung des Anbaus gedrängt. Spätestens seit den 1980er Jahren wurde die Drogenpolitik zum wichtigen,

1 Siehe: <www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=14-0040> (22. September 2014).

aber auch stark umstrittenen Thema der interamerikanischen Beziehungen.

Nach dem Ende des kalten Krieges erhielten vor allem diejenigen Länder US-amerikanische Militär- und Wirtschaftshilfe, in denen der Kampf gegen den Drogenanbau geführt wurde. Allein seit dem Jahr 2000 haben die USA über 12,5 Mrd. USD für den Kampf gegen den Drogenanbau in Lateinamerika ausgegeben (Isacson et al. 2013). Der größte Empfänger war Kolumbien, wohin ab Oktober 1999 im Rahmen des sogenannten Plan Colombia 7,5 Mrd. USD für die Drogenbekämpfung flossen.

Auch Vergünstigungen im bilateralen Handel waren an die Kooperation im „Krieg gegen die Drogen" gekoppelt. Seit 2002 muss der US-Präsident dem Kongress einen jährlichen Bericht über die Länder vorlegen, die Drogen produzieren und mit ihnen handeln. Nur Länder, denen die US-Regierung Kooperation im Kampf gegen die Drogen bestätigt, qualifizieren sich für Wirtschaftshilfe und präferentiellen Zugang zum US-Markt. Kolumbien erhielt diese Zertifizierung 1997 ebensowenig wie Bolivien seit 2009. Dennoch blieb die Menge der produzierten und gehandelten Drogen in der gesamten Region weitgehend stabil. Wo Anbauflächen vernichtet wurden, wurden sie flexibel, auch über Grenzen hinweg verlagert. Dennoch haben die USA auch unter Präsident Obama an den Grundzügen ihrer repressiven und prohibitiven Strategie festgehalten.

Die europäischen Länder haben dagegen schon früh die gemeinsame Verantwortung von Produzenten- und Konsumentenländern in der internationalen Drogenpolitik anerkannt. Diese stand sowohl bei dem 1995 begründeten Dialog zur Drogenpolitik zwischen der damaligen Europäischen Gemeinschaft und dem Andenpakt im Vordergrund als auch bei dem 2011 etablierten Kooperationsprogramm COPOLAD (Latin American Cooperation Programme on Drugs Policies with the EU). Die umfassende Strategie zielt auf eine Verringerung von Angebot und Nachfrage sowie auf Überwachung und Erfahrungsaustausch. Auch auf bilateraler Ebene hat die Europäische Union (EU) die Andenländer bei Programmen zur freiwilligen Vernichtung von Kokapflanzen und zur Förderung des Anbaus alternativer Produkte unterstützt.

In Lateinamerika selbst regte sich schon früh Widerstand gegen die repressive Drogenpolitik und die Konzentration der Drogenbekämpfung auf die Angebotsseite. Im Jahr 2008 wurde im Rahmen der OAS mit der CICAD (Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas) ein Gremium geschaffen, das die regionale Drogenpolitik diskutieren und koordinieren sollte. Der im Jahr 2009 veröffentlichte Bericht ehemaliger Staatspräsidenten aus Brasilien (Fernando Henrique Cardoso), Kolumbien (César Gaviria) und Mexiko (Ernesto Zedillo) trieb die bis dahin auf Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft begrenzte Debatte um die politischen und sozialen Kosten der vorherrschenden Drogenpolitik voran. Die OAS veröffentlichte 2013 zwei Berichte mit Vorschlägen und Szenarien für eine Reform der Drogenpolitik auf dem amerikanischen Kontinent, aber auch darüber hinaus.

Die politischen und gesellschaftlichen Kosten der Drogenökonomie

Die Tatsache, dass Anbau, Verarbeitung, Handel und Konsum von Kokain und anderen Drogen verboten ist, führt vor allem bei Verarbeitung und Transport zu extrem hohen Gewinnspannen. In der Studie der OAS wird der Umfang der Preissteigerungen von der Ernte der Kokablätter bis zum Straßenverkauf von Kokain deutlich (2013a: 54):

- Für ein Kilo Kokablätter erhält der kolumbianische Bauer ca. 1,30 USD; 450 bis 600 Kilo Kokablätter werden für die Herstellung von einem Kilo Kokapaste benötigt, das heißt, die reinen Rohstoffkosten betragen zwischen 585 und 790 USD;
- das Kilo Kokapaste wird im Urwald für ca. 2.700 USD verkauft;
- am Verschiffungshafen steigt der Wert bereits auf 5.500 bis 7.000 USD;
- erreicht die Kokapaste Zentralamerika, ist das Kilo bereits 10.000 USD wert;
- auf der mexikanischen Seite der Grenze zu den USA steigt der Preis auf 15.500 USD;
- in den USA hat das Kilo einen Großhandelspreis von 27.000 USD; im Verlauf des Transports wird die Paste allerdings auf das doppelte Gewicht Kokain gestreckt;
- im US-Straßenhandel kostete ein Gramm Kokain im Jahr 2010 165 USD, das ursprüngliche Kilo Kokapaste war am Ende seiner Reise folglich 330.000 USD wert.

Diese Zahlen spiegeln eine Gewinnmarge wider, die ihresgleichen sucht. Während der größte Anteil des Gewinns in den Konsumentenländern entsteht, tragen die Anbau- und Transitländer den überwie-

genden Teil der sozialen und politischen Kosten in Form von Korruption und Gewalt – ganz zu schweigen von den gesundheitlichen Folgen der Besprühung von Kokafeldern mit Herbiziden. Nicht zuletzt daran haben sich immer wieder Proteste entzündet.

Die Drogenökonomie verursacht auf unterschiedlichen Ebenen hohe soziale und politische Kosten: Ein Teil der Gewinne aus dem Drogenhandel fließt in die Korruption, die nicht nur entlang der Handelsrouten, sondern in der gesamten Region ein gravierendes Problem darstellt. Mit Ausnahme von Uruguay und Chile erreichen alle Länder Lateinamerikas beim Korruptionsindex von Transparency International Werte unter 50 (auf einer Skala von 1 bis 100).[2] Besonders anfällig für Korruption sind die in Lateinamerika chronisch unterbezahlten Mitarbeiter von Polizei und Justiz sowie andere öffentliche Amtsträger. Bezahlt wird hier vor allem für das „Wegsehen", damit die Drogenhändler ihren Geschäften ungehindert nachgehen können.

Das Beispiel Guatemala zeigt, wie stark die Polizei nicht nur „wegsieht", sondern selbst Teil des Problems ist. In den vergangenen Jahren wurden über ein Dutzend Polizeichefs und mehrere Innenminister wegen Verwicklungen in den Drogenhandel entlassen. Allein im Jahr 2010 gab es 348 Anzeigen gegen Polizeioffiziere wegen der Beteiligung an kriminellen Aktivitäten. Auch in Mexiko oder Kolumbien ist ein hohes Maß an Korruption in der Polizei dokumentiert. Zwar gibt es immer wieder auch Erfolgsmeldungen, wenn Kokain(paste) beschlagnahmt wird oder Labors zerstört werden – allerdings sind die Labors schnell wieder aufgebaut und der Handel sucht sich neue Routen.

Wo Korruption im Interesse des Drogenhandels nicht funktioniert oder wo es Konflikte um die Kontrolle von Handelsrouten oder Territorien gibt, eskaliert die Gewalt. Dies ließ sich in den 1990er Jahren in Kolumbien, später in Mexiko und Zentralamerika beobachten. Das Verhältnis zwischen Gewalt und illegalem Drogenhandel ist allerdings komplexer als in Politik und Medien oft dargestellt:

Durch Einnahmen aus der kriminellen Ökonomie (neben Drogenhandel auch Entführungen und Erpressungen) finanzieren sich bewaffnete Akteure. In Kolumbien haben davon sowohl die gegen den Staat agierenden FARC-Guerillagruppen als auch die mit dem Staat kooperierenden Paramilitärs profitiert. In Peru begünstigte der Drogenhandel besonders die Guerilla „Leuchtender Pfad". Diese Finanzierungsmöglichkeiten verlängern Konflikte, weil bewaffnete Gruppen nicht mehr ausschließlich auf die Unterstützung der Bevölkerung angewiesen sind.

Gewalt dient aber auch der Aufrechterhaltung oder Ausweitung der kriminellen Ökonomie. Dazu gehört ebenso selektive politische Gewalt – etwa die Ermordung nicht korrupter Polizisten oder Richter – wie die bewaffnete Absicherung der Geschäfte oder die Vertreibung von Kleinbauern, um deren Land nutzen zu können. In den letzten Jahren ließ sich in Mexiko beobachten, wie brutal und gewaltsam diese Prozesse sein können (Schulz 2011). Die Gewalt war – ähnlich wie in Kolumbien – vor allem dort groß, wo die Drogenkartelle entweder miteinander um Einfluss kämpften oder wo ihnen staatliche und nicht-staatliche Akteure die Stirn boten.

Der Blutzoll der Drogenökonomie ist in Lateinamerika zweifelsohne hoch. Allerdings finden bei Weitem nicht alle Morde im Drogenkontext statt. Ein direkter Bezug zwischen hohen Homizid-Raten und Drogenhandel lässt sich nicht nachweisen (OAS 2013a: 78). So weisen nur einige, aber nicht alle der Kommunen, durch die Transitrouten des Drogenhandels führen, hohe Mordraten auf. Und auch abseits der Handelsrouten kann es durchaus hohe Mordraten geben. Dies zeigt, dass auch andere Faktoren wirksam sind, etwa die Auswirkungen der Drogenökonomie auf die jeweiligen lokalen und nationalen Machtstrukturen.

Wo sich Korruption und Gewalt ausbreiten, entstehen Machtverhältnisse, die auf der Drogenökonomie basieren und die bestehende demokratische Institutionen und Prozesse unterminieren. Die Auswirkungen sind vor allem in Ländern, deren demokratische Institutionen fragil sind, besonders bedrohlich. Am offensichtlichsten war dies in den vergangenen Jahren im Norden Zentralamerikas, in Guatemala, Honduras und El Salvador. Hier versuchten Politiker bei Wahlen vor allem mit Forderungen nach der „harten Hand" oder der „superharten Hand" zu punkten. Mit Verweis auf Gewalt und illegale Ökonomien wurden dann grundlegende politische und bürgerliche Rechte ausgehebelt und missachtet.

Gerade der Fall Guatemala zeigt, wie das Rechtssystem zum Schauplatz von Machtkämpfen wird, damit kriminelle Akteure weiterhin mit Straflosigkeit rechnen können (Dudley 2014). Dazu kommt,

2 Siehe: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> (22. September 2014).

dass soziale Proteste in vielen Ländern kriminalisiert werden, indem beispielsweise Kleinbauern unterstellt wird, sie arbeiteten mit Drogenhändlern zusammen, obwohl sie gegen ihre Vertreibung durch Großprojekte protestieren. Auch für Mexiko dokumentiert ein aktueller Bericht von Amnesty International (2014), dass der Einsatz von Militärs im Kampf gegen die kriminelle Ökonomie Folter und andere Formen der Misshandlung fördert.

Repräsentanten einer demokratischen Öffentlichkeit, wie unabhängige Journalisten oder Menschenrechtsaktivisten, zählen zu den bevorzugten Opfern der Gewalt. Lateinamerika gehört trotz seiner formalen Demokratisierung noch heute zu den Regionen der Welt, in denen diese beiden Gruppen als extrem gefährdet gelten. Nicht zuletzt deshalb kamen die ersten Rufe nach einer anderen Drogenbekämpfungsstrategie von zivilgesellschaftlichen Gruppen. Selektive politische Gewalt und Angstdiskurse untergraben das Vertrauen in demokratische Prozesse und Institutionen. Ausgerechnet Parlamenten und politischen Parteien, in denen demokratische Repräsentation und Willensbildung stattfinden sollen, bringen die Bürger nur geringes Vertrauen entgegen, wie neuere Umfragen zeigen.[3]

Diese Problemlagen und Konflikte sind teilweise so gravierend, dass die betroffenen Staaten schnell das Etikett „fragiler" oder „gescheiterter Staat" erhalten. Kolumbien war hiervon ebenso betroffen wie Guatemala und Mexiko. Die Schwäche dieser Staaten hängt aber weniger mit dem Drogenanbau und -handel an sich zusammen als mit der Kriminalisierung und der repressiven Drogenbekämpfung. In den letzten fünf bis zehn Jahren verbreitete sich daher die Einsicht, dass ein Politikwechsel dringend erforderlich ist. Allerdings ist die aktuelle Debatte nach wie vor überwiegend auf den Umgang mit Drogen fokussiert und nicht auf die negativen Konsequenzen der bisherigen repressiven Drogenbekämpfungspolitik.

Elemente einer neuen Drogenpolitik

In den vergangenen Jahren entstanden in verschiedenen Ländern Lateinamerikas erste Ansatzpunkte für einen neuen und demokratisch-rechtsstaatlichen Umgang mit dem Anbau und Konsum von Drogen (FES 2013). Hierzu gehören ebenso Initiativen zur freiwilligen Vernichtung von Kokapflanzen und zur Förderung alternativer Anbauprodukte wie die Legalisierung des persönlichen Konsums und des Kleinhandels.

In Bolivien kam es mit dem Amtsantritt von Präsident Evo Morales im Jahr 2006 zu einer Umorientierung in der nationalen Drogenpolitik. Zentrales Element seiner Strategie war die Unterscheidung zwischen Kokablättern und Kokain. Die Regierung regulierte und kontrollierte den Anbau von Kokasträuchern und legalisierte den traditionellen Konsum (kauen von Kokablättern oder Zubereitung als Tee). Herstellung und Handel von Kokainpaste/Kokain werden dagegen weiterhin strafrechtlich verfolgt. Dies entschärfte den Konflikt mit den gut organisierten Kokabauern und führte in den letzten Jahren auch zu einer Reduzierung des Anbaus. Möglich war dies aufgrund der sozialen Kontrolle durch die Vereinigung der Kokabauern selbst, die Verstöße gegen Mengenbeschränkungen mit Strafen bis zur Enteignung sanktionieren kann. Außerdem investierte die Regierung in die ländliche Infrastruktur und in die Entwicklung alternativer Anbauprodukte (Ledebur und Youngers 2013).

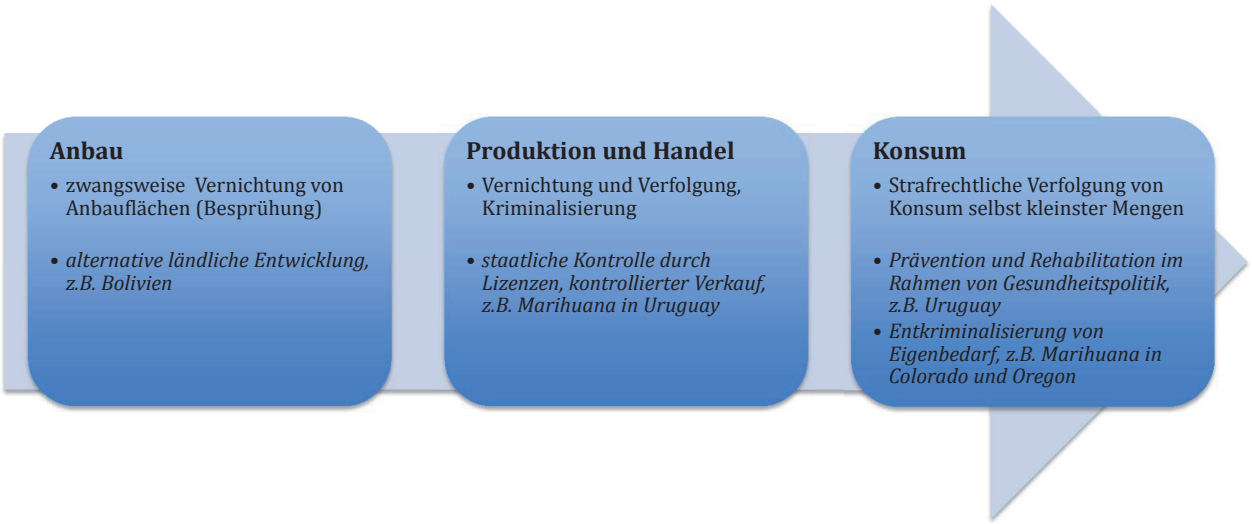
Uruguay hat im Jahr 2013 als erstes Land weltweit den Konsum von Marihuana legalisiert und den Handel staatlich reguliert. Der Anbau ist in unterschiedlicher Form möglich: privat (bis zu sechs Pflanzen mit maximal 480 Gramm Ertrag im Jahr), in der Gruppe (15 bis 45 Personen können sich in sogenannten Clubs zusammenschließen; maximal 99 Pflanzen) und schließlich kann der Staat auch privaten Unternehmen Lizenzen zum kommerziellen Anbau erteilen. Gehandelt werden darf Marihuana ausschließlich mit staatlicher Genehmigung in Apotheken. Der Kauf von maximal 40 Gramm Marihuana pro Person ist nur uruguayischen Staatsbürgern erlaubt (Ramsey 2013). Damit sinken die Gewinnmargen des illegalen Handels und auch die Beschaffungskriminalität nimmt erheblich ab.

Diese neue Politik setzt also auf Prävention, primär durch Maßnahmen der Gesundheitspolitik und der ländlichen Entwicklung. So steht auch in Kolumbien bei den Friedensgesprächen zwischen FARC-Guerilla und Regierung vor allem die ländliche Entwicklung auf der Tagesordnung.[4]

3 Latin American Public Opinion Project (LAPOP), <www.vanderbilt.edu/lapop/> (23. September 2014).

4 Siehe: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Solución%20al%20problema%20de%20las%20drogas%20il%C3%ADcitas.pdf> (25. September 2014).

Abbildung 1: Der Umgang mit Drogen: repressive und *neue* Ansätze



Quelle: Darstellung der Autorin.

An die Konsumenten gerichtet sind dagegen Ansätze, bei denen die gesundheitlichen Schäden und sozialen Probleme im Vordergrund stehen, die mit dem Drogenkonsum verbunden sind. Vor allem in diesem Bereich engagieren sich seit Langem Organisationen der Zivilgesellschaft. Am 11. September 2014 wurden diese Problembereiche auf der – von zivilgesellschaftlichen Gruppen initiierten – 5. Lateinamerikanischen Drogenkonferenz in Costa Rica diskutiert.[5] Die Entkriminalisierung des individuellen Konsums soll zudem dazu beitragen, den Fokus der Justiz von der Kleinkriminalität auf die transnationale organisierte Kriminalität zu verlagern.

Als erster amtierender Präsident Lateinamerikas hat der guatemaltekische Präsident Otto Pérez Molina im Jahr 2012 die Entkriminalisierung auch des Drogenhandels ins Gespräch gebracht. Allerdings darf bezweifelt werden, dass dies eine gangbare Alternative ist. Zum einen erfordert dieser Schritt einen internationalen Konsens, der am Widerstand der USA scheitern wird. Zum anderen ist Bolivien ein Beispiel dafür, dass es schwierig ist, nur einen Teil der Handelskette (hier den Anbau) zu entkriminalisieren. Denn in Bolivien werden nicht nur zunehmend Kokablätter zu Kokapaste/Kokain verarbeitet, das Land dient auch immer häufiger als Transitland für peruanisches Kokain.

Selbst wenn ein solcher Umschwung in der Drogenpolitik auf dem amerikanischen Kontinent oder sogar international konsensfähig wäre, bliebe immer noch die Frage der Umsetzung: Die genannten Maßnahmen und Politiken setzen – unabhängig davon, ob sie auf den Anbau, die Regulierung der Vermarktung oder den Konsum zielen – neben dem notwendigen politischen Willen ein Mindestmaß an finanziellen und technischen Kapazitäten des Staates voraus. Notwendig wäre eine präventive Gesundheitspolitik ebenso wie die Sanktionierung von Verstößen in einem regulierten Drogenmarkt durch die Justiz. Wie sollen die lateinamerikanischen Staaten dies leisten, denen zwar manch spektakuläre Aktion gegen die Drogenkartelle gelingt, die aber nicht in der Lage sind, diese strafrechtlich zu belangen? Dass viele Drogenbosse in die USA ausgeliefert werden, damit ihnen dort der Prozess gemacht werden kann, zeigt, wie schwach die lateinamerikanische Justiz ist.

Tatsache ist, dass die negativen Folgen der repressiven Politik der letzten Jahrzehnte nicht einfach verschwinden werden. Das organisierte Verbrechen hat in den vergangenen Jahren seine Einkommensquellen diversifiziert. Inzwischen sind kriminelle Gruppen auch im Waffenhandel, Menschenschmuggel und vielen anderen Bereichen aktiv. Die Veränderung der Drogenpolitik ist zwar ein erster wichtiger Schritt, reicht allein aber nicht aus. Unabdingbar sind Strategien des rechtsstaatlichen Umgangs mit der organisierten Kriminalität als begleitende Maßnahmen.

5 Meldung von UNODC Brasilien, online: <www.unodc.org/lpo-brazil/en/frontpage/2014/09/10-conferencia-na-costa-rica-discute-politicas-de-drogas-na-america-latina.html> (26. September 2014).

Lateinamerika als Vorreiter einer neuen globalen Drogenpolitik?

Die aktuellen Debatten in Lateinamerika stehen am Anfang eines internationalen Prozesses zur Reform der Drogenpolitik. Obwohl die spezifischen Problemlagen im Umgang mit den einzelnen Drogen (Marihuana, Kokain, Heroin, Amphetamine) unterschiedlich sind, ähneln sich die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen und Kosten der repressiven Drogenpolitik. Die Global Commission on Drug Policy (2014) betont in ihrem jüngsten Bericht, dass unterschiedliche Drogen verschiedene Formen der Regulierung erfordern. Das zentrale Ziel müsse die Kontrolle der Regierungen über den Drogenmarkt sein. Hierzu muss es dann aber nicht nur Regelungen geben, sondern diese müssen auch implementiert und Verstöße sanktioniert werden. Nur wenn die beteiligten Institutionen (Polizei, Justiz) legitimiert sind und die Bevölkerung sie für glaubwürdig hält, können sie vereinbarte Regelungen auch konsequent durchsetzen. Der Kampf gegen die weitverbreitete Straflosigkeit muss deshalb ein zentraler Eckpfeiler einer neuen Drogenpolitik sein, die Maßnahmen gegen das organisierte Verbrechen einschließt.

Die Debatten anlässlich des außerordentlichen Gipfels der OAS in Guatemala sind ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung. Die Diskussion einer alternativen Drogenpolitik geht damit über spezialisierte Zirkel hinaus und wird in die politischen Gremien eingebracht, die Entscheidungskompetenzen haben und für Veränderungen sorgen können. Die Erfahrungen Lateinamerikas mit neuen Drogenpolitiken werden im Jahr 2016 in die Debatten auf dem VN-Gipfel zur Neugestaltung der internationalen Drogenpolitik einfließen. Voraussetzung zur Umsetzung dieser neuen Politiken ist allerdings ein rechtsstaatliches Fundament – und ein langer Atem.

Literatur

Amnesty International (2014), *Out of Control: Torture and Other Ill-Treatment in Mexico*, London.

Dudley, Steven (2014), Backroom Justice: The War for Guatemala's Courts, in: *InSight Crime*, September, online: <www.insightcrime.org/special-series/the-war-for-guatemala-s-courts> (25. September 2014).

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (Hrsg.) (2013), *From Repression to Regulation: Proposals for Drug Policy Reform*, Bogotá.

Global Commission on Drug Policy (2014), *Taking Control: Pathways to Drug Policies that Work*, September, online: <http://static.squarespace.com/static/53ecb452e4b02047c0779e59/t/540da6ebe4b068678cd46df9/1410180843424/global_commission_EN.pdf> (25. September 2014).

Isacson, Adam, et al. (2013), *Time to Listen: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., online: <www.ciponline.org/research/entry/time-to-listen> (26. September 2014).

Ledebur, Kathryn, und Coletta A. Youngers (2013), From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia, in: *Stability: International Journal of Security and Development*, 2, 1, 1-11.

Organisation of American States (OAS) (2013a), *The Drug Problem in the Americas: Introduction and Analytical Report*, Washington, D.C.

Organisation of American States (OAS) (2013b), *Drug Scenarios for the Americas 2013-2025*, Washington, D.C.

Ramsey, Geoffrey (2013), Uruguay's Marijuana Bill Faces Political, Economic Obstacles, in: *InSight Crime*, online: <www.insightcrime.org/investigations/uruguay-marijuana-bill-faces-political-economic-obstacles> (25. September 2014).

Schulz, Christiane (2011), *Mexiko: Gewalteskalation und Straflosigkeit*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1112.pdf> (26. September 2014).

Die Autorin

Dr. Sabine Kurtenbach ist Politikwissenschaftlerin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Sie untersucht die Ursachen und Dynamiken von Gewalt sowie die spezifischen Problemlagen in Nachkriegsgesellschaften. Ihre regionalen Schwerpunkte sind Zentralamerika und die Andenländer.

E-Mail: <sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de>, Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/kurtenbach>

GIGA-Forschung zum Thema

Governance in den internationalen Beziehungen wird im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 bearbeitet. Ursachen, Dynamiken und Folgen von Gewalt werden im Forschungsschwerpunkt 2 untersucht; hier analysiert das Forschungsteam 5 „Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit" im Kontext von politischen Transformationsprozessen und Nachkriegsgesellschaften.

GIGA-Publikationen zum Thema

Argueta, Otto (2013), *Private Security in Guatemala: Pathway to Its Proliferation*, Studien zu Lateinamerika, 22, Baden-Baden: Nomos.

Argueta, Otto, Sebastian Huhn, Sabine Kurtenbach und Peter Peetz (2011), *Blocked Democracies in Central America*, GIGA Focus International, English Edition, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/international>.

Kurtenbach, Sabine, und Christoph Heuser (2013), *Kriminalität und Gewalt untergraben Lateinamerikas Demokratien*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Kurtenbach, Sabine (2013), *Transformationsprozesse, öffentliche Sicherheit und Militär*, GIGA Focus Global, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Kurtenbach, Sabine (2011), *StateBuilding, War and Violence: Evidence from Latin America*, GIGA Working Papers, 181, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Mattes, Hanspeter (2009), *Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, GIGA Focus Global, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

open access

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 die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

IMPRESSUM

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. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. 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. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; 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