



Illegaler Drogenanbau, legale Vermarktung?

Koka und Schlafmohnanbau im Vergleich

DANIEL BROMBACHER

Juni 2013

- Nicht nur in Lateinamerika gewinnt die drogenpolitische Reformdebatte an Vehemenz, ebenso wie die Kritik an dem internationalen Drogenkontrollregime, das auf den drei Drogenkonventionen der Vereinten Nationen fußt. Dabei wird jedoch häufig vergessen, dass auch die VN-Drogenkonventionen Handlungsspielräume für einen verbesserten Umgang mit dem Problem des Drogenanbaus lassen.
- Faktisch wäre so auch den Koka anbauenden Staaten die Möglichkeit gegeben, legale Nutzungsoptionen für Koka zu entwickeln und kokabasierte Produkte zu vertreiben. Ein Hindernis stellt jedoch insbesondere die mangelnde Effizienz der bestehenden Regulierungssysteme für Kokaanbau und das Unvermögen dar, legale und illegale Märkte zu trennen.
- Der Vergleich von Staaten wie Kolumbien, Myanmar oder Afghanistan, wo der Drogenanbau illegal stattfindet, und Staaten wie Indien oder Türkei, wo Schlafmohn zu legalen Zwecken angebaut wird, zeigt, dass Drogenanbau nicht zwingend zu Gewalt, Korruption und Entwicklungshemmnissen führt.
- Entscheidend für die Auswirkungen von Drogenanbau auf Staat und Gesellschaft der betroffenen Länder ist also der legale Status des Anbaus. Abhängig von verschiedenen Szenarien würden die hier gegebenen konkreten Politikempfehlungen zu einer Verringerung des Schadens von Drogenanbau für die betroffenen Länder führen.

Zusammenfassung	3
1 Einführung	3
2 Der Status quo: Kokaanbau zwischen Legalität und Illegalität im Andenraum ...	4
2.1 Überschussproduktion und legale Nutzung des Kokablatts: Bolivien	5
2.2 Legalen Anbau, kriminalisierter Anbau: Peru	6
2.3 Rigide Anbauerstörungspolitik: Kolumbien	8
2.4 Lateinamerikanische Drogenproduktion: Neue Tendenzen	9
3 Mehr als nur Drogen: Entwicklungs- und sicherheitspolitische Folgen der Ansiedlung von Drogenanbau	10
3.1 Warum kommt es eigentlich zur Ansiedlung von Drogenanbau?	11
3.2 Welchen Schaden richten Drogenanbau und andere Segmente der illegalen Drogenökonomie eigentlich an?	13
3.3 Rechtlicher Status des Drogenanbaus und dessen Folgen	15
4 Exkurs: Legale Nutzungsoptionen für Schlafmohn und Koka	17
4.1 Legale Kommerzialisierungswege: Schlafmohn und Koka im Vergleich	17
4.2 Das Beispiel Türkei	18
4.3 Das Beispiel Indien	19
5 Ausgangslage in der Türkei und Indien versus Ausgangslage in den Andenländern	20
6 Drogenanbau als fixe Variable: Drei Optionen zum Umgang damit	21
6.1 Die aktuelle drogenpolitische Reformdebatte in Lateinamerika	21
6.2 Bewahrung des globalen drogenkontrollpolitischen Status quo	23
6.3 Bewahrung des globalen drogenkontrollpolitischen Status quo bei verstärkten Reformoptionen im Rahmen des bestehenden Regimes	23
6.4 Die (einzelstaatliche) Legalisierung einzelner Drogen	24
Bibliographie	25

Die nachfolgenden Ausführungen stellen ausschließlich die Meinungen des Autors dar, nicht die der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Die Studie wurde auf Spanisch veröffentlicht im FES-Sammelband »De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas«, s. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf>. Die darin von den lateinamerikanischen Autoren entwickelten Vorschläge der Drogenpolitikreform sind zusammengefasst als Perspektive erhältlich auf Deutsch (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/10043.pdf>), Englisch (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/10044.pdf>) und Spanisch (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10033.pdf>). Vorgestellt und diskutiert wurden die verschiedenen Studien auf einer internationalen Fachkonferenz in Berlin, s. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10034-20130603.pdf>.

Abkürzungen

CEDE	Centro sobre Desarrollo Económico (Kolumbien)
DEA	United States Drug Enforcement Agency
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GAO	Government Accountability Office
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH
Kokain Hcl	Kokain-Hydrochlorid
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer südamerikanischer Markt)
INCB	International Narcotics Control Board
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
PBC	Pasta Básica de Cocaína (Kokain(basis)paste)
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UN	United Nations
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VRAE	Valle de los Ríos Apurímac y Ene
WOLA	Washington Office on Latin America

Zusammenfassung

Die Staaten, in denen weltweit illegal Koka und Schlafmohn als Vorläuferpflanzen für Kokain und Heroin angebaut werden, lassen sich an zwei Händen abzählen. Die meisten dieser Staaten sind entweder Konflikt- oder Postkonfliktstaaten und/oder zeichnen sich zumindest in einigen Regionen durch äußerst fragile Staatlichkeit aus. Der Drogenanbau sowie in der Folge Produktion von und Handel mit Drogen ziehen erhebliche umwelt-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Konsequenzen für die betroffenen Staaten nach sich. Die vorliegende Studie zeigt, dass illegaler Drogenanbau nahezu immer zur Verstärkung von Armut unter den betroffenen Koka- oder Schlafmohnbauern führt, staatliche Behörden korrumpiert sowie bewaffnete Konflikte alimentiert und verstetigt, während es in Nichtkonfliktregionen in Verbindung mit Drogenökonomien häufig zu erhöhten Gewalttaten kommt. Dies gilt für den Kokaanbau in den Andenländern Südamerikas ebenso wie für die Schlafmohn produzierenden Staaten Afghanistan, Myanmar und Laos in Asien.

Die vorliegende Untersuchung demonstriert jedoch anhand eines simplen Vergleichs, dass bei gleichen internationalen rechtlichen und ähnlichen lokalen Rahmenbedingungen der Schlafmohnanbau zu legalen pharmazeutischen und kulinarischen Zwecken in Indien und der Türkei zu anderen sozialen, ökonomischen und entwicklungspolitischen Ergebnissen führt. Im Gegensatz zu Staaten wie Kolumbien, Peru, Myanmar oder Afghanistan geht in der Türkei und Indien der Drogenanbau weder mit Gewalt und Bürgerkrieg noch mit vergleichbar massiver Korruption und Umweltschäden einher. Die Studie zeigt anhand zweier Vergleiche – des Vergleichs der drei Kokaanbaustaaten in Südamerika untereinander einerseits und des Vergleichs dieser drei Staaten mit den beiden legalen Schlafmohnproduzenten Türkei und Indien andererseits –, dass der legale Status des Anbaus entscheidend für die Auswirkungen von Drogenanbau auf Staat und Gesellschaft der betroffenen Länder ist.

In Lateinamerika und darüber hinaus ist die Ansicht verbreitet, dass den Koka anbauenden Staaten die legale Nutzung des Kokablatts durch das internationale Kontrollregime der drei UN-Drogenkonventionen verwehrt bliebe. Die Studie zeigt, dass diese Annahme falsch ist; faktisch wäre auch den Koka anbauenden Staaten im Rahmen des UN-Drogenkontrollregimes die Möglichkeit

gegeben, legale Nutzungsoptionen für Koka zu entwickeln und kokabasierte Produkte zu vertreiben. Tatsächlich werden die betroffenen Staaten grundsätzlich nicht von rechtlichen Gründen daran gehindert, sondern von der mangelnden Effizienz der bestehenden Regulierungssysteme für Kokaanbau. Aus diesem Missstand resultiert eine international nur sehr gering ausgeprägte Glaubwürdigkeit, über Instrumente zu verfügen, den Anbau zu legalen Zwecken von dem illegalen Anbau und der illegalen Drogenproduktion zu trennen, wie dies Staaten wie Indien und die Türkei im Rahmen eines aufwendigen Kontrollregimes weitgehend erreichen. Unter dieser Maßgabe zeigt die Studie Politikoptionen unter verschiedenen hypothetischen drogenkontrollpolitischen Szenarien auf, die sich an der derzeitigen drogenpolitischen Reformdebatte in Lateinamerika und darüber hinaus orientieren.

1 Einführung

Wenige Staaten auf der Welt monopolisieren weitgehend den illegalen Anbau von Koka und Schlafmohn, der Vorläuferpflanzen des landläufig als harte Drogen bezeichneten Kokains und Heroins. Für Koka sind das Bolivien, Kolumbien und Peru in Südamerika, für Schlafmohn, neben einigen im Vergleich eher unbedeutenden Produzentenstaaten, die asiatischen Länder Afghanistan, Myanmar und Laos. Daneben gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die legal Schlafmohn für pharmazeutische und kulinarische Zwecke produzieren. Diese Art der legalen Nutzung der alkaloidhaltigen Pflanzen wie Schlafmohn oder Koka ist innerhalb strenger internationaler Richtlinien und im Rahmen eines engmaschigen internationalen Regulierungsregimes möglich und steht im Einklang mit den hierfür maßgeblichen UN-Drogenkonventionen. Während sich diese legalen Nutzungsmöglichkeiten für Schlafmohn fest etabliert haben, gibt es bislang nur begrenzte legale Verwendungen für Koka. Einige Staaten, an vorderster Front Bolivien, unternehmen bereits seit geraumer Zeit Versuche, das Kokablatt stärker für legale kommerzielle Zwecke zu nutzen. Sie scheitern jedoch bislang an der Umsetzung eines effektiven und damit glaubwürdigen Kontrollsystems des Anbaus und somit auch an der Vermeidung der Überschussproduktion für illegale Zwecke. Gleichzeitig bestünde auch in der Entalkaloidisierung des Kokablatts eine vergleichsweise praktikable Möglichkeit, ohne rechtliche Konflikte die Pflanze zu nutzen und zu kommerzialisieren. Von den

streng kontrollierten Alkaloiden befreit (beziehungsweise ihr Anteil unter bestimmte Grenzwerte reduziert), fällt Koka nicht mehr unter das Betäubungsmittelrecht.

Die legale Nutzung von Koka könnte den Andenstaaten dabei helfen, den Schaden, den der Drogenanbau in den betroffenen Ländern seit geraumer Zeit anrichtet, zu reduzieren und das Problem einzuhegen. Die legale Schlafmohnwirtschaft, wie sie in Ländern wie Indien oder der Türkei betrieben wird, ist derweil in Lateinamerika kaum bekannt. Ihre Analyse und der Vergleich mit den Anbaustaaten in Südamerika sind jedoch aufschlussreich und können als Grundlage für die Formulierung von Reformansätzen der aktuellen Drogenpolitik dienen.

Deshalb wird in der vorliegenden Studie wie folgt vorgegangen: Im zweiten Kapitel werden die Anbauproblematik und die sich zum Teil stark voneinander unterscheidenden rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in den drei Andenstaaten dargestellt, welche die weltweite Kokaproduktion monopolisiert haben. Im dritten Kapitel wird dargestellt, welche sozialen, entwicklungs-, umwelt- und sicherheitspolitischen Schäden der Drogenanbau in den betroffenen Staaten verursacht und wie die rechtlichen Rahmenbedingungen direkt die Wirkungen konditionieren, die die Produktion organischer Drogen auf die betroffenen Staaten hat. Die Kenntnis dieser Kausalkette ist von zentraler Bedeutung, um den Bedarf und die Folgen von Reformoptionen beurteilen zu können. Darauf folgt im Rahmen eines Exkurses eine kurze Beschreibung der Rahmenbedingungen und der Funktionsweise der legalen Opiatproduktion in der Türkei und in Indien, um im Anschluss die Situation in beiden Staaten mit der in den Andenländern zu vergleichen. Der Vergleich mündet in der Skizzierung dreier Szenarien für die Entwicklung des Drogenanbaus in Lateinamerika unter verschiedenen Prämissen.

2 Der Status quo: Kokaanbau zwischen Legalität und Illegalität im Andenraum

Die drei Andenländer Bolivien, Kolumbien und Peru monopolisieren weitgehend den globalen Anbau des Kokablatts, den organischen Ursprungsstoff für das in verschiedenen Erscheinungsformen verarbeitete Alkaloid Kokain, welches als Kokain Hcl (Kokainpulver), Crack oder Kokainpaste (Bazuco, Paco, Pasta Básica de Coca-

ina/PBC) verwendet wird. Auch die Weiterverarbeitung des Kokablatts zu Kokain findet hauptsächlich, jedoch nicht ausschließlich, in diesen drei Staaten statt. Derweil werden auch in den Anrainerstaaten der Koka produzierenden Staaten regelmäßig sogenannte Kokainlabore von den Sicherheitsbehörden entdeckt und zerstört.¹

Der Kokaanbau reicht im Andenraum bis weit in präkolumbische Zeiten zurück. Bis heute ist das Kauen des Kokablatts, dessen Konsum als Tee und dessen Verwendung zu rituellen Zwecken im Andenraum weit verbreitet. Dies gilt vor allem, aber nicht ausschließlich, für indigene Völker. Während der traditionelle Konsum des Blattes in Bolivien und Peru, also in Ländern, in denen indigene Völker bis heute bedeutende Anteile der Gesamtbevölkerung ausmachen, am weitesten verbreitet ist, ist er auch unter indigenen Populationen in Argentinien, Chile, Ecuador und Kolumbien üblich. Der Konsum des Kokablatts in der Ursprungsform (nicht als konzentriertes Kokain) ist in nur wenigen Ländern Südamerikas gänzlich verboten. In Bolivien und Peru ist er legal, in den meisten Anrainerstaaten zumindest für indigene Bevölkerungsgruppen.²

Auch der Anbau ist in Bolivien und Peru mit geografischen und individuellen Beschränkungen oder im Rahmen eines Lizenzierungssystems weitgehend erlaubt, während er in einigen Nachbarländern für einzelne ethnische Gruppen nicht verboten ist. Die empirische Bewertungsgrundlage für den Kokaanbau liefert der jährliche Welttdrogenbericht des UNODC beziehungsweise die *crop monitoring surveys* derselben UN-Organisation, die für die drei Andenländer jährlich durchgeführt werden. Die US-Regierung schätzt mithilfe eines anderen Verfahrens ebenfalls das Ausmaß des Kokaanbaus und der Kokainproduktionsvolumina, jedoch mit teilweise erheblichen Abweichungen von den von der UN berechneten Zahlen. Die Diskrepanz zwischen von UNODC geschätztem Kokaanbau und geschätzter Kokainproduktion für 2011 und den vom Drogenbüro des Weißen Hauses veröffentlichten Zahlen zur Kokainproduktion in den drei

1. Für 2009/2010 meldeten neben Bolivien, Kolumbien und Peru auch Argentinien, Chile, Ecuador und Venezuela den Fund zahlreicher Labore zur Herstellung von Kokapaste oder Kokain-Hcl. Darüber hinaus wurden entsprechende Einrichtungen vereinzelt auch in Mexiko und den USA sowie in Griechenland und Spanien entdeckt. Vgl. UNODC 2012c, Statistical Annex, Illicit Laboratories.

2. Auch in Argentinien sind der Besitz und der Konsum des Kokablatts grundsätzlich nicht strafbar. Vgl. <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cdrogadiccio/ley23737.htm> (abgerufen am 3.10.2012).

Ländern im selben Jahr ist besonders auffällig.³ Da die US-Regierung bislang keine Zahlen zu Anbauvolumina (sondern nur für die geschätzte Kokainproduktion) für 2011 vorgelegt hat, halten sich die folgenden Ausführungen an die UNODC-Zahlen, die inzwischen für alle drei Anbaustaaten für das Jahr 2011 vorliegen und in der zugrunde liegenden Methodologie weit transparenter und nachvollziehbarer sind.

Konsum wie Anbau des Kokablatts sind nach der *UN Single Convention on Narcotic Drugs* von 1961 (die sog. Einheitskonvention) grundsätzlich nicht erlaubt, wenn auch Ausnahmen für Anbau und Handel von Kokablättern, überwiegend für wissenschaftliche oder medizinische Zwecke, möglich sind. Dieses Spannungsverhältnis zwischen nationalem und Gewohnheitsrecht auf der einen und den (insgesamt drei) UN-Drogenkonventionen auf der anderen Seite spiegelt sich auch innerhalb der Region im mitunter sehr unterschiedlichen Umgang mit dem Problem des Kokaanbaus wider, wie die Beschreibung der Situation in den drei Anbaustaaten zeigt.

2.1 Überschussproduktion und legale Nutzung des Kokablatts: Bolivien

In Bolivien ist der Anbau des auch als *hoja sagrada* (heiliges Blatt) bezeichneten Koka bis zu einer Obergrenze von 12.000 Hektar legal. Grundlage hierfür ist das Gesetz 1008 von 1988, das diese maximale nationale Obergrenze vorschreibt. Die amtierende Regierung unter Präsident Evo Morales, selbst Vorsitzender der *Cocalero*-Gewerkschaften in der Anbauregion Chapare, duldet jedoch offiziell 20.000 Hektar – tatsächlich sind es derzeit rund 28.000 Hektar. Das Gesetz 1008 soll bereits seit geraumer Zeit reformiert und der Sachlage angepasst werden. Ein Kompendium von der EU-Kommission finanzierten Studien soll die empirische Grundlage liefern, um den legalen Bedarf an Koka zu bemessen und die hierfür notwendige landwirtschaftliche Nutzfläche zu identifizieren. Eine Veröffentlichung des Kompendiums ist für Mai 2013 angesetzt.⁴

3. Während UNODC zu dem Ergebnis kommt, dass Kolumbien und Peru weitgehend gleichauf im Anbau sind und Bolivien erst mit einigem Abstand darauf folgt, geht die US-Regierung davon aus, dass Kolumbien, lange Zeit der größte Kokainproduzent in der Region, nach Peru und Bolivien nur noch drittgrößter Kokainproduzent sei, jedoch ohne die Berechnungsgrundlagen offenzulegen. Vgl. hierzu: WOLA 2012.

4. »Gobierno aún no concluyó estudio sobre la demanda y consumo de coca«, *Los Tiempos* (Bolivien), 17.2.2012; »El Gobierno alista estudio de la coca para mayo«, *La Razón* (Bolivien), 26.11.2012.

Neben der nationalen Obergrenze gelten in Bolivien auch individuelle und geografische Beschränkungen des Anbaus. Der Anbau ist nur in zwei Regionen zulässig: in Chapare im Departamento Cochabamba sowie in den Yungas im Departamento La Paz. Auf Haushaltsebene ist der Anbau von bis zu 0,16 Hektar erlaubt, eine in Bolivien unter dem Begriff »Cato« geläufige Flächeneinheit. Während das Cato-Regime aufgrund der engen politischen Bindung der *Cocalero*-Bewegung des Chapare an Präsident Morales dort einigermaßen durchsetzbar ist, gestaltet sich die Beschränkung des individuellen Anbaus in den Yungas weitaus schwieriger, vor allem in den sogenannten traditionellen Anbaugebieten, wo keine individuellen Einschränkungen vorgesehen sind. Entgegen weitverbreiteter Annahmen führt derzeit auch die Morales-Regierung manuelle Anbauzerstörungsmaßnahmen durch, um Verstöße gegen die geografischen und individuellen Anbauobergrenzen zu sanktionieren. Dies gilt etwa für den illegalen Kokaanbau in Nationalparks oder für Verletzungen der Cato-Obergrenze im Chapare, die gemeinsam mit den Gewerkschaften sanktioniert werden. Dieses System wird in Bolivien als *control social* bezeichnet und ist als Gegenentwurf zu einer autoritär verordneten Repressionspolitik zu verstehen; ein partizipativer Ansatz, der die Verantwortung für die Einhaltung der Anbaugrenzen stärker an die Gewerkschaften delegiert, wodurch eine Art subsidiärer Drogenbekämpfungsansatz etabliert werden soll.

Die Morales-Regierung versucht seit einigen Jahren, die Diskrepanz zwischen nationaler Rechtslage und internationalen Konventionen, namentlich der UN-Einheitskonvention von 1961, zu beheben. Die Einheitskonvention listet das Kokablatt im Anhang in der Liste I auf,⁵ wodurch seine Nutzung streng reglementiert wird. Produktion und Verkehr mit dem Blatt können nur mit Genehmigung des UN-Suchtstoffrates (INCB) erfolgen, der über die Einhaltung der drei UN-Drogenkonventionen wacht. Das Kokablatt obliegt damit denselben internationalen Beschränkungen wie Kokain selbst oder auch Heroin. International werden derzeit jährlich zwischen 300 und 400 Tonnen Kokablatt mit INCB-Genehmigung zu kulinarischen, medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken legal gehandelt (INCB 2012). Im Vergleich zur

5. Die Einheitskonvention teilt in ihrem Anhang Betäubungsmittel in vier (aktualisierbare) Listen ein und unterscheidet sie damit nach Gefährlichkeit und Suchtwirksamkeit. Für jede Liste besteht ein eigenes Kontrollregime, das unmittelbare Auswirkungen auf die Regulierung der Produktion und den Handel mit diesen Drogen hat.

jährlichen Gesamtproduktion, aber auch zur legalen Opiatproduktion stellt dies eine äußerst geringe Menge dar. UNODC schätzt für 2010 alleine für Bolivien und Peru eine Gesamtproduktion an getrocknetem Kokablatt von rund 160.000 Tonnen (UNODC 2012c: 35). Gleichzeitig schreibt der Konventionstext von 1961 vor, dass die Praxis des Kokakauens innerhalb einer Frist von 25 Jahren nach Inkrafttreten der Konvention in den betroffenen Ländern beilegt werden solle.⁶

Die amtierende bolivianische Regierung hat seit 2010 in zwei Anläufen versucht, einerseits die Diskrepanz zwischen der Situation des Kokakonsums im Lande und der Rechtslage der neuen bolivianischen Verfassung von 2009 und andererseits den internationalen Verpflichtungen, die sich aus der Zugehörigkeit zur Einheitskonvention ergeben, zu überwinden. Bolivien bezieht sich dabei unter anderem auf die dritte UN-Drogenkonvention von 1988, die einen permissiveren Umgang mit traditionellen Nutzungsweisen der organischen Ursprungspflanzen einiger Betäubungsmittel vorsieht.⁷ In einem ersten Vorstoß versuchte Bolivien 2009 eine Streichung des Passus zu erreichen, der die fünfundzwanzigjährige Übergangsfrist zur Abschaffung des Kokakauens vorsieht. Bolivien scheiterte damit am Widerspruch von insgesamt 17 Mitgliedstaaten der Konvention,⁸ unter anderem an dem der deutschen Bundesregierung. 2011 hat die Regierung unter Präsident Morales einen erneuten Anlauf unternommen, um mehr Kohärenz zwischen nationaler und internationaler Rechtslage zu erreichen. Mit Gültigkeit zum 1.1.2012 ist Bolivien aus der UN-Einheitskonvention ausgetreten, ist dieser jedoch im Januar 2013 wieder unter Vorbehalt beigetreten. Insgesamt 15 Mitgliedsstaaten widersprachen dem Wiedereintritt Boliviens unter Vorbehalt, wodurch das notwendige Sperrquorum jedoch nicht erreicht wurde.⁹ Der bolivianische Vorbehalt gegenüber der Konvention erklärt, dass traditionelle, kulturelle oder medizinische Verwendungen des Kokablatts, dessen Kauen oder andere Aspekte seiner Nutzung und Weiterverarbeitung für legale Zwecke in Bolivien erlaubt seien.

6. Vgl. United Nations Single Convention on Narcotic Drugs (1961), § 49, 2e.

7. Vgl. United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988), § 14, 2.

8. Vgl. http://www.un.org/News/briefings/docs/2011/110624_Bolivia.doc.htm (abgerufen am 24.9.2012).

9. Vgl. » La Convención de Viena con Reserva, en Vigor desde hoy«, *La Razón* (Bolivien), 10.02.2013.

Bolivien verfolgt mit dieser Politik nicht nur das Ziel, die internationale Kriminalisierung des Kokablattkonsums zumindest für das eigene Land zu beheben, sondern möchte sich darüber hinaus auch Optionen einer sekundären legalen Kommerzialisierung offenhalten. Bereits jetzt versucht die bolivianische Regierung, die Herstellung von auf Koka basierenden Produkten zu fördern. In Bolivien kann man heute Hustensaft, Zahncreme, Salben, Kekse, Dünger, Likör und Bonbons auf Kokabasis kaufen; die Produkte sind jedoch von weitgehend dürrtlicher Qualität.¹⁰ Gleichzeitig zielt die Industrialisierungsoffensive der bolivianischen Regierung derzeit alleine auf den sehr begrenzten nationalen Markt, da sich die Ausfuhr dieser Produkte als schwierig gestaltet. Derzeit fehlen Bolivien die technischen Voraussetzungen dafür, das Kokablatt zu entalkaloidisieren und damit die Kommerzialisierung außerhalb des Geltungsbereichs der UN-Konventionen zu ermöglichen. Die Entalkaloidisierung ist indes ein schwieriges Unterfangen, an dem auch der österreichische Getränkehersteller *Red Bull* bereits einmal gescheitert ist. 2009 verboten zwischenzeitlich vier deutsche Bundesländer den Verkauf des Getränks »Red Bull Cola«, das unter anderem Kokablattextrakt enthält, da die vom Gesetzgeber vorgesehenen Grenzrestwerte von Alkaloiden darin überschritten worden waren.¹¹ Mit der Überschreitung dieser Grenzwerte fiel das Getränk ipso facto unter das deutsche Betäubungsmittelgesetz.

2.2 Legaler Anbau, kriminalisierter Anbau: Peru

Während ein großer Teil der internationalen Aufmerksamkeit dem Kokaanbau in Bolivien und dem Umgang des ärmsten Staates Südamerikas mit der UN-Einheitskonvention zuteilwird, stellt sich die Ausgangssituation im Nachbarstaat Peru recht ähnlich dar. Auch in Peru ist weder der Kokaanbau noch die Praxis des Kauens oder andere Arten des traditionellen Kokablattkonsums kriminalisiert. Der staatliche Monopolist ENACO (*Empresa Nacional de la Coca*, Nationales Koka-Unternehmen) ist dafür zuständig, den Anbau und die Kommerzialisierung des Kokablatts für legale Zwecke zu steuern und zu kon-

10. »Cocaleros del Chapare dicen que fracasó industrialización de la hoja milenaria«, *Radio ERBOL* (Bolivien), 26.11.2012.

11. Vgl. etwa »Zwei Länder verbieten Red Bull Cola wegen Kokain«, *Die Welt*, 22.5.2009; »Kokainspuren: Vier Ländern verbieten Red Bull Cola«, *Der Spiegel*, 23.5.2009.

trollieren.¹² Es ist vorgesehen, dass ENACO ein nationales Register für Kokabauern führt und die Ernte der registrierten Bauern aufkauft.

Soweit die Theorie – tatsächlich steht dieses System vor ähnlichen Problemen in der Umsetzung wie das Regime des Gesetzes 1008 und das System sozialer Kontrolle in Bolivien. In beiden Ländern hat sich bislang die Trennung zwischen dem legalen Markt für das Kokablatt und dem illegalen Markt für die Kokainproduktion als schwer umsetzbar erwiesen. Das Problem ist in beiden Staaten kein rechtliches, sondern stellt sich als Frage der Umsetzbarkeit dar, im Grunde also als ein Problem effektiver Governance. Während in Peru die Zahl der Kokabauern und damit das Angebot bei Weitem die Zahl der registrierten Bauern und die Nachfrage nach legalen Kokablatt übersteigt, kauft ENACO die getrockneten Kokablätter zu einem geringeren Preis als die illegalen Zwischenhändler im Land. Selbstredend, dass der Parallelmarkt für die Kokainproduktion damit für viele Bauern attraktiver wird.¹³

Peru war lange Zeit der führende Kokaproduzent in Südamerika. Erst 1997 übernahm Kolumbien die unrühmliche Rolle des Kokaprimus in der Region. In den 1980er Jahren und der ersten Hälfte der 1990er Jahre bestand eine weitgehende Arbeitsteilung zwischen Bolivien und Peru einerseits und Kolumbien andererseits. Noch Anfang der 1990er Jahre wurde in Kolumbien kaum Koka angebaut; einzig die Kokainlabore hatten sich dort bereits angesiedelt und wurden mit getrockneter Koka-paste aus den Anbaugebieten Boliviens und Perus beliefert. Die kriminelle Wertschöpfung fand also nicht in den eigentlichen Anbauregionen statt. Gemeinsam mit der peruanischen Regierung wurde diese Zulieferungsbrücke von der US-Regierung unterbunden. In der Folge siedelte sich einerseits der Kokaanbau in Kolumbien an, andererseits fand auch die Verwertung der Koka-paste und deren Weiterverarbeitung zu Kokain zunehmend direkt in Peru und Bolivien statt – beide Tendenzen halten bis heute an (Friesendorf 2005: 46–53; Brombacher 2011a: 120–122). Dies ist nur ein Beispiel in einer Reihe von vielen, wie die Marktlogik der Drogenproblematik dem Erfolg strafrechtlicher Interventionen enge Grenzen setzt. Die illegale Drogenökonomie kann durch externe Interventionen gesteuert und reguliert, jedoch kaum gänzlich unter-

bunden werden, insbesondere nicht unter Bedingungen defizitärer staatlicher Gebiets-herrschaft.

Auch wenn Kolumbien danach einige Zeit lang größter Anbaustaat blieb, liegt Peru nach regelmäßigen Zuwächsen in den vergangenen Jahren heute wieder weitgehend gleichauf, wobei um diesen Umstand derzeit ein bemerkenswerter Zahlendisput geführt wird. UNODC schätzt den Anbau für 2011 in Peru auf zwischen 62.000 und 64.000 Hektar, je nachdem in welchem Monat die Berechnungsgrenze gezogen wird, wodurch die steigende Tendenz seit 2005 ungebrochen bleibt (UNODC 2012a: 6). Eine Studie aus dem Jahr 2004 bemisst den Bedarf an Kokaanbau zur Stillung der legalen Nachfrage für traditionelle und andere Zwecke auf rund 9.000 Tonnen getrocknete Kokablätter, was sich für Peru auf eine Anbaufläche von rund 9.000 Hektar übersetzen ließe (UNODC 2012a: 7). Die zunehmenden Bemühungen der peruanischen Regierung zur Anbauerstörung durch manuelles Ausreißen der Kokaplantagen (rund 10.000 Hektar im Jahr 2011) und mit erheblicher internationaler, auch deutscher Unterstützung durchgeführte alternative Entwicklungsprogramme zeigen angesichts des sich erneut abzeichnenden Verlagerungseffektes (der sogenannte Luftballoneffekt) und der zum Teil rasanten Zuwächse der Nachfrage in den MERCOSUR-Staaten und in Europa nur auf lokaler Ebene gute Erfolge. Während die peruanische Regierung gerne auf das sogenannte »Wunder von San Martín«¹⁴ verweist, werden die positiven Ergebnisse in einigen Regionen durch die erheblichen Zuwächse des Anbaus in anderen Regionen wieder zunichte gemacht. In Peru konzentrierte sich ähnlich wie in Bolivien der Kokaanbau lange Zeit auf einige wenige Regionen. Aufgrund der verstärkten Anbauerstörungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren haben sich die Anbauregionen mittlerweile aber diversifiziert. Während die drei Regionen Apurimac-Ene (Valle de los Ríos Apurimac y Ene, VRAE), Alto Huallaga und La Convención-Lares zwar 2011 immer noch rund 70 Prozent des Kokaanbaus auf sich vereinten, hat dieser in anderen und neueren Anbauregionen wie in Ucayali oder am unteren Amazonaslauf deutlich zugenommen (UNODC 2012: 13–15). Häufig besteht hier ein direkter kausaler Zusammenhang mit den durch Anbauerstörungsmaßnahmen

12. Vgl. Dekret 22095 (1998), Kapitel IV.; <http://www.digemid.minsa.gob.pe/normatividad/DL2209578.HTM> (abgerufen am 17.9.2012).

13. Vgl. Etwa: »Cocaleros amenazan con medidas de fuerza«, *La República*, 06.04.2012.

14. San Martín ist eine ehemalige Kokaanbauregion Perus, in der in den vergangenen Jahren ein großer Teil der Koka/Kokainökonomie in eine florierende legale Agrarwirtschaft (überwiegend Kakao, Kaffee und Ölpalme) überführt werden konnte und daher als Paradebeispiel erfolgreicher alternativer Entwicklung gilt.

ausgelösten internen Migrationsbewegungen der Kokaubauern, die nach der Zerstörung ihrer Felder weiterziehen und in einer anderen Region den vergleichsweise einfachen und vor allem schnelle Erträge liefernden Kokaanbau fortführen. Die vielfach totgesagte Guerilla »Leuchtender Pfad« (*Sendero Luminoso*) hat sich inzwischen in einigen Kokaanbauregionen des Landes als Akteur im Drogenanbau und -handel konstituiert und zeigt sich trotz starkem militärischen Verfolgungsdruck in einigen Gegenden als äußerst persistent, was sich nicht zuletzt mit den Finanzierungsmöglichkeiten aus der Drogenökonomie erklären lässt. Der politische Diskurs ist zwar, ähnlich wie bei den kolumbianischen FARC, nicht gänzlich verschwunden, tatsächlich agieren die *Senderistas* jedoch als eine Art Gewaltunternehmer in der Drogenökonomie, die Kokafelder verminen, Ausreißbataillonen Hinterhalte legen oder Kokaintransaktionen absichern.¹⁵

2.3 Rigide Anbauerstörungspolitik: Kolumbien

Trotz der graduellen Verlagerung der Anbauflächen ist die territoriale Verbreitung des Kokaanbaus in Peru im Vergleich mit Kolumbien noch immer weitaus geringer. Die Verbindung zwischen Drogenökonomie und Guerilla, die sich in Peru punktuell erkennen lässt, stellt sich in Kolumbien als dominantes Muster dar. Die Drogen- und die Gewaltökonomie des jahrzehntealten Konflikts sind dort enger verquickt als in jedem anderen Land der westlichen Hemisphäre. Es ist wenig verwunderlich, dass die Drogenproblematik und deren »Lösung« einer der fünf inhaltlichen Punkte auf der Agenda ist, die in den im Oktober 2012 begonnen Friedensverhandlungen zwischen FARC und kolumbianischer Regierung verhandelt wird.¹⁶

In Kolumbien wird in 23 der 32 Regionen des Landes Kokaanbau betrieben, was offenkundig in engem Zusammenhang mit dem internen bewaffneten Konflikt im

Land steht. Nach einem leichten Zuwachs von 2010 bis 2011 schätzt UNODC den Kokaanbau im Land für 2011 auf rund 64.000 Hektar; Peru und Kolumbien liegen also in diesem jährlich mit Spannung erwarteten Zahlenspiel derzeit etwa gleich auf. Rund zwei Drittel des Kokaanbaus konzentriert sich in Kolumbien auf die vier Departamentos Nariño, Putumayo, Guaviare und Cauca, das heißt auf die tropischen Regionen im Süden und entlang der Grenze zu Ecuador, wo die Zuwächse in den vergangenen Jahren besonders hoch waren (UNODC 2012b: 10–14). Ein Grund für diese Entwicklung ist in der Zusage der kolumbianischen Regierung zu sehen, entlang der gemeinsamen Grenze keine Luftbesprühungen der Kokafelder durchzuführen, da dem Pestizid Glyphosat, das die Kokafelder zerstören soll, negative Auswirkungen auf Mensch, Natur und Landwirtschaft nachgesagt werden. In anderen Regionen werden mit US-Unterstützung weiterhin massive Anbauerstörungsmaßnahmen durchgeführt, auch nach Auslaufen des *Plan Colombia*, einem rund sechs Milliarden US-Dollar schweren Unterstützungspaket der US-Regierung zur Drogen- und Aufstandsbekämpfung von 2002 bis 2008.¹⁷

Im Berichtsjahr 2011 wurden in Kolumbien rund 140.000 Hektar Felder der *mata que mata* (»Die Pflanze, die tötet«, nach einer Kampagne der Uribe-Regierung von 2002 bis 2010) aus der Luft besprüht oder manuell ausgerissen (UNODC 2012b: 9–10) – durchschnittlich also jedes Feld etwas mehr als zwei Mal. In den vergangenen Jahren hat sich das Verhältnis zwischen Luftbesprühung und manuellem Ausreißen der Felder etwas verschoben. Durch die zunehmenden Raumgewinne der kolumbianischen Streitkräfte gegenüber den Guerillas sind Anbauerstörungsmaßnahmen in situ, die als effektiver und ökologisch sauberer gelten, wieder möglich geworden. Trotzdem kommt es dabei immer wieder zu blutigen Zwischenfällen, da die Felder häufig vermint werden oder Heckenschützen die Ausreißbataillone beschießen.

Wie sich indes am Gegensatz zwischen der geschätzten Gesamt- und der zerstörten Anbaufläche ablesen lässt (64.000 Hektar versus 140.000 Hektar im Jahr 2011), ist die Effizienz der Anbauerstörungsmaßnahmen grundsätzlich als gering einzustufen. Die Erfolge der Anbauerstörungsmaßnahmen werden durch Wiederbepflanzung, Verlagerung und ähnliche Strategien teilweise neutrali-

15. Dies gilt insbesondere für die Anbauregion des VRAE, wo sich die Abwesenheit des Staates, lange etablierte Strukturen der *Senderistas* und der Kokaanbau gegenseitig bedingen und Kontroll- und Unterbindungsversuche des Staates bislang nur wenig erfolgreich gewesen sind. Vgl. hierzu: »Sendero Luminoso y el narcotráfico en el VRAE ¿Cuáles son los ingresos por narcotráfico que percibe SL-VRAE en la región?«, *IDL Reporteros* (Peru), 16.7.2012; <http://idl-reporteros.pe/2012/07/16/sendero-luminoso-y-el-narcotrafico-en-el-vrae>; abgerufen am 12.9.2012). Vgl.: »Der Pfad leuchtet wieder. Der peruanische »Sendero Luminoso« und das Rauschgift«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.10.2012.

16. »Así será la negociación«, *Semana* (Kolumbien), 13.10.2012; »Política antidroga global, clave en proceso de paz con las Farc«, *El Espectador* (Kolumbien), 17.10.2012.

17. Vgl. für eine kritische Evaluierung des *Plan Colombia* den Bericht des US-Rechnungshofes: GAO 2008.

siert. Ähnlich wie in Peru führen die Anbauerstörungskampagnen derweil zu Binnenmigration, wodurch auch die Expertise für die Kokaproduktion im Land wandert.

Ein häufig verkannter Grund, warum die kolumbianische Regierung trotz aller bekannten negativen Nebeneffekte seit geraumer Zeit an den massiven Anbauerstörungskampagnen festhält, ist die Rolle der repressiven Drogenpolitik als Mittel der Aufstandsbekämpfung. Alle bewaffneten Konfliktakteure in Kolumbien – die beiden Guerillas FARC und ELN sowie die zahlreichen Gruppierungen im Dunkelfeld zwischen Kriminalität und politischem Selbstverständnis in Nachfolge oder Kontinuität der Paramilitärs – bedienen sich seit geraumer Zeit der Kokainökonomie als *cash cow* und partizipieren darin auf die eine oder andere Weise. Die einst gültige Theorie der Aufteilung zwischen den FARC, die den Kokaanbau besteuerten, und den Paramilitärs, die den lukrativeren Kokainhandel und dessen Ausfuhr kontrollierten (Saab/Taylor 2009), ist heute kaum mehr aufrechtzuerhalten,¹⁸ zumal im Zuge der Demobilisierung der Paramilitärs nach 2005 die Gemengelage in Kolumbien komplexer und durch die Festnahme zahlreicher etablierter Drogenhändler unübersichtlicher geworden ist.¹⁹ Für die FARC ist der Kokainhandel ebenso zum »Lebenselixier« (Maihold 2012: 3) geworden wie für die anderen bewaffneten Gruppierungen im Land.

Die kolumbianische Drogenkontrollpolitik, die Anbauerstörungsmaßnahmen zu reduzieren, wäre indes falsch. Neben massiven Investitionen in alternative Entwicklungsmaßnahmen – alleine im Rahmen des *Plan Colombia* floss rund eine halbe Milliarde US-Dollar in diesen Bereich (GAO 2008: 47) – versucht sich die kolumbianische Regierung in den Anbau- und für gewöhnlich damit auch Konfliktregionen zunehmend an der Anwendung integrierter Programme. Dieser Ansatz kombiniert Komponenten der militärischen und polizeilichen Gebietsherrschaft mit dem gezielten Aufbau staatlicher Institutionen und alternativen Entwicklungs- und sozialstaatlichen Maß-

nahmen. Die Strategie der »territorialen Konsolidierung«, ursprünglich pilothaft im ehemaligen FARC-Rückzugsgebiet La Macarena im Departamento Meta entwickelt, soll künftig im ganzen Land zur Anwendung kommen, um stärker den Ursachen und weniger den Symptomen des Drogenanbaus Rechnung zu tragen.²⁰

2.4 Lateinamerikanische Drogenproduktion: Neue Tendenzen

Während Koka/Kokain weiterhin das umsatzstärkste Segment der lateinamerikanischen Drogenökonomie bildet, werden in der Region auch eine Reihe weiterer Drogen produziert, die mittlerweile an Bedeutung gewonnen haben. In zahlreichen Ländern ist der Konsum und Anbau von Marihuana schon seit langer Zeit verbreitet.²¹ Länder wie Mexiko und Paraguay zählen zu den größten Anbaustaaten weltweit; der genaue Umfang des Anbaus ist unbekannt. Jedoch gilt Marihuana in Lateinamerika wie auch in vielen Staaten Europas weitgehend nicht als Problemdroge, da sie gesundheitspolitisch keine vergleichbar negativen Effekte wie Kokain oder andere Kokaderivate nach sich zieht und der Marihuanamarkt auch sicherheitspolitisch keine vergleichbar schädliche Dynamik entfaltet hat wie die Märkte harter Drogen, von einigen Regionen Mexikos abgesehen. Dieses Phänomen ist im Übrigen in zahlreichen Marihuanaanbaustaaten der Welt augenfällig. Es kann vermutet werden, dass die weniger ausgeprägte Gewalttendenz dieses Marktes direkt mit der geringeren Repression und der schwächeren Kriminalisierung des Konsums und des Handels mit Marihuana zusammenhängt.

Neben dem fest etablierten Marihuanamarkt sind der Schlafmohnanbau und die Produktion synthetischer Drogen in Lateinamerika neuere Phänomene, die im Folgenden der Vollständigkeit halber kurz erörtert werden sollen. Aufgrund des trotz gegenläufiger Entwicklungen weiterhin engen Bezugs zum US-Konsumentenmarkt folgen die Produktionstendenzen in der Region vielfach den Konsumtrends in den USA. Diese Bindung hat nicht nur zu einer Verlagerung der Kokainproduktion innerhalb Südamerikas geführt (s. o.), sondern auch zur Etablie-

18. Vgl. zur Rolle der *Frente 48* der FARC im Kokainhandel aus Kolumbien nach Ecuador Farah/Simpson 2010. Für die Verbindungen des Kartells der *Beltran Leyva* zu den FARC, vgl. »Un matrimonio peligroso. Las Farc y los carteles mexicanos«, *El Espectador* (Kolumbien), 4.7.2012.

19. Die Festnahme des vermeintlich letzten großen »Capo« Daniel alias El Loco (der Verrückte) Barrera im September 2012 in Venezuela gilt vielen Beobachtern als Ende einer Epoche, da er der Letzte einer Generation von Drogenhändlern war, die auf regionaler Ebene ein Monopol des Kokainhandels und der lokalen Gewalt Herrschaft errichteten. Vgl. hierzu: »Narcotráfico de Colombia entra a una nueva era sin grandes capos«, *El Espectador* (Kolumbien), 21.9.2012.

20. Vgl. für einen Überblick zum Ansatz der territorialen Konsolidierung in La Macarena: Mejía/Uribe/lbáñez 2011.

21. Vgl. UNODC 2012c, S. 49–51. Die Sicherstellungszahlen für Marihuana zeigen in zahlreichen Staaten Südamerikas in den vergangenen Jahren eine steigende Tendenz.

rung der Produktion neuerer Drogen. Hier steht derzeit die Produktion von Methamphetamin (kurz: Meth oder Crystal Meth) im Vordergrund, für das die USA einer der wichtigsten Märkte weltweit sind und dessen Konsum global stark zugenommen hat – unlängst auch in Deutschland, wo die Droge bis vor Kurzem noch weitgehend unbekannt gewesen war.²²

Während die Produktion in den USA selbst lange Zeit vor allem dezentral auf Haushaltsebene stattfand oder von Rockergangs kontrolliert wurde, haben sich inzwischen in Mexiko und Guatemala größere Labore angesiedelt, die vom mexikanischen organisierten Verbrechen in großem Maßstab betrieben werden.²³ Ein wichtiger Grund für die Verlagerung der Produktion ist nicht zuletzt die restriktivere Kontrolle der Grundstoffe für die Methproduktion in den USA. Mexiko ist so zum wichtigsten externen Methlieferanten für die USA avanciert. Das derzeit wohl mächtigste aller mexikanischen Kartelle, das Sinaloa-Kartell mit seinem beinahe mythischen Anführer »Chapo« Guzmán, gilt derzeit als der wichtigste Methproduzent und hat offenbar frühzeitig auf diesen eher neuen Zweig des transnationalen Drogenhandels gesetzt.²⁴ Der inzwischen getötete ehemalige Capo des Sinaloa-Kartells Ignacio »Nacho« Coronel war aus diesem Grund auch als *Rey del Cristal*, als König des Crystal Meth, bekannt (Hernández 2010: 378).

Dieser Trend spiegelt sich etwa in einer Verdopplung der Sicherstellungen von Meth in Mexiko von 2009 auf 2010 wieder und lässt sich auch an der ebenfalls sprunghaft angestiegenen Sicherstellung von Grundstoffen wie Ephedrin und Pseudoephedrin oder den zahlreichen neu entstandenen industriell angelegten Herstellungslaboren ablesen.²⁵ Der Preisverfall von Meth in den USA bei gleichzeitiger Zunahme der Reinheit in den vergangenen Jahren (UNODC 2012c: 51–52) zeugt von einem Angebotsüberhang, der in der zunehmenden Produktion in Mexiko begründet liegen könnte.

22. Vgl. »Crystal Meth: Europäischer Binnenmarkt«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.4.2012.

23. Vgl. »Sinaloa Cartel Shifting Meth Production to Guatemala«, *Insight Crime*, 2.1.2012; <http://www.insightcrime.org/news-briefs/sinaloa-cartel-shifting-meth-production-to-guatemala> (abgerufen am 8.10.2012).

24. Vgl. »Mexico Captures Sinaloa Meth Maker, in Latest Blow to Cartel«, *Insight Crime*, 15.2.2012; <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-captures-sinaloa-meth-maker-in-latest-blow-to-cartel> (abgerufen am 8.10.2012).

25. Vgl. »Mexican Meth Production Goes on Speed«, *Reuters (USA)*, 10.5.2012.

Im Gegensatz zum Kokainmarkt, der sich zunehmend auch innersüdamerikanisch, nach Europa und in andere Weltregionen ausbreitet, ist die Produktion von Schlafmohn/Heroin in Lateinamerika nahezu ausschließlich auf den US-Markt ausgerichtet. Etwa sieben Prozent des globalen Schlafmohnanbaus finden derzeit in Lateinamerika statt, vorwiegend in Mexiko und Kolumbien, in kleinerem Ausmaß auch in Guatemala und Peru. Eigenen Angaben zufolge ist Mexiko der Staat, der weltweit mit Abstand am meisten Schlafmohnfelder pro Jahr zerstört. 2010 war die zerstörte Gesamtfläche mehr als sieben Mal so groß wie die zerstörte Fläche in Afghanistan und mehr als doppelt so groß wie die in Myanmar, den beiden Hauptanbaustaaten weltweit. Die Zunahme der Sicherstellung von Heroin in Kolumbien, Ecuador und selbst in Mexiko in den vergangenen Jahren lässt auch einen steigenden Marktanteil Lateinamerikas am US-Heroinmarkt vermuten (UNODC 2012c: 27–29). Gleichzeitig ist das tatsächliche Ausmaß des Schlafmohnanbaus in Mexiko derzeit nicht eindeutig zu beziffern. Ab 2013 soll UNODC auch in Mexiko, ähnlich wie in den Andenländern und den asiatischen Anbaustaaten, ein *crop monitoring survey* durchführen, um eine bessere Datengrundlage der Produktion organischer Drogen in Mexiko zu erhalten.

3 Mehr als nur Drogen: Entwicklungs- und sicherheitspolitische Folgen der Ansiedlung von Drogenanbau

Die landläufige Begründung für die Bekämpfung des Drogenanbaus in Lateinamerika und darüber hinaus setzt Maßnahmen wie Anbauerstörung und alternative Entwicklung in einen direkten Zusammenhang mit der Reduzierung des Angebots illegaler Drogen auf den Konsumentenmärkten. Diese Sichtweise liegt der deutschen wie auch der europäischen Drogenaußenpolitik insgesamt zugrunde. Erst in jüngerer Zeit ist erkannt worden, dass Drogenökonomien weit über gesundheitspolitische Fragen hinaus erhebliche entwicklungs- und sicherheitspolitische Bedeutung besitzen. Darüber hinaus entwickelt der Drogenanbau in vielen Anbaustaaten eine verheerende umweltpolitische Wirkung, da er mit Brandrodung und exzessivem Düngereinsatz einhergeht, was zur Erosion der Böden und zu einer erheblichen Verschmutzung von Gewässern führt, um nur die sichtbarsten Effekte zu nennen.

Anbauerstörungsmaßnahmen oder Drogensicherstellungen werden in der globalen drogenpolitischen Logik stets als Erfolg gepriesen, da bewusst oder unbewusst die Annahme zugrunde gelegt wird, dass zerstörte Kokapflanzen oder sichergestelltes Kokain dem Endverbrauchermarkt entzogen, also letztendlich nicht konsumiert werden. Diese Grundannahme ist nur im Ansatz richtig, nämlich insofern, dass eine konfiszierte Drogenmenge X selbstredend nicht mehr konsumiert wird, sobald sie zerstört oder in der Asservatenkammer eingelagert worden ist. Tatsächlich reagiert der Markt bei bestehender Nachfrage nach der Drogenmenge X jedoch adaptiv auf einen Verlust der Handelsware. Die Anbieter versuchen diese Menge X zu ersetzen, stellen die Plantagen wieder her oder verlagern sie, Zwischenhändler erhöhen den Preis um den produzierenden Bauern Knappheit zu signalisieren oder gleichen den Verlust durch stärkere Streckung der verbliebenen Drogenmenge Y aus. Die tatsächliche Nichtverfügbarkeit einer bestimmten Droge auf einem Konsumentenmarkt besitzt Seltenheitswert. Dazu kommt es für gewöhnlich nur dann, wenn der Nachschub fernab von den Produktionsstandorten unterbrochen wird, nicht jedoch, wie im Falle des Kokainhandels, zu großen Anteilen in unmittelbarer Nähe zu den Produktionsstätten.²⁶ Damit ist die gesundheitspolitische Rationalität von Drogenkontrolle in den Anbaustaaten empirisch kritisch zu bewerten, wodurch jedoch die entwicklungs- und sicherheitspolitische Dimension an Bedeutung gewinnt.

Letztlich liegt in dem Spannungsfeld zwischen Gesundheitspolitik auf der einen und Entwicklungs- und Sicherheitspolitik auf der anderen Seite auch die Ursache für die derzeitige Debatte über die Reform der Drogenpolitik in Lateinamerika. Während die westlichen »Konsumentenstaaten« aus gesundheitspolitischen Gründen jahrzehntelang ihre Partnerregierungen in Südamerika und Asien in der Durchführung einer rigiden Angebotskontrollpolitik unterstützten, die an den frühen Stufen der Wertschöpfungskette von illegalen Drogen ansetzte, hatte diese Politik mitunter erhebliche negative sicher-

26. Als 2007 in einigen US-Städten vorübergehend kein Kokain mehr verfügbar war, sich dort zwischen 2007 und 2009 die Straßenpreise verdoppelten und die Reinheit des gehandelten Kokains erheblich abnahm, stand dies in keinem glaubwürdigen kausalen Zusammenhang zu Sicherstellungen oder gar Anbauerstörungsmaßnahmen im Andenraum. Vgl. US Drug Enforcement Agency (DEA); http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108_PPGcocaine_05to08graph111408_with%20box.pdf (abgerufen am 12.7.2009); sowie: DEA/US Federal Bureau of Investigation (FBI): »Testimony to the US Senate Caucus on International Narcotics Control«, 5.5.2010; <http://www.fbi.gov/news/testimony/drug-trafficking-violence-in-mexico-implications-for-the-united-states> (abgerufen am 3.10.2012).

heits- und entwicklungspolitische Auswirkungen auf die betroffenen »Quellenländer«. Nun regt sich in einigen Staaten in Lateinamerika Widerstand gegen diesen Trade-off, da die entwicklungs- und sicherheitspolitischen Kosten als zu hoch wahrgenommen werden. Damit wird nicht nur die Priorisierung gesundheitspolitischer Belange in den Konsumentenstaaten infrage gestellt, sondern im Kern das gesamte internationale Drogenkontrollregime, das die politische und rechtliche Grundlage der Lastenverteilung zwischen Konsumenten- und Produktionsstaaten bildet.

Um beurteilen zu können, wie die negativen externen Konsequenzen von Drogenanbau und dessen Bekämpfungsoptionen abgeschwächt werden können, bedarf es an erster Stelle einer kurzen Beschreibung der Wechselwirkungen zwischen Drogenanbau sowie -Handel einerseits und der entwicklungs- und sicherheitspolitischen Situation in den betroffenen Staaten andererseits.

3.1 Warum kommt es eigentlich zur Ansiedlung von Drogenanbau?

Wie bereits gezeigt ist die Zahl der Staaten, in denen weltweit die organischen Ursprungspflanzen für Kokain und Heroin angebaut werden, bemerkenswert gering. Während Koka nahezu ausschließlich in den drei genannten Andenländern angebaut wird, konzentrieren sich derzeit rund 85 Prozent der globalen – illegalen – Schlafmohnproduktion in Afghanistan, Myanmar und Laos (UNODC 2012c: 37). Dieser Befund erstaunt, weisen doch zahlreiche weitere Staaten die geeigneten geografischen und klimatischen Bedingungen auf, um Koka oder Schlafmohn zu produzieren. Koka könnte in unzähligen weiteren Ländern angebaut werden. Reuter (2010) berichtet, dass die Kokainvorläuferpflanze einst in Indonesien, China und Taiwan produziert wurde.²⁷ Allein die Bandbreite der legal Schlafmohn produzierenden Staaten zeigt, dass auch der Opiatproduktion nur wenig geografische oder klimatische Grenzen gesetzt sind (s. Kapitel 4).

Während die legale Produktion an ein internationales Überwachungsregime und Genehmigungsverfahren ge-

27. Vgl. Reuter 2010, S. 103; Buxton 2010, S. 68. Thoumi schätzt die Zahl der Länder, die Koka anbauen könnten, auf mindestens 30 und die der Länder, die Schlafmohn produzieren könnten, auf über 90; vgl. Thoumi (2010), S. 195.

bunden ist, kann die Ansiedlung der illegalen Drogenproduktion offenbar nicht allein mit geografischen oder klimatischen Bedingungen erklärt werden, da aufgrund der hohen Wertschöpfung von Drogenökonomien ansonsten eine größere Zahl von daran partizipierenden Staaten zu erwarten wäre. Warum werden Koka und Schlafmohn für die illegale Drogenproduktion nur in wenigen Entwicklungsländern angebaut, synthetische Drogen oder Marihuana jedoch in großem Umfang auch in Industrieländern wie Deutschland? Eine mögliche Erklärung liegt nahe: Die Sichtbarkeit der großflächigen Koka- und Schlafmohnplantagen führt dazu, dass der Anbau nur dort stattfinden kann, wo neben den geeigneten agrarischen Bedingungen auch ein möglichst geringes Risiko staatlicher Sanktionierung der illegalen Produktion besteht. Marihuana kann ebenso wie synthetische Drogen *inhouse* produziert werden, das heißt unter Dach, wodurch die Produktion viel schwieriger zu entdecken ist als bei Koka- oder Schlafmohnfeldern. Zwar besteht theoretisch auch die Möglichkeit, Koka oder Schlafmohn *inhouse* anzubauen, faktisch geschieht dies jedoch offenbar bislang nicht (Reuter 2010: 103).

Fragile Staaten, in denen das staatliche Gewaltmonopol nicht im gesamten nationalen Territorium durchgesetzt wird, der Rechtsstaat kein Abschreckungspotenzial besitzt und der Sicherheitsapparat entweder lokal abwesend oder korrumpierbar ist, bilden also für den sichtbaren Drogenanbau – wie auch für den Drogenhandel oder andere illegale Märkte – die idealen Rahmenbedingungen. Thoumi prägte in Anlehnung an Ricardo den Begriff der »komparativen Kostenvorteile«, über die einige Staaten verfügen und daher die globale Kokain- und Heroinökonomie auf ihrem Territorium konzentrieren (Thoumi 2010: 195–199). Als wichtigste Faktoren, die die Ansiedlung von Drogenökonomien begünstigen, beschreibt Thoumi schwache Rechtsstaatlichkeit, die mangelnde Akzeptanz der ihr zugrunde liegenden Normen und bestehende informelle Normengerüste, die illegale Tätigkeiten wie Drogenhandel nicht negativ sanktionieren. Hinzu kommt die Verfügbarkeit von Expertise als »*illegal skills*«, das heißt Arbeitskraft und Erfahrung in der Ausübung der zahlreichen kriminellen Tätigkeiten, die vom Anbau der Droge bis zu deren Endverkauf reichen (Thoumi 2010: 198–201).

Damit sind also nicht geeignete Böden oder Niederschlagshäufigkeit der wichtigste Erklärungsfaktor für die Ansiedlung von organisch-basierten Drogenökonomien,

sondern schlicht die Ausprägung des Risikos, negative Konsequenzen für die illegale Wertschöpfung zu erfahren. Ein geringes Risiko ist der wichtigste Produktionsfaktor auf illegalen Märkten, nicht etwa wie auf legalen Märkten die Verfügbarkeit von Arbeitskräften oder Rohstoffen. Die Risiken negativer Sanktionierung können durch Korruption oder Gewaltandrohung reduziert, staatliche Kernfunktionen also neutralisiert werden. Wo Staaten bereits ex ante schwach sind, können die Kosten für Korruption und Gewalt gesenkt werden.²⁸ Staaten, die nicht ihr gesamtes nationalstaatliches Territorium kontrollieren können und deren Rechtsstaat kein ausreichendes Abschreckungspotenzial errichtet, bieten daher dem organisierten Verbrechen breitere Handlungsspielräume, da dort per definitionem das Risiko der Bestrafung krimineller Tätigkeiten geringer ist. Mit diesem Argument lässt sich schlüssig die Persistenz der Drogenökonomie in den unzugänglichen Grenz- und Amazonasregionen Kolumbiens und Perus erklären, im Süden Afghanistans oder im burmesischen Shan State, wo staatliche Institutionen mitunter bis heute keine Präsenz entwickeln konnten und nicht-staatliche Gewaltakteure die illegale Drogenökonomie forciert oder zumindest an ihr partizipiert haben und weiterhin von ihr profitieren.

Bolivien stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar, da es aufgrund der spezifischen nationalen Rechtslage eher dem Fall Indien ähnelt, wo eine umfangreiche legale Opiatproduktion existiert, aus der jedoch Opium für den illegalen Markt abgezweigt wird (s. Kapitel 4). Ähnliches geschieht in Bolivien in Bezug auf Koka. Neben dem zentralen Faktor der Beschaffenheit der Staatlichkeit eines Landes und dessen gewaltmonopolistischer Durchdringung des nationalen Territoriums gibt es eine Reihe weiterer sekundärer Aspekte, die die Ansiedlung von Drogenanbau oder anderen Segmenten der Drogenökonomie in einem Staat begünstigen. Hierzu gehören nach Reuter (2010: 104–111) die Nähe zu Absatzmärkten (Mexiko), überlieferte Anbautraditionen (Bolivien), bestehende Kriegsökonomien (Kolumbien), informell angelegte Marktstrukturen zur Geldwäsche (Zentralamerika) oder die Verfügbarkeit internationaler Diasporanetzwerke für den Vertrieb (Nigeria). Gleichzeitig lassen sich auf Haushaltsebene von Drogen anbauenden Familien in den Ursprungsregionen für organische Drogen eine Reihe von Mikrofaktoren identifizieren, die die Neigung

28. Zum Produktionsfaktor Risiko und Risikominimierungsstrategien, vgl. Brombacher 2012, S. 4–5.

zum Koka- oder Schlafmohnanbau begünstigen. Hierzu gehören die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Haushalts und der Zugang dazu,²⁹ die Expertise für legale Landwirtschaft,³⁰ die Verfügbarkeit von Mikrofinanzsystemen³¹ sowie die Präsenz politischer oder krimineller Gewaltakteure, die einen Zwang zur Drogenproduktion auf die örtliche Bevölkerung ausüben.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass gewisse Faktoren die Ansiedlung von Drogenökonomien begünstigen, diese Faktoren jedoch auch von kriminellen Akteuren bewusst verstärkt werden können, um günstige Biotope für die illegale Drogenökonomie zu schaffen. Es ist vor allem diese Dynamik, die in Lateinamerika zu erheblichen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Auswirkungen für die betroffenen Staaten führt, wie die folgenden Auswirkungen zeigen.

3.2 Welchen Schaden richten Drogenanbau und andere Segmente der illegalen Drogenökonomie eigentlich an?

Wie oben ausgeführt, ist ein geringes Risiko für die Beteiligten der wichtigste Produktionsfaktor auf illegalen Märkten wie der Drogenökonomie. Die Illegalität des gehandelten Produkts zwingt die Marktteilnehmer dazu, den durch den Handel ipso facto entstehenden Gesetzesverstoß konstant zu verschleiern oder dessen Ahndung zu unterbinden (Reuter 1983: 109–113). Risikominimierung ist daher der zentrale strukturbildende Faktor solcher Märkte und besitzt hohe Erklärungskraft, um die Funktionsweise von Drogenanbau und -handel in Lateinamerika nachzuvollziehen. Der Zwang zur Risikominimierung für sämtliche Teilnehmer an der Drogenökonomie vom Kleinbauern bis zum Großhändler ist gleichzeitig auch der Faktor, der für den Großteil des entwicklungs- und sicherheitspolitischen Schadens für die betroffenen Staaten verantwortlich ist. Was heißt das?

29. Als Grundregel gilt hier: Je kleiner die landwirtschaftliche Nutzfläche, die zur Verfügung steht, desto größer ist der Anreiz für Drogenanbau, da die Erträge von Koka oder Schlafmohn pro m² höher sind als bei legalen Alternativen.

30. Für Koka und Schlafmohn ist weniger Expertise erforderlich als für viele legale Alternativen. Beide Pflanzen gelten als sehr robust und sind einfacher zu bewirtschaften als Substitutionsgüter.

31. Viele alternative Güter benötigen längere Vorlaufzeiten als Koka- oder Schlafmohn, bis sie erste Erträge liefern. Die kleinbäuerlichen Haushalte verfügen für gewöhnlich über keine Ersparnisse, um diese Übergangszeiten zu überbrücken.

Gemäß der Minimaldefinition von organisiertem Verbrechen, wie sie die sogenannte Palermo-Konvention der UN vorsieht, bezieht sich der Begriff auf den Zusammenschluss von drei oder mehr Personen, die gemeinsam und über Zeit ein oder mehrere schwere Verbrechen begehen, um damit ökonomische Gewinne zu erzielen.³² Personen oder Gruppierungen, die sich durch kriminelles Wirtschaften bereichern möchten, stehen vor einem Dilemma: Ein gewisser Grad an Organisation und Struktur ist unerlässlich, um in der kriminellen Wertschöpfung Skaleneffekte erzielen und gewinnbringend wirtschaften zu können. So muss etwa eine mit Kokain handelnde Organisation die Droge oder die Rohstoffe aufkaufen, sie verpacken, für die Logistik des Transports sorgen, staatliche Kontrollinstanzen korrumpieren, Waffen erstehen und Sicherheitspersonal einkaufen, potenzielle Denunzianten abschrecken sowie den Mittelrückfluss camoufflieren und erwirtschaftete Gelder waschen, das heißt ihre illegale Herkunft verbergen. Gleichzeitig implizieren Organisation und Struktur jedoch Sichtbarkeit, ein erhöhtes Risiko der Entdeckung und damit den potenziellen Verlust von Leib und Leben, der Freiheit oder zumindest den der gehandelten und erwirtschafteten Güter. Daher ist entgegen vieler Klischees organisiertes Verbrechen eher lokal und familiär angelegt, eher flach und netzwerkhaft als pyramidal und hierarchisch organisiert. Dies erhöht die Resilienz illegaler Netzwerke gegenüber externen Interventionen.³³ Kriminelle Unternehmen ähneln also häufig eher kleinen, familiär strukturierten Handwerksbetrieben als großen, weltweit operierenden Konzernen, wie es die öffentliche Berichterstattung suggeriert (Reuter 1983: 109–117).

Das globale Prohibitions- und Kontrollregime für Drogen wie Kokain führt indes nicht nur dazu, dass die Strukturen der kriminellen Drogenökonomie einen risikominimierenden Charakter annehmen. Gleichzeitig lassen sich die kriminellen Netzwerke das hohe Risiko, das sie eingehen, auch teuer bezahlen (Caulkins/Reuter 1998: 596–597). In einfachen Zahlen erklärt: Die Marktteilnehmer berechnen den Zwischenhändlern und damit letztendlich den Konsumenten den Verlust der rund 700 Tonnen Kokain,

32. Vgl. »United Nations Convention against Transnational Organized Crime« (2003), § 2a: »Organized criminal group« shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.«

33. Vgl. für die Anwendung des Resilienzbegriffs für Drogenmärkte: Bouchard 2010, S. 327–331.

die 2010 weltweit von Polizei und Zollbehörden sichergestellt wurden. Daneben stellen sie den Konsumenten auch das Risiko in Rechnung, ihr Leben oder ihre Freiheit zu verlieren. Anders lässt sich kaum erklären, weshalb in Deutschland ein Kilo Kokain mit einer durchschnittlichen Reinheit von unter 40 Prozent im Straßenverkauf im Durchschnitt rund 60.000 Euro wert ist (EMCDDA 2012), ein Kilo reinen südamerikanischen Kaffees im Supermarkt aber nur acht Euro. Der Kaffee stammt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit aus derselben Region wie das Kokain, wurde vielleicht von einem Nachbarn des Kokabauern angebaut, hat denselben Weg wie das Kokain zurückgelegt und vermutlich mehr Arbeitskraft gekostet sowie technisches Know-how benötigt, um in eine deutsche Kaffeemaschine zu gelangen.

Kurz: Die Herstellungskosten des Kokains dürften nicht höher liegen als die des Kaffees, vermutlich sogar darunter. Ein Kokabauer ist nicht wohlhabender als ein Kaffeebauer, häufig sogar ärmer. Die drastische Preisdiskrepanz ist daher erklärungsbedürftig: Die enorme Preissteigerung des Kokains, die zwischen den Ursprungs- und den Zielregionen stattfindet, ist gleichermaßen Ausdruck des Erfolgs und des Dilemmas des globalen Kontrollregimes. Dieses eine Kilo Kokain, das den peruanischen Zwischenhändler noch 1.000 bis 1.500 US\$ kostet, den mexikanischen *Narco* 12.000 bis 15.000 US\$ und dem Endverkäufer in Deutschland etwa 60.000 Euro an Umsatz einbringen kann, ist nur deshalb so teuer, weil die Risiken des Handels durch das Prohibitionsregime und staatliche Sanktionierung so hoch sind.³⁴

In der Preisdynamik des illegalen Drogenhandels liegen die zentralen Argumente für und wider eine Legalisierung von Drogen begründet, wie sie gerade mit ungekannter Vehemenz in Lateinamerika diskutiert wird. Um die Risikoaufschläge bereinigt, würden die Preise für Drogen massiv einbrechen und mit ihnen die absurd hohen Einkünfte organisierter Drogenkriminalität. Um die Risikoaufschläge bereinigt, würden Drogen verstärkt konsumiert, da sie ungleich billiger und sozial akzeptierter (weil legal) wären. Beide Grundannahmen treffen grundsätzlich zu und sind kaum miteinander zu versöhnen, was zu einer starken Polarisierung der drogenpolitischen Debatten in der Region führt.

Über die Konsumproblematik hinausgehend fördert die Illegalität und damit Rentabilität des Drogenmarktes dessen nahezu infinite Anpassungsfähigkeit und Resilienz gegenüber allen Unterbindungsversuchen und damit auch die verheerenden Auswirkungen auf die betroffenen Gesellschaften. Die Preisdynamik der Drogenökonomie ermöglicht es dem organisierten Verbrechen, hohe Einkünfte zu erzielen, die anschließend zur Risikominimierung reinvestiert werden können. Diese Mittel stehen zur Verfügung für Korruption, den Kauf von Transportmitteln, Waffen oder zur Finanzierung von *Sicarios* (Auftragsmördern) und Geldwäschern. Derweil erreicht dieser hohe Mittelrückfluss nicht die Kokabauern. Wie bereits angedeutet wird Koka oder Schlafmohn entgegen vieler Klischees nicht zwingend deshalb angebaut, weil die Einkünfte daraus höher sind, sondern vielmehr weil Koka und Schlafmohn einfach anzubauen sind. Die Produkte sind extrem lange haltbar – ein Umstand, der in den marginalisierten Drogenanbauregionen Südamerikas und Asiens einen bedeutenden Vorteil gegenüber leichter verderblichen Konkurrenzgütern darstellt. Die Marginalisierung der Drogenanbauregionen und die häufige Verquickung von Drogenanbau und Gewaltformen führen dazu, dass die Bauern in diesen Regionen von der wirtschaftlichen Entwicklung des übrigen Landes ausgeschlossen bleiben und dem Teufelskreis aus Drogenanbau und Armut nicht entfliehen können.

Die hohen Gewinnmargen aus der Drogenökonomie verbleiben bei den Zwischenhändlern und erlauben es ihnen, geeignete Rahmenbedingungen für die illegale Wertschöpfung zu schaffen und diese zu verstetigen. Mithilfe der illegal generierten Mittel werden staatliche Kernfunktionen neutralisiert und ohnehin fragile Staaten weiter geschwächt. Die Illegalität der Droge zwingt die beteiligten Akteure geradezu, Rechtsstaatlichkeit auszuschalten und das Gewaltmonopol zu untergraben, da ansonsten die illegale Wertschöpfungskette ständig unterbrochen würde. Korruption ist dabei das Mittel der Wahl, da sie als Verbrechen ohne Opfer per se still und unsichtbar ist.

Gewalt zur Einschüchterung oder Abschreckung staatlicher Stellen hat zwar eine ähnliche Wirkung, ist jedoch sichtbar und provoziert eher eine Gegenreaktion als Korruption. Wie die Beispiele Mexiko, Kolumbien und Guatemala – also Länder in denen das organisierte Verbrechen bewusst extrem sichtbare Gewalt einsetzt – jedoch derzeit veranschaulichen, kann Gewalt dann ein proba-

34. Vgl. Rydell/Everingham 1994, S. 10–11; Reuter 2011, S. 22.

tes Mittel sein, wenn Straflosigkeit die wahrscheinlichste Konsequenz ist. Die eskalierende extreme Gewalt in Mexikos Norden oder den Küstenregionen, im guatemaltekischen Petén oder an der kolumbianischen Karibik ist daher nur scheinbar irrational. Tatsächlich stellt sie eine höchst effektive Strategie dar, um die illegale Ökonomie vor externer Intervention zu schützen und Konkurrenz abzuschrecken. Der gemarterte und gefolterte Körper, an Brücken aufgehängt, stückweise auf Plätzen verteilt oder mit Nachrichten versehen, dient den kriminellen Organisationen als Medium, um Staat, Bürger und Konkurrenten vor einer Einmischung zu warnen (Brombacher/Maihold 2013). Die Reinvestition des Mittelrückflusses aus der Drogenökonomie in sichtbare und daher kommunikative Gewalt handlungen ist in der Logik der illegalen Wertschöpfung risikominimierend – und somit gewinnmaximierend.³⁵ Sichtbare Gewalt wirkt daher wie Korruption. Sie soll die negative Sanktionierung krimineller Wertschöpfung präventiv verhindern. *Plata o Plomo*, Geld oder Blei, sind damit nur zwei Seiten derselben Medaille.

3.3 Rechtlicher Status des Drogenanbaus und dessen Folgen

Nahezu überall, wo Drogenanbau kriminalisiert ist, geht mit ihm auch Korruption oder die Etablierung einer Gewaltstruktur einher. Insbesondere in den ländlichen und peripheren Regionen der Andenländer, wo sich der Kokaanbau etabliert hat, sind die Schwäche staatlicher Präsenz und Institutionen ohnehin endemisch. Die empirische Betrachtung der Kokainökonomie im interregionalen Vergleich legt nahe, dass organisierte kriminelle Wertschöpfung einem »Weg der geringsten Staatlichkeit« (Brombacher/Maihold 2009: 17) folgt, um dadurch Risiken zu minimieren. Die wenig erschlossenen ländlichen Regionen im Übergang der Hochanden zum tropischen Amazonasbecken in den drei Anbaustaaten Südamerikas bieten daher ideale Voraussetzungen für die Ansiedlung des weithin sichtbaren illegalen Drogenanbaus. Gleichzeitig verstärkt die Ansiedlung des Koka- und mitunter auch des Schlafmohn- und Marihuanaanbaus die Schwäche staatlicher Strukturen durch Korruption und marktendemische Gewaltregulierung.

Der Vergleich der drei Hauptanbaustaaten Südamerikas für Koka, aber auch jener für Schlafmohn in Asien zeigt deutlich, wie die legale Situation des Anbaus eine unmittelbare Auswirkung auf die entwicklungs- und sicherheitspolitische Situation in den betreffenden Staaten hat. Während die grundsätzliche Legalität des Kokaanbaus in Bolivien und Peru dazu führt, dass die Kokabauern dort häufig gar nicht zwingend mit der illegalen Ökonomie in Berührung kommen – sie handeln mit getrockneten Kokablättern und können deren weitere Verwendung nicht unbedingt absehen, da diese *dual-use*-Charakter besitzen –, ist die Anbindung an den Drogenmarkt unter ihresgleichen in Afghanistan oder Kolumbien meist schon mit dem Anbau gegeben. In Kolumbien werden die frischen Blätter gehandelt, die nicht für den traditionellen Konsum geeignet sind, oder direkt zu Kokapaste weiterverarbeitet, der ersten Vorstufe der Kokainproduktion. Die großflächige Trocknung der Blätter unter offenem Himmel, wie sie in Bolivien und Peru üblich ist, ist in Kolumbien seltener möglich. Während also in Bolivien oder Peru die Partizipation der Kleinbauern an der Drogenökonomie häufig mit dem Anbau endet, sind erste Weiterverarbeitungsschritte seitens kolumbianischer Kleinbauern nicht selten. Die Weiterverarbeitung zu Kokapaste und später Kokain³⁶ leisten jedoch meist Zwischenhändler, die als Dienstleister krimineller Netzwerke diese mit reinem Kokain beliefern.

Die weitgehende Legalität des Anbaus in Bolivien hat auch zur Folge, dass Gewalt und Korruption in den beiden Anbauregionen Yungas und Chapare kaum stärker ausgeprägt sind als in vergleichbaren ländlichen Regionen des Landes. Zwar kommt es immer wieder zu organisierter Gewalt im Zuge politischer Proteste gegen die Regierung oder gegen US-finanzierte Entwicklungsagenturen, kriminelle Gewalt jedoch ist nur wenig verbreitet. Koka ist in Bolivien mit einigen Einschränkungen ein Agrargut wie Kaffee oder Kakao; die Felder sind direkt an Straßen und Ortschaften gelegen. Die größten Probleme, die der Kokaanbau hervorruft, dürften umweltpolitischer Art sein, da der Anbau in Monokultur und Brandrodung verheerende Auswirkungen auf die Böden, Biodiversität und das Klima hat. Auf die Sicherheit hat der Kokaanbau in Bolivien indes kaum direkte Auswirkungen. Hier drängt sich wiederum der Vergleich mit der legalen

35. Vgl. zur kommunikativen Gewalt lateinamerikanischer organisierter Kriminalität: Brombacher (2012) sowie Brombacher (2010a), S. 117–118.

36. Für eine Kurzzusammenfassung des Produktionsprozesses vgl. Brombacher/Maihold (2009), S. 8.

Schlafmohnproduktion in Indien auf, worauf im folgenden Kapitel eingegangen wird.

In Peru wird der Kokaanbau trotz grundsätzlicher Rechtmäßigkeit des Anbaus in zunehmendem Maße kriminalisiert, nicht zuletzt um den starken Zuwachsraten der letzten Jahre beizukommen. Die rechtlichen Trennlinien zwischen zertifiziertem Anbau für legale Zwecke und illegaler Überschussproduktion für die Kokainproduktion sind äußerst unscharf. Die faktische Kriminalisierung hat in den vergangenen Jahren zu einer geografischen Diversifizierung des Anbaus geführt. Der Anbau hat sich vor allem dort gehalten, wo der Staat besonders wenig präsent ist. Das gilt vor allem für die Regionen VRAE und Monzón, wo inzwischen ein deutlich gestiegenes Gewaltaufkommen zu verzeichnen und Korruption verbreitet ist. Besonders emblematisch ist die Gewalt im VRAE, die in einer schwer durchschaubaren Vermischung von Überresten der *Sendero-Luminoso*-Guerilla und transnational agierenden Drogenkartellen begründet liegt (s. Kapitel 2).

Am deutlichsten werden die entwicklungs- und sicherheitspolitischen Konsequenzen jedoch im Falle der (Post-)Konfliktstaaten Afghanistan, Myanmar und Kolumbien. Ähnlich ist die Verbindung zwischen kriminellen Gewaltakteuren und die sicher bezifferbare Produktion organischer Drogen in Mexiko und Guatemala. In allen genannten Staaten besteht eine enge Verquickung zwischen der Drogenökonomie und bewaffneten Gewaltakteuren, die an ihr partizipieren und sich über sie finanzieren. In den drei (Post-)Konfliktstaaten und zumindest teilweise auch noch in Peru sind die Einfluss- und Kontrollgebiete der nicht staatlichen Gewaltakteure in großen Teilen kongruent mit den wichtigsten Drogenanbauregionen. Beide Phänomene, illegaler Drogenanbau und nicht staatliche Gewaltphänomene, sind auf einen schwachen oder abwesenden Staat angewiesen, um sich entfalten zu können. Gleichzeitig bedingen sich die ungleichen Phänomene gegenseitig: Nicht staatliche wie kriminelle Gruppierungen fördern oder schützen den Anbau, um ihn zu besteuern oder selbst Drogen aus der Ernte zu produzieren. Damit hat der Drogenanbau es vielen bewaffneten Gruppierungen oder Aufständischen auch nach dem Ende des Kalten Krieges ermöglicht, sich trotz versiegter externer Finanzquellen weiterhin zu finanzieren. Die Auswirkungen dieser Verquickung von Gewalt und Drogenökonomie haben in den betroffenen Staaten erhebliche sicherheits- und entwicklungspolitische Folgen nach sich

gezogen. Dies wird an Beispielen wie dem kolumbianischen Putumayo, dem burmesischen Shan State, in einigen Gegenden des mexikanischen Sinaloa oder den Provinzen Helmand und Kandahar in Afghanistan besonders deutlich, zum Teil auch im peruanischen VRAE. Die genannten Regionen werden in unterschiedlichem Ausmaß von politischen oder kriminellen Gewaltakteuren verschiedenster Spielart kontrolliert, wodurch staatliche Institutionen über einen längeren Zeitraum hinweg kaum in Erscheinung treten können und die Sanktionierung illegaler Wertschöpfung wie dem Drogenanbau faktisch ausgesetzt worden ist.

In Kolumbien hat die Regierung in den vergangenen Jahren zunehmend versucht, die regionalen Gewaltmonopole der Guerillas zu brechen und sie ihrer Einkünfte aus Kokaanbau und Kokainhandel zu berauben. Die starke Repression des Anbaus hat alle an der Drogenökonomie partizipierenden Akteure, vom Kleinbauern bis zur Guerilla und kriminellen Gruppierungen, dazu gezwungen, durch Gewalt, Korruption, ständige Verlagerung der Felder, deren Verkleinerung und Verstecken die Koka- bzw. Kokainökonomie vor externer Intervention zu schützen. In Kolumbien, ansatzweise jedoch auch in Peru, hat der Zwang zur Risikovermeidung dazu geführt, dass sich der Anbau im ganzen Land verteilt hat. Mit den regionalen Gewaltmonopolen der Guerillas und anderer nicht staatlicher Gewaltakteure fiel auch die geografische Kontinuität des Anbaus, wie er etwa im afghanischen Helmand oder dem Shan State in Myanmar noch besteht. Diese räumliche Verlagerungsdynamik hatte zur Folge, dass sich Gewalt, Korruption und andere mit dem Drogenanbau assoziierte Phänomene ebenfalls im gesamten Land verteilen. Die repressive Angebotskontrollpolitik führt also offenbar in den schwer kontrollierbaren Andenstaaten eher zur Duplizierung des Problems als zu seiner Beseitigung. Bolivien dagegen kann eine sicherheits- und entwicklungspolitisch positivere Bilanz seiner permissiven Anbaupolitik ziehen – allerdings mit dem Trade-off eines Überschussanbaus von Koka, der eine wachsende unterkontrollierte Kokainproduktion nach sich gezogen hat.

4 Exkurs: Legale Nutzungsoptionen für Schlafmohn und Koka

4.1 Legale Kommerzialisierungswege: Schlafmohn und Koka im Vergleich

In Kapitel 3 wurde gezeigt, wie stark der rechtliche Status des Anbaus von Koka und Schlafmohn dessen entwicklungs- und sicherheitspolitische Bedeutung determiniert. Noch deutlicher wird dies anhand des Vergleichs zwischen der legalen Schlafmohnproduktion in Ländern wie der Türkei oder Indien auf der einen und der illegalen Schlafmohn- und Kokaproduktion in Afghanistan, Myanmar oder den Andenländern auf der anderen Seite, woraus sich wichtige Anhaltspunkte für den Umgang mit dem Kokaanbau in Südamerika und der Einhegung der dadurch entstehenden Probleme ableiten lassen.

Schlafmohn als Vorläuferpflanze für Heroin und zahlreiche Arzneimittel auf Grundlage der Alkaloide Morphin oder Codein besitzt dieselbe Kategorisierung wie Koka in der maßgeblichen UN-Einheitskonvention von 1961. Schlafmohn ist wie Koka, Cannabis, Heroin oder Kokain im Schedule 1 der Einheitskonvention gelistet und unterliegt damit einem strengen Kontrollregime, das vom INCB in Wien überwacht wird. Obwohl der Alkaloidgehalt in den Ursprungspflanzen Koka und Mohn gering ist, gelten sie auch in ihrer Ursprungsform als Droge. Auf diese Interpretation hatte sich die Staatengemeinschaft in der Einheitskonvention geeinigt. Die Produktion dieser Drogen beziehungsweise ihrer Vorläuferpflanzen sowie deren Import oder Export ist nicht grundsätzlich verboten, obliegt jedoch, wie bereits ausgeführt, strikten Vorgaben und kann nur mit staatlicher beziehungsweise INCB-Genehmigung erfolgen. Alle Anbaustaaten müssen in regelmäßigen Berichten dem INCB ihre Produktionsvolumina, die hergestellte Menge an Derivaten sowie Zahlen zur Ausfuhr und zu Lagerbeständen vorlegen. Nachfragende Staaten müssen den zu erwartenden Bedarf an den entsprechenden Stoffen, die im Schedule 1 der Einheitskonvention geführt werden, detailliert bemessen und dem INCB jeweils ein Jahr im Voraus melden.

Während es weltweit einen sehr hohen Bedarf für Schlafmohn-derivate für pharmazeutische Zwecke gibt, sind die legalen Verwendungszwecke wissenschaftlicher oder medizinischer Art für Koka und Kokain heute eher begrenzt. Zwar ist Kokain für einzelne Anwendungen etwa in Deutschland als Analgetikum noch verschrei-

bungsfähig, faktisch geschieht dies jedoch offenbar in nur geringem Umfang, wie sich auch an dem gegenüber dem INCB angemeldeten jährlichen Bedarf ablesen lässt. Die global angemeldete Gesamtmenge für Kokain zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken lag 2010 bei rund anderthalb Tonnen, was im Vergleich zu den Exportvolumina für Opiumderivate verschwindend gering ist (INCB 2012). Es gibt jedoch eine Reihe nicht wissenschaftlicher und nicht medizinischer Weiterverarbeitungsmöglichkeiten für das Kokablatt, etwa als Geschmacksstoff für Softdrinks wie *Coca Cola* oder für andere kulinarische Zwecke. Daneben versucht derzeit insbesondere Bolivien, eine ganze Reihe weiterer Nutzungsmöglichkeiten für das Kokablatt zu entwickeln, bisher jedoch nur mit geringem Erfolg.

Aus den bestehenden legalen Verwertungsoptionen für Koka wird derzeit kaum Kapital geschlagen, obwohl hierin durchaus ein Potenzial alternativer Entwicklung (entwicklungspolitisch geförderte Anbausubstitution) *ohne* die schwierige Suche nach Alternativen bestünde (Kamminga 2011: 8). Koka besitzt eine ganze Reihe komparativer Vorteile gegenüber Alternativprodukten: Es wirft bereits wenige Monate nach Pflanzung mehrere Ernten pro Jahr ab, ist vergleichsweise einfach anzubauen, lange haltbar und widerstandsfähig und in den Anbauregionen ist die entsprechende Expertise vorhanden. Im Grunde sürüchte also einiges für eine legale Nutzung der Pflanze – im Rahmen der Möglichkeiten VN-Konventionen.

Anders als häufig beschrieben, ist es jedoch kein rechtliches Problem, das die Nutzung von Koka zu legalen Zwecken verhindert, sondern ein Problem der effektiven Regulierung des Kokaanbaus der Regierungen der betroffenen Staaten. Wie die unten beschriebenen Beispiele der Schlafmohnproduktion zeigen, wäre die Etablierung eines legalen Nutzungsregimes durchaus möglich. Allerdings schreibt die Einheitskonvention hierfür den interessierten Staaten vor, ein Kontrollsystem zu errichten, mittels dessen die Abzweigung von Teilen der legalen Produktion zur Herstellung illegaler Drogen effektiv unterbunden wird. Aufgrund der mangelnden Kapazitäten der Anbaustaaten, ein solches Kontrollregime zu etablieren, und der nicht vorhandenen Infrastruktur zu Entalkaloidisierung des Kokablattes werden die legalen Nutzungsmöglichkeiten des pharmazeutisch wirksamen Alkaloids im Kokablatt einerseits und des vom rauschwirksamen Alkaloid befreiten Kokablattes andererseits

nicht ausgeschöpft. *Coca Cola* etwa verwendet für die Produktion von Softdrinks zwar entalkaloidisiertes Koka-Blatt, der hierzu notwendige industrielle Verarbeitungsprozess findet allerdings nicht in den Ursprungsländern statt, sondern älteren Presseberichten zufolge in den USA selbst über einen Zwischenanbieter, der *Coca Cola* mit dem bereinigten Kokablatt beliefert.³⁷

Anders stellt sich der Fall des legalen Schlafmohnanbaus dar. Auf Grundlage des identischen internationalen Kontrollregimes, wie es auch für Koka/Kokain gilt, bauen derzeit neben den Hauptproduzenten Türkei und Indien unter anderen auch Frankreich, Spanien, das Vereinigte Königreich oder Australien gewerbsmäßig Schlafmohn zur Opiatproduktion für medizinische Zwecke an.³⁸ Im Folgenden werden die Beispiele Türkei und Indien kurz beschrieben, um hieraus gegebenenfalls Lehren für die südamerikanische Anbauproblematik ableiten zu können. Beide Länder sind traditionelle Schlafmohnanbaustaaten, in denen die Produktion im Gegensatz zu den neueren Produzenten in der EU oder Australien dezentral auf Kleinbauernebene stattfindet, wodurch sich die Situation besser mit der Kokaproduktion in den Andenstaaten vergleichen lässt.

4.2 Das Beispiel Türkei

In der Türkei ist der Schlafmohnanbau seit Langem etabliert; bereits 1953 wurde das Land im Rahmen des sogenannten Opium-Protokolls von den UN dazu autorisiert, Opium für (legale) Exportzwecke zu produzieren. Im Zuge dessen errichtete die Türkei ein erstes Lizenzierungssystem, das den Anbau und die Produktion kontrollierte. Damals wurde in 42 Provinzen, das entspricht rund zwei Drittel aller türkischen Provinzen, Schlafmohn angebaut. Inzwischen ist die Zahl deutlich zurückgegangen; der Anbau findet nur noch in 13 Provinzen statt. Die türkische Produktion gilt als gut kontrolliert, da die Abzweigung von Teilen der Produktion für illegale Zwecke offenbar weitgehend vermieden werden kann. Das Kontrollregime funktionierte jedoch lange Zeit nicht zufriedenstellend, immer wieder flossen Teile der Ernte in die illegale Drogenproduktion. Mit der Zunahme des Heroinkonsums in

den USA in den 1960er Jahren nahm auch der internationale Druck, insbesondere seitens der US-Regierung unter Präsident Nixon, auf die Türkei stark zu, da man eine Belieferung des US-Marktes mit türkischem Heroin vermutete. Die Versuche, die Türkei zu einem vollständigen Anbaubann zu zwingen, scheiterten jedoch, was zu erheblichen diplomatischen Verwerfungen führte (Kamminga 2011: 12–17) – eine Situation, die an die Rolle des Kokaanbaus in den derzeitigen Beziehungen zwischen USA und Bolivien erinnert.

Für kurze Zeit zeigten die US-Bemühungen jedoch Erfolg und die Türkei setzte ab 1972 ein vollständiges Anbauverbot für Schlafmohn durch. Aufgrund der großen Bedeutung der Mohnindustrie für die Türkei, der Schwierigkeiten bei der Etablierung von Alternativen und der mangelnden Rekompensationszahlungen durch die USA wurde der Bann jedoch schon 1974 wieder aufgehoben und der Schlafmohnanbau im Lande wieder aufgenommen. Die Wiederaufnahme wurde für die Etablierung eines strengeren Kontrollregimes genutzt, in dessen Rahmen die maximale Anbaumenge pro Haushalt festgelegt wurde (0,5 Hektar) sowie eine kumulative nationale Obergrenze (100.000 Hektar). Ein Verifikationsregime in situ überwachte fortan die Einhaltung der Anbaugrenzen. Die Überschussproduktion wurde zerstört. Gleichzeitig kaufte der Staat die gesamte Ernte auf und wurde damit zum Monopolisten für die Kommerzialisierung der Schlafmohnpflanzen für die Weiterverarbeitung im Ausland zu medizinischen Zwecken. Seit 1981 findet die Verarbeitung des Schlafmohnstrohs in der Türkei selbst statt. Die mit internationaler Unterstützung errichtete Fabrik in Bolvadin zur Extraktion der Alkaloide aus dem getrockneten Mohn ist bis heute die einzige im Land und weiterhin in Betrieb.

Mit dem Aufbau eines glaubwürdigen Kontrollregimes sowie der Weiterverarbeitungskapazitäten im eigenen Land ging auch die internationale Anerkennung der türkischen (sowie indischen) Schlafmohnproduktion einher. Im selben Jahr, in dem die Anlage in Bolvadin die Produktion aufnahm, wurde in den USA die sogenannte 80-20-Regel der US-Drogenbehörde (Drug Enforcement Administration, DEA) etabliert, nach der 80 Prozent des US-amerikanischen Bedarfs an schlafmohnbasierten Opiaten aus der Türkei und Indien importiert werden. Die restlichen 20 Prozent werden mit dem Angebot aus anderen Produzentenstaaten gedeckt (Kamminga 2012: 17–22). Damit wurde die Sonderrolle der beiden Staa-

37. Es gestaltet sich äußerst schwierig, die genaue Lieferkette von *Coca Cola* und den Ursprung des verwendeten Kokablatts nachzuvollziehen. Es gibt nur wenig offen verfügbare Informationen hierzu. Vgl. etwa »How Coca Cola obtains its Coca«, *New York Times*, 1.7.1988.

38. Vgl. für eine Gesamtliste der Staaten mit legaler Schlafmohnproduktion, Stand 2005: Jensema/Archer (2005), S. 145.

ten als legale Schlafmohnproduzenten mit einer langen kleinbäuerlichen, nicht industriellen Anbautradition international festgeschrieben. Die entsprechenden Grundlagen gelten bis heute.

Laut offiziellen Angaben wird in der Türkei derzeit auf bis zu maximal 70.000 Hektar Schlafmohn in 13 Provinzen von rund 100.000 Bauern angebaut, die hierfür jährlich eine neue Lizenz beantragen müssen. Die durchschnittliche Größe eines Feldes liegt bei 0,7 Hektar. Die Antragsteller müssen nachweislich über 18 Jahre alt, tatsächlich Bauern sowie in der Vergangenheit nicht straffällig geworden sein. Der maximale Umfang des Anbaus (faktisch liegt die tatsächliche Anbaufläche derzeit rund bei der Hälfte), die Größe der Felder und die Zahl der involvierten Bauern entsprechen grob den Eckdaten der Kokainindustrie in Peru oder Kolumbien. Ähnlich wie der Kokaanbau ist auch die Schlafmohnproduktion in der Türkei sehr arbeitsintensiv, da die Bewirtschaftung der Felder und die Ernte hauptsächlich manuell erfolgen.

Das staatliche türkische »*Grain Board*« (TMO) im Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums überwacht mit einem aufwendigen Kontroll- und Verifikationssystem die Einhaltung der Obergrenzen und kauft die Ernte von den Bauern auf, die vorab die Mohnsamen zur Kommerzialisierung für kulinarische Zwecke und die Ölproduktion entnehmen. Das TMO überwacht den gesamten Lieferungs- und Produktionsprozess und stellt damit das vom internationalen Kontrollregime verlangte Überwachungssystem. Der Schlafmohn wird in Bolvadin weiterverarbeitet, wo in der Fabrik aus dem Mohnstroh Morphin und Codein in verschiedenen chemischen Varianten extrahiert werden. 95 Prozent der Produktion werden exportiert, wobei der Großteil des Einkommens der Bauern durch die Mohnsamen generiert wird, nicht durch die Kommerzialisierung der Kapseln, die die Regierung aufkauft (Turkish Ministry of the Interior 2010: 105; Kamminga 2011: 24–28; Mansfield 10–12).

4.3 Das Beispiel Indien

In Indien ist der traditionelle Schlafmohnanbau traditionell auf drei Bundesstaaten im Nordosten beschränkt.³⁹ Abgesehen von der regionalen Konzentration des Anbaus sind die Parameter jedoch mit denen der Türkei

grundsätzlich vergleichbar. Die Zahl der involvierten Kleinbauern wird je nach Quelle und Berichtsjahr auf zwischen 80.000 und 160.000 geschätzt. Die durchschnittliche Anbaufläche ist kleiner als in der Türkei und liegt derzeit bei nur rund 0,2 Hektar pro Lizenz, wobei in beiden Ländern die Schlafmohnproduktion nur eine Komponente der Einkommenssysteme der Haushalte darstellt. Die Gesamtverantwortung für die Lizenzierung und Kontrolle des Schlafmohnanbaus und der in Indien üblichen Ernte als Rohopium (im Gegensatz zur Ernte als Mohnstroh in der Türkei) hat das *Central Bureau of Narcotics* (CBN) inne, das die Lizenzierung auf Distriktebene dezentral verwaltet. Dem CBN obliegt ähnlich wie in der Türkei dem TMO nicht nur die jährliche Lizenzierung der antragsstellenden Bauern, sondern auch die aufwendige und personalintensive Kontrolle und Verifizierung des Anbaus in situ sowie die Überwachung der Lieferkette. Die dezentralen Behörden des CBN monopolisieren wiederum wie in der Türkei den Aufkauf der Ernte und zahlen die Bauern aus. In zwei Fabriken (eine in Nimach, eine in Ghazipurzur) wird entweder das Opium getrocknet und in diesem Zustand verkauft oder die Alkaloide direkt zur Kommerzialisierung und Weiterverarbeitung aus dem Rohopium isoliert.

Während in der Türkei Mohnstroh als zentrales Produkt aus dem Anbau hervorgeht, wird in Indien traditionell Rohopium hergestellt, aus dem im Gegensatz zur Strohvariante relativ einfach Heroin gewonnen werden kann. Darüber hinaus ist auch eine direkte Nutzung als rauchbares Opium möglich. Dementsprechend scheint in Indien die Abzweigung oder der Diebstahl von Teilen der Schlafmohnproduktion für illegale Zwecke weitaus häufiger vorzukommen als in der Türkei, wobei insbesondere die Erntezeit und im Anschluss die Phase der Lagerhaltung vor der Weiterverarbeitung als kritisch gelten (Mansfield 2001: 17–31). Hinzu kommt der nicht-lizenzierte, also illegale Anbau von Schlafmohn in den drei Bundesstaaten und darüber hinaus. Offizielle Zahlen zu dessen Ausmaß gibt es derzeit nicht.

Damit eröffnet sich in Indien eine *dual-use*-Problematik der Ernte, die durchaus mit dem Fall des Kokaanbaus für traditionelle Zwecke in Bolivien und Peru vergleichbar ist. Rohopium als Grundlage für die illegale Drogenproduktion ist ähnlich wie das Kokablatt ein attraktiver Rohstoff für das organisierte Verbrechen, das aufgrund der durch die Illegalität bedingten Preismultiplikation höhere Preise bezahlen kann (Mansfield 2011: 32) als die hierfür ein-

39. Es handelt sich um Madyah Pradesh, Rajasthan sowie Uttar Pradesh.

gesetzten Staatsmonopolisten. Die peruanische ENACO steht hier vor ähnlichen Problemen wie ihr indisches Gegenüber. Allerdings gilt das Kontrollsystem in Indien trotz häufiger illegaler Abzweigungen als weit umfangreicher und effektiver als die unausgereiften Systeme in Bolivien und Peru.

5 Ausgangslage in der Türkei und Indien versus Ausgangslage in den Andenländern

In Lateinamerika weitgehend unbekannt weist das Beispiel der Opiumwirtschaft in der Türkei und Indien doch einige grundlegende Parallelen im Vergleich mit der Kokaanbauproblematik in den Andenstaaten auf. Die Gemeinsamkeiten liegen insbesondere in den Ausgangsbedingungen, ziehen jedoch ganz unterschiedliche Folgen nach sich.

Wie bereits dargestellt, unterliegen Koka wie Schlafmohn demselben globalen Kontrollregime. In der Türkei und in Indien ist der Anbau ähnlich traditionell belegt wie in Bolivien und Peru. Dieser Umstand zeigt sich in allen genannten Staaten in fest etablierten Anbautraditionen und althergebrachten Konsumtraditionen, seien dies die kulinarischen Verwendungen für Mohnsamen in der Türkei oder das Kauen des Kokablatts in Bolivien. In der Türkei, Indien, Peru und Bolivien findet der Anbau dezentral statt und wird nicht – wie etwa in Australien – industriell betrieben. Der Anbau von Schlafmohn wie der von Koka wird auf kleinbäuerlicher Ebene betrieben und gilt als sehr arbeitsintensiv; ein weiterer wichtiger Faktor neben den oben genannten, weshalb die Etablierung legaler Alternativen in den Andenländern oder Afghanistan sich immer wieder als so schwierig darstellt. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass der Anbau jeweils nicht im gesamten Land stattfindet. Während sich die Produktion in Indien (ähnlich dem Kokaanbau in den beiden Regionen Chapare und Yungas in Bolivien) auf drei Bundesstaaten beschränkt, ist die Streuung des Anbaus in der Türkei etwas größer (vergleichbar mit Peru). Auch das Gesamtvolumen des Anbaus bewegt sich innerhalb ähnlicher Margen, wobei der faktische Anbau in der Türkei und in Indien in groben Zügen dem Anbauvolumen Boliviens entspricht und Kolumbien wie auch Peru etwa doppelt so viel (illegal) anbauen.

Die beiden wichtigsten Unterschiede zwischen dem Drogenanbau in den Andenländern einerseits sowie der Türkei und Indien andererseits verweisen gleichzeitig auf die Schwachstelle aller Regulierungsversuche des Kokaanbaus in Südamerika.

Während die Türkei eine Fabrik und Indien zwei Anlagen zur Prozessierung von Schlafmohn beziehungsweise von Rohopium besitzt, existiert keine vergleichbare Infrastruktur in Bolivien oder Peru, wo eine solche Option in erster Linie infrage käme. Die Fabriken in diesen beiden Ländern dienen der Isolierung der Alkaloide, was angesichts der wenigen pharmazeutischen Nutzungsoptionen für Kokain nur bedingt sinnvoll erscheint. Zielführender wäre der Aufbau der notwendigen industriellen Infrastruktur zur Entalkaloidisierung des Kokablatts, da dieses Verfahren eine Grundvoraussetzung dafür darstellt, ohne betäubungsmittelrechtliche Konsequenzen mit den Inhaltsstoffen des Blattes handeln zu können. In Bolivien ist eine Fabrik zur Industrialisierung des Kokablatts zwar seit Kurzem in Betrieb, jedoch ohne Entalkaloidisierungskomponente und mit offenbar bislang defizitärer Qualität der Produkte.⁴⁰

Der zweite große Unterschied besteht in den fest etablierten und gut funktionierenden Kontrollsystemen der Türkei und Indiens, um die illegale Nutzung der Schlafmohnproduktion zu unterbinden. Zwar ist auch in Bolivien der legale Markt für Koka konzentriert (jeweils ein zentraler Absatzmarkt in La Paz und Cochabamba), jedoch gibt es keinen Monopolisten, der die Ernte aufkaufen und die Liefer- und Wertschöpfungskette übersehen und kontrollieren würde. Die peruanische ENACO erfüllt nur in der Theorie die Rolle eines Monopolisten; faktisch ist sie jedoch neben den illegalen Aufkäufern nur ein Marktteilnehmer unter vielen, der offenbar zudem deutlich schlechter bezahlt als die illegalen Konkurrenten. Der Mangel an einer effizienten staatlichen Kontrollbehörde in den Andenländern führt wiederum dazu, dass weder in Bolivien noch in Peru ein tragfähiges Lizenzierungssystem für den Kokaanbau besteht, wenn hierzu auch insbesondere in Bolivien in letzter Zeit bedeutende technische Fortschritte gemacht wurden. Während Bolivien erst unlängst damit begonnen hat, die (legalen) Kokaauern biometrisch zu erfassen, zu lizenzieren und über deren Anbauvolumina Buch zu führen, hat Peru bereits

40. »Cocaleros del Chapare dicen que fracasó industrialización de la hoja milenaria«, *Radio ERBOL* (Bolivien), 26.11.2012.

seit geraumer Zeit ein Kokabauernregister errichtet. Dieses ist aber Experteneinschätzungen zufolge defizitär und die Ausgabe der Lizenzen erfolgt nicht auf Grundlage nachvollziehbarer Kriterien, zumal anekdotischen Berichten nach derzeit keine neuen Lizenzen mehr vergeben werden..

Es liegt an diesen beiden zentralen Unterschieden – mangelnde legale Kommerzialisierungswege und Weiterverarbeitungskapazitäten für Koka sowie die Abwesenheit einer effizienten zentralen Regulierungsbehörde –, dass sich in Indien und in der Türkei florierende ländliche Wirtschaftszweige aus der Anbautradition entwickelt haben, während sich der ebenso traditionelle Anbau im Andenraum (abgesehen von Kolumbien) zu einem der größten sicherheits-, sozial- und umweltpolitischen Probleme der betroffenen Länder entwickelt hat. Dies ist angesichts der sehr ähnlichen strukturellen Ausgangsbedingungen in den beschriebenen Staaten besonders verwunderlich. Zwar besteht, wie gezeigt, auch in Indien eine der südamerikanischen Situation ähnliche *dual-use*-Problematik der Produktion, es finden sich aber weder in Indien noch in der Türkei die Probleme, die in Lateinamerika, Afghanistan oder Myanmar mit dem Drogenanbau assoziiert werden. Gewalt und Bürgerkrieg, Korruption und soziale Marginalisierung bilden sich offenbar nur dann in Verbindung mit Drogenanbau heraus, wenn dieser illegal ist und/oder legalen Nutzungsoptionen nicht verwirklicht werden.

6 Drogenanbau als fixe Variable: Drei Optionen zum Umgang damit

6.1 Die aktuelle drogenpolitische Reformdebatte in Lateinamerika

Drogenanbau und Drogenhandel haben in den vergangenen Jahrzehnten in Lateinamerika einen verheerenden Blutzoll gefordert, Demokratie und Staatswesen durch Korruption unterwandert, die Entwicklung der betroffenen ländlichen Regionen unterwandert und den betroffenen Gesellschaften erheblichen Schaden zugefügt. Daran hat sich eine politische Debatte um das aktuell gültige drogenpolitische Paradigma in der Region und darüber hinaus entzündet. Als 2009 eine Reihe von lateinamerikanischen Ex-Präsidenten und anderen Personen des öffentlichen Lebens im Rahmen der *Latin Ame-*

*rican Commission on Drugs and Democracy*⁴¹ den Krieg gegen die Drogen als gescheitert bezeichneten und für ein Umdenken eintraten, wurde eine öffentliche Diskussion initiiert, die inzwischen weit über Lateinamerika hinaus geführt wird. Im Zentrum der Debatte steht die Frage um eine potenzielle Reform des drogenpolitischen Paradigmas in Lateinamerika. Auf die lateinamerikanische Kommission folgte 2011 mit derselben Botschaft eine *Global Commission on Drug Policy*⁴², der unter anderem auch Kofi Annan und Javier Solana angehören.

Inzwischen haben jedoch amtierende lateinamerikanische Regierungschefs die Wortführerschaft in dieser Debatte übernommen, wodurch die Reformdiskussion zur Drogenpolitik allmählich eine umsetzungsrelevante Dimension erlangt hat. Vermeintliche Hardliner im Umgang mit Kriminalität und Drogen wie die amtierenden Staatspräsidenten von Mexiko (Felipe Calderón), Kolumbien (Juan Manuel Santos) und Guatemala (Otto Pérez Molina) treten inzwischen öffentlich für ein Umdenken in der Drogenpolitik oder zumindest für eine offene Debatte über drogenpolitische Reformen ein. Anlässlich der UN-Generalversammlung 2012 haben alle drei Präsidenten in ihren Redebeiträgen eine Neubewertung der globalen Drogenpolitik gefordert. In einem gemeinsam zirkulierten Statement fordern sie eine wissenschaftlich fundierte Überprüfung des globalen drogenpolitischen Paradigmas und eine Diskussion aller Optionen zu dieser Reform. Ziel einer solchen Diskussion solle es sein, ein neues Paradigma zu entwickeln, das dem organisierten Verbrechen und dessen Mittelzufluss wirksam entgegenzutreten könne. Obwohl der ideologisch aufgeladene Begriff der Legalisierung oder der (legalen) Regulierung von Drogen nicht explizit Erwähnung fand, schwang er doch implizit mit, insbesondere in dem Aufruf *alle* Reformoptionen zu diskutieren.⁴³ Einzig der guatemaltekeische Präsident Pérez Molina ist in der Vergangenheit mehrfach *expressis verbis* mit dem Appell zur Legalisierung zumindest einiger Drogen an die Öffentlichkeit getreten.⁴⁴ Un-

41. Unter anderem Cesar Gaviria, Ex-Präsident Kolumbiens; Ernesto Zedillo, Ex-Präsident Mexikos; Fernando Cardoso, Ex-Präsident Brasiliens sowie die Schriftsteller Mario Vargas Llosa und Paulo Coelho. Für den Bericht der Kommission vgl. http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao_ingles_site.pdf (abgerufen am 23.10.2012).

42. Vgl. den ersten Bericht der Global Commission; http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf (abgerufen am 23.10.2012).

43. Vgl. »Declaración Conjunta« (Guatemala, Kolumbien, Mexiko), 1.10.2012; <http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/declaracion021012.pdf> (abgerufen am 13.10.2012).

44. Vgl. »Molina apuesta a legalizar drogas«, *El Universal* (Mexiko), 26.9.2012.

längst veröffentlichte die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eine umfangreiche Analyse und Szenarienkompodium der Drogenproblematik in den Amerikas, das auf Druck einiger lateinamerikanischer Mitgliedsstaaten erstellt worden war. Zwar verzichtet das Dokument auf Politikempfehlungen, es dürfte jedoch für einige Staaten in der Region zu einem wichtigen Referenzdokument in den eigenen drogenpolitischen Reformbemühungen werden.⁴⁵

Bemerkenswert ist hierbei, dass nicht etwa die vermeintlich üblichen Verdächtigen wie Bolivien, Ecuador oder Venezuela die Rädelsführerschaft in dieser, lange Zeit von linksorientierten Akteuren dominierten Debatte übernommen haben, sondern dass eher konservative Kräfte, lange Zeit Apologeten einer Politik der harten Hand gegenüber Kriminellen und dem Drogenproblem, die Debatte vorantreiben. Während sich etwa die Regierung Morales in Bolivien mit ihren Reformansprüchen im Rahmen des globalen drogenpolitischen Prohibitionsregimes der drei UN-Konventionen bewegt und die Regierung Humala in Peru sich bislang kritisch bis abwartend verhält,⁴⁶ fordert das andere politische Lager einen Bruch mit dem bestehenden Ordnungsrahmen. Vermeintliche oder Regierungen mit regionalem Führungsanspruch wie Brasilien oder Venezuela sind in der Debatte bislang kaum wahrnehmbar.

Ob diese Debatte tatsächlich zu einer Veränderung des globalen Kontrollregimes und zur Entkriminalisierung von Drogen führen wird, ist indessen zweifelhaft. Der Status quo besitzt viele Befürworter nicht zuletzt unter den globalen Führungsmächten. Potenzielle Änderungen an den drei fast universell gültigen UN-Drogenkonventionen bedürften jedoch eines globalen Konsenses – eine solch weitreichende Übereinkunft ist derzeit selbst in Lateinamerika nicht abzusehen. In zahlreichen Staaten der Welt werden Drogendelikte als Kapitalverbrechen verurteilt, in einigen Ländern sogar mit der Todesstrafe geahndet. Ein Schwenk hin zu einer Entkriminalisierung, wie sie in Lateinamerika derzeit von vielen Stimmen gefordert wird, ist auf globaler Ebene und vonseiten der zuständigen UN-Gremien daher derzeit nicht zu erwarten.

Potenzielle Veränderungen hin zur Legalisierung oder Entkriminalisierung einzelner Drogenarten dürften sich

aus diesem Grund eher auf nationalstaatlicher Ebene abspielen, sei es im Rahmen der Spielräume der UN-Konventionen oder in offenem Bruch mit deren Geist. Gleichzeitig dürfte nicht mit einer Gesamtfreigabe von einzelnen Drogen gerechnet werden, Veränderungen dürften stattdessen wohl eher auf eine Teillegalisierung beziehungsweise Entkriminalisierung einzelner Segmente der Drogenökonomie abzielen. Im Vordergrund dürften hier Anbau und Konsum stehen, nicht jedoch der Handel, der als schädlichstes Element der Drogenwertschöpfungskette gilt. Die Tendenz zu einer laxeren Gestaltung der Rechtsprechung und Gesetzgebung zu privatem Drogenkonsum und -besitz und erste Schritte hin zu einem gesundheitspolitisch orientierten Umgang mit Drogensucht nach dem Vorbild einiger europäischer Staaten sind bereits seit einiger Zeit in der Region zu beobachten.⁴⁷

Um einiges radikaler, aber in der Zielsetzung vergleichbar, ist ein in Uruguay von der Mujica-Regierung eingebrachter und diskutierter Gesetzesentwurf zur staatlichen Regulierung des Anbaus und des Verkaufs von Marihuana sowie zur Legalisierung des Konsums der Droge.⁴⁸ In solchen und ähnlichen einzelstaatlichen Sonderwegen dürfte die Zukunft der aktuellen Debatte in Lateinamerika liegen. Hierin gliedern sich auch bestehende oder künftige Regulierungsoptionen im Umgang mit dem Drogenanbau in der Region ein. In erster Linie dürften einzelne Staaten dem möglichen Vorbild Uruguays folgen und eine Regulierung der Marihuanaproduktion und -kommerzialisierung anstreben. Auf der anderen Seite ist zu erwarten, dass Bolivien und eventuell auch Peru eine Neugestaltung ihrer Regulierungssysteme für den Anbau und die Vermarktung von Koka in Angriff nehmen, nicht zuletzt da diese Systeme seit geraumer Zeit in der Kritik stehen.

Unabhängig davon, zu welchen Veränderungen die derzeitige politische Debatte um eine angemessene Drogenpolitik in der Region führt, ist davon auszugehen, dass der Drogenanbau als Phänomen eine fixe Variable bleiben wird. Aufgrund der festen Verwurzelung des Kokaanbaus in der Region dürfte er angesichts der Erfahrungen der vergangenen drei Jahrzehnte weder unter

45. Vgl. den Bericht unter: http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-194/13 (abgerufen am 16.06.2013).

46. Vgl. »La coca sigue en alza«, *La República* (Peru), 7.10.2012.

47. Vgl. für eine Übersicht zu den Tendenzen in der Region: Transnational Institute, *Drug Law Reform in Latin America on the Map*; <http://www.druglawreform.info/en/country-information/drug-law-reform-on-the-map> (abgerufen am 23.10.2012).

48. Vgl. »How Latin America May Lead the World in Decriminalizing Drug Use«, *Time* (UK), 9.10.2012.

einem repressiven noch unter einem entkriminalisierten Paradigma verschwinden. Welche Möglichkeiten sich also im Umgang mit dem persistenten Phänomen des Drogenanbaus in Lateinamerika unter verschiedenen fiktiven Szenarien ergeben, wird im Folgenden kurz erläutert.

6.2 Bewahrung des globalen drogenkontrollpolitischen Status quo

Das globale Drogenkontrollregime auf Grundlage der drei UN-Drogenkonventionen bleibt bestehen, da auf internationaler Ebene kein Konsens bezüglich einer Aufweichung der Konventionen oder einer Neubegründung des globalen Kontrollregimes besteht. Einzelne Staaten in Europa und Lateinamerika versuchen sich (weiterhin) im Bruch mit den UN-Kontrollregimen an der kontrollierten Freigabe des Anbaus, der Kommerzialisierung und des Konsums von Marihuana. Im Umgang mit Koka- und Schlafmohnanbau wird weiterhin auf repressive Maßnahmen sowie alternative Entwicklung gesetzt, da die Produktion illegaler Drogen angesichts stabil hoher Konsumraten für Kokain in Europa und einer zunehmenden Nachfrage im Süden Südamerikas ungebrochen hoch ist.

Politikoptionen im Umgang mit Drogenanbau könnten sein:

- Ein neuer Schwerpunkt auf das **Paradigma der Schadensreduzierung** im entwicklungspolitischen Umgang mit Drogenanbau. Anerkennung der negativen sozialen, entwicklungs-, umwelt- und sicherheitspolitischen Folgen des Drogenanbaus für die betroffenen Gesellschaften.
- Die Reduzierung des Schadens von Drogenanbau kann durch eine Stabilisierung des Anbaus und dessen Konzentration auf einige wenige Regionen nach dem Vorbild Boliviens oder Indiens erreicht werden, anstatt durch strategisch nicht durchdachte, repressive Maßnahmen lediglich eine konstante Verlagerung zu verursachen. »**Einhegung anstatt Verlagerung**« wäre eine nachhaltigere Strategie der Schadensreduzierung.
- Die Reduzierung des Schadens von Drogenanbau kann durch **alternative Entwicklungsmaßnahmen** unterstützt werden, die nicht auf die schnelle Substitution des Drogenanbaus abzielen, sondern an dessen

Wurzeln ansetzen, wozu Armut, bestehende Gewaltökonomien, geografische Marginalisierung und defizitäre ländliche Entwicklung gehören.

6.3 Bewahrung des globalen drogenkontrollpolitischen Status quo bei verstärkten Reformoptionen im Rahmen des bestehenden Regimes

Das globale Drogenkontrollregime auf Grundlage der drei UN-Drogenkonventionen bleibt bestehen, da auf internationaler Ebene kein Konsens bezüglich einer Aufweichung der Konventionen oder einer Neubegründung des globalen Kontrollregimes zu erwarten ist. Als Ergebnis der derzeitigen drogenpolitischen Reformdebatte in Lateinamerika versuchen sich jedoch einige Staaten an einer regulierten Freigabe von Marihuana sowie einige Staaten an der Exploration und Umsetzung legaler Nutzungsoptionen von Koka. Hierzu reformieren Bolivien und Peru ihre Regulierungssysteme zur Kontrolle und Lizenzierung des Kokaanbaus.

Politikoptionen im Umgang mit Drogenanbau könnten sein:

- Ein neuer Schwerpunkt auf das Paradigma der »**alternativen Entwicklung ohne Alternativen**« im entwicklungspolitischen Umgang mit Drogenanbau. Im Kern dieses Paradigmas stünde der Ausbau legaler Nutzungsmöglichkeiten von (vorrangig) Koka für nicht-medizinische Zwecke und damit die Nutzung der bestehenden Anbautraditionen, der vorhandenen Expertise und der nachgewiesenen landwirtschaftlichen Tauglichkeit von Koka in den Zielregionen.
- Die betroffenen Staaten könnten in ihrem Ansinnen, legale Nutzungsoptionen zu potenzieren, beim Aufbau eines **effektiven Zertifizierungs- sowie Kontroll- und Verifikationssystems** des Kokaanbaus nach türkischem oder indischem Vorbild beraten werden.
- Die betroffenen Staaten könnten in ihrem Ansinnen, legale Nutzungsoptionen zu potenzieren, beim Aufbau der notwendigen **industriellen Infrastruktur für die Entalkaloidisierung** von Koka unterstützt werden.
- Die betroffenen Staaten könnten in ihrem Ansinnen, legale Nutzungsoptionen zu potenzieren, durch **wissen-**

schaftliche Forschungsprojekte sowie durch **Private-Public-Partnerships** mit potenziell interessierten Unternehmen unterstützt werden, etwa im Bereich der Softdrink-Produktion.

6.4 Die (einzelstaatliche) Legalisierung einzelner Drogen

Aufgrund der Schwierigkeit der Konsensbildung auf internationaler Ebene im Feld der Drogenpolitik entscheiden sich einzelne Staaten in Lateinamerika für die pilothafte Freigabe und Regulierung einzelner Drogenarten, wozu in einigen Ländern auch Koka/Kokain gehört. Angesichts der zu erwartenden internationalen Konflikte im Umgang mit den Legalisierungs- und Regulierungstendenzen in einigen Staaten bei Bestand des drogenkontrollpolitischen Status quo dürfte eine externe Unterstützung einzelner Staaten für diese Länder sich derweil schwierig bis unmöglich gestalten.

Politikoptionen im Umgang mit Drogenanbau könnten sein:

- Aufgrund der nicht mehr bestehenden Illegalität des Anbaus könnte sich die Unterstützung der betroffenen Staaten künftig auf die negativen externen Effekte des Drogenanbaus auf die Umwelt konzentrieren und hierbei eine **umweltpolitische Schadensbegrenzung** unter künftig leichteren Bedingungen betreiben. Im Vordergrund stünden die Vermeidung der Problematik der Abholzung von Primärwald und Brandrodung, die Bekämpfung der Desertifikation einiger Anbauregionen und der Erosion der Böden sowie der Verschmutzung der Gewässer durch übermäßigen Dünger- und Chemikalieneinsatz.
- Aufgrund der nicht mehr bestehenden Illegalität des Anbaus könnten die betroffenen Staaten analog zu Szenario 2 beim Aufbau eines **effektiven Zertifizierungs- sowie Kontroll- und Verifikationssystems** des Kokaanbaus nach türkischem oder indischem Vorbild beraten werden. Dieses wäre die Grundlage für eine tragfähige Regulierung der Produktion von Koka und dessen spätere Weiterverarbeitung zu kommerziellen Sekundärprodukten, wozu unter diesem Szenario auch Kokain oder andere Kokaderivate gehören würden.

- Aufgrund der nicht mehr bestehenden Illegalität des Anbaus könnten die betroffenen Staaten analog zu Szenario 2 in ihrem Ansinnen, legale Nutzungsoptionen zu potenzieren, beim Aufbau der notwendigen **industriellen Infrastruktur für die Entalkaloidisierung** von Koka unterstützt werden.



Bibliographie

- Bouchard, Martin** (2007): On the Resilience of Illegal Drug Markets, in: *Global Crime*, vol. 8, 4, S. 325–344.
- Brombacher, Daniel** (2012): *This is what you get. Mercados Ilegales y Violencia en América Latina*, Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, Programm für regionale Sicherheitskooperation, FES-COL Policy Paper Series, 43.
- Brombacher, Daniel** (2011): Entgrenzte Drogenökonomie and begrenzte Bekämpfungsmöglichkeiten. Von öffentlicher zu regionaler Unsicherheit in Lateinamerika, in: Burchardt, Hans-Jürgen/Öhlschläger, Rainer/Wehr, Ingrid (Hrsg.): *Lateinamerika – ein unsicherer Kontinent*, Baden-Baden: Nomos, S. 119–139.
- Brombacher, Daniel** (2010a): Organisiertes Verbrechen und Gewalt in Lateinamerika, in: Roithner, Thomas (Hrsg.): *Vergessene Kriege zwischen Schatten und Licht oder das Duell im Morgengrauen um Ökonomie, Medien und Politik*, Vienna: Austrian Centre for Peace and Conflict Resolution, pp. 107–127.
- Brombacher, Daniel** (2010b): Crimen Organizado en América Latina. La Perspectiva Europea, in: Mathieu, Hans/Niño, Catalina (Hrsg.): *Anuario de Seguridad Regional 2010*, Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 397–395.
- Brombacher, Daniel/Maihold, Günther** (2013): Das Gewaltparadox im mexikanischen Drogenkampf, in: dies. (Hrsg.): *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*, Opladen: Barbara Budrich, S. 85 – 97.
- Brombacher, Daniel/Maihold, Günther** (2009): *Kokainhandel nach Europa. Optionen der Angebotskontrolle*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2009/S17, Mai 2009.
- Buxton, Julia** (2010): The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control Regime, in: Keefer, Philipp/Loayza, Norman (Hrsg.): *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington D. C.: The World Bank, S. 61–95.
- Caulkins, Jonathan P./Reuter, Peter** (1998): What Price Data Tell Us about Drug Markets, in: *Journal of Drug Issues*, vol. 28, 3, S. 593–612.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)** (2012): *Statistical Bulletin, Price and Purity. Table PPP-3. Price of Cocaine Products at Retail Level 2010*, Lissabon: EMCDDA.
- Farah, Douglas/Simpson, Glenn** (2010): *Ecuador at Risk. Drugs, Thugs, Guerrillas and the Citizens Revolution*, Washington D.C.: International Assessment and Strategy Center.
- Friesendorf, Cornelius** (2005): Squeezing the Balloon? US Air Interdiction and the Restructuring of the South American Drug Industry in the 1990s, in: *Crime, Law & Social Change* 44: 1, 35-78.
- Hernández, Anabel** (2010): *Los señores del Narco*, México D. F.: Grijalbo.
- International Narcotics Control Board (INCB)** (2012): *Estimated World Requirements of Narcotic Drugs for 2012*; <http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Status-of-Estimates/2012/Est-Sep12.pdf> (abgerufen am 12.9.2012).
- Jensema, Ernestien/Archer, Gabrielle** (2005): Licensed opium cultivation and production in the main producing countries, in: The Senlis Council (heute: International Council on Security and Development) (Hrsg.): *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and other Essential Medicines*, S. 123–166, Kabul/London: The Senlis Council.
- Kamminga, Jorrit** (2011): *Opium poppy licensing in Turkey: A model to solve Afghanistan's illegal opium economy?*, London: International Council on Security and Development.
- Maihold, Günther** (2012): *Kolumbien vor Friedensgesprächen. Prekäre Voraussetzungen für einen überfälligen Verhandlungsprozess*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 2012/A53, September 2012.
- Mansfield, David** (2001): *An Analysis of licit opium poppy cultivation: India and Turkey*, London: Foreign and Commonwealth Office of the Government of the United Kingdom.
- Mejía, Daniel; Uribe, María José/Ibáñez, Ana María** (2011): An Evaluation of the Macarena Integral Consolidation Plan (PCIM), Documentos CEDE 2011/13, Bogotá: Centro sobre Desarrollo Económico.
- Saab, Bilal Y./Taylor, Alexandra W.** (2009): *Criminality and Armed Groups: A Comparative Study of FARC and Paramilitary Groups in Colombia*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Reuter, Peter** (2010): Can Production and Trafficking of Illicit Drugs be Reduced or only Shifted?, in: Keefer, Philipp/Loayza, Norman (Hrsg.): *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington D. C.: The World Bank, S. 95–135.
- Reuter, Peter** (2001): The Limits of Supply Side Control, in: *The Milken Institute Review*, 1, S. 14–23.
- Reuter, Peter** (1983): *Disorganized Crime. The Economics of the Visible Hand*, London/Cambridge (MA): MIT Press.
- Rydell, Peter C./Everingham, Susan S.** (1994): *Controlling Cocaine. Supply Versus Demand Programs*, Washington D. C.: RAND Corporation.
- Thoumi, Francisco** (2010): Competitive Advantages in the Production and Trafficking of Coca-Cocaine and Opium-Heroin in Afghanistan and the Andean Countries, in: Keefer, Philipp/Loayza, Norman (Hrsg.): *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington, D. C.: The World Bank, S. 195–253.
- Turkish Ministry of Interior/Turkish National Police/Anti-Smuggling and Organized Crime Department** (2010): *Turkish Drug Report 2009*, Istanbul.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** (2012a): *Perú, Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*, Lima/Wien: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** (2012b): *Colombia, Censo de Cultivos de Coca 2011*, Bogotá/Wien: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)** (2012c): *World Drug Report 2012*, Wien: UNODC.



Bibliographie

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2011): *The Transatlantic Cocaine Market*, Research Paper, Wien: UNODC.

US Government Accountability Office (GAO) (2008): GAO Report to Joseph Biden, Chairman of the Committee on Foreign Relations, US Senate. Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; US Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance; www.gao.gov/new.items/d0971.pdf (abgerufen am 3.10.2012).

Washington Office on Latin America (WOLA) (2012): UN and US Estimates for Cocaine Production Contradict each other, 31.7.2012; http://www.wola.org/commentary/un_and_us_estimates_for_cocaine_production_contradict_each_other (abgerufen am 4.10.2012).



Über den Autor

Daniel Brombacher M.A., Politikwissenschaftler, ist Berater in der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Bereich ländliche Entwicklung und dort verantwortlich für den Bereich alternative Entwicklung / Substitution von Drogenanbau. 2008–2010 war er Stipendiat in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Berlin und forschte zu Drogenökonomien und organisiertem Verbrechen. 2007–2008 Fellow im Stiftungskolleg für internationale Aufgaben der Robert-Bosch-Stiftung und der Studienstiftung des deutschen Volkes.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Sebastian Sperling, Referat Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-269-25-7410 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/>

Bestellungen/Kontakt hier:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationale Friedens- und Sicherheitspolitik«, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, marius.mueller-hennig@fes.de.

Dialogue on Globalization

Das *Dialogue on Globalization*-Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) trägt durch Konferenzen, Workshops und Publikationen zur internationalen Debatte über Globalisierung bei. Das Projekt will dadurch einen Beitrag leisten, Globalisierung so zu gestalten, dass Frieden, Demokratie und soziale Gerechtigkeit gefördert werden. Zielgruppe sind dabei Entscheidungsträger und Multiplikatoren aus Nord und Süd, wie Politiker, Gewerkschafter, Regierungsvertreter und Journalisten sowie Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, internationalen Institutionen, Forschung und Wirtschaft. Das Projekt wird durch das Referat Globale Politik und Entwicklung in Berlin sowie durch die UN-Verbindungsbüros in Genf und New York koordiniert. Es baut auf dem internationalen Netzwerk der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Büros, Programmen und Partnern in über 100 Ländern auf. Mehr unter <http://www.fes-globalization.org>.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN: 978-3-86498-586-7