

Vorbemerkung: Das untenstehende Resümee meiner Dissertation reflektiert natürlich die damalige Situation - also von Anfang der 1990er Jahre und davor. Vieles hat sich seither verändert. Vom neuen Selbstbewusstsein der Länder Lateinamerikas gegenüber Washington, über neue, eigenständige Ansätze in der Drogenpolitik, neuen Dynamiken und Schwerpunkten des illegalen Geschäfts (beispielsweise Mexiko) bis hin zu Details wie der Einführung neuer Kokasorten.

Ich habe mich dennoch entschlossen, diese Leseprobe in nicht überarbeiteter Form zu präsentieren, weil sie eine gleichsam scherenschnittartige Rückschau auf die Wurzeln und Grundmuster des „War on Drugs“ in den Andenländern erlaubt, wie sie für weitergehende Überlegungen und Forschungen zum Thema hilfreich sein mögen, die aktuell von der neuen Dynamik der Reformdebatte im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der Vereinten Nationen inspiriert werden (siehe u.a. den Themenschwerpunkt Drogen&Politik im „Südwind-Magazin“ 7/8-2013). Die als „Drogenökonomie und internationale Politik“ (Vervuert Verlag, Frankfurt/M., 1996) leicht überarbeitete Buchpublikation der Arbeit ist längst vergriffen und nur noch sporadisch im Antiquariat erhältlich. Die Übersetzungen der fremdsprachigen Zitate stammen von mir. R.L.

8. RESÜMEE: KOKAINHANDEL UND INTERAMERIKANISCHE BEZIEHUNGEN

Die Problematik "Kokainhandel und interamerikanische Beziehungen" ist zu komplex und ihre Entwicklung zu dynamisch, als dass man sie hier erschöpfend behandeln oder gar Lösungsentwürfe aufzuzeigen könnte. Ein wesentliches Ergebnis der vorliegenden Approximation an die verschiedenen Aspekte des Themas ist ja gerade die Erkenntnis seiner Komplexität einerseits und des Mangels an gesicherten empirischen Daten andererseits. Insofern scheinen weitergehende, detaillierte Untersuchungen verschiedener Einzelaspekte angezeigt.

In den 70er Jahren erlebte in Lateinamerika eine Denkschule ihren Höhepunkt, die die Möglichkeit einer gewissen außenpolitischen Emanzipation von der Hegemonialmacht USA im Sinne erweiterter Handlungsspielräume postulierte. Eine solche "autonomía periférica" (Helio Jaguaribe) wurde als " (...) Verdünnen der Beziehungen zu den USA, bei gleichzeitigem Verstärken der Beziehungen des Subkontinents zu Westeuropa, Osteuropa, Japan und jüngst auch zu Schwarzafrika und den arabischen Staaten" (Drekonja, 1986, 13) beschrieben. (vgl. auch: Drekonja/ Tokatlian, 1983, 1ff; Drekonja, 1992)

Lateinamerika hatte sich in den 60er Jahren als Teil der "Dritten Welt" entdeckt und versuchte über sogenannte horizontale Kooperation mit anderen Ländern der "Dritten Welt"

(tercermundismo), Bestrebungen regionaler Integration auf politischer und ökonomischer Ebene, Rohstoffabkommen, Engagements im Rahmen der UNCTAD und der Bewegung der Blockfreien sowie Bemühungen um eine neue Weltwirtschaftsordnung eigenes außenpolitisches Profil und Distanz zur Hegemonialmacht USA zu gewinnen. Das Konzept der "autonomía periférica" ging - im Gegensatz zur "autonomía secesionista" (Juan Carlos Puig) - von der Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf die Toleranzgrenzen der Hegemonialmacht aus, deren Überschreitung deren Veto nach sich zöge, wie die Beispiele Guatemala (1954), Dominikanische Republik (1965), Chile (1973) - und später Grenada (1983) und Nicaragua - gezeigt hätten. Eine Außenpolitik der "autonomía periférica" nimmt demnach eine Mittelposition in einem außenpolitischen Aktions-Reaktions-Schema ein, im Rahmen dessen loyales Verhalten des Klientelstaates von der Hegemonialmacht belohnt, Reform und Dissens (autonomía periférica) toleriert, Opposition und Revolte aber mit einem Veto belegt werden.

Drekonja beurteilte die Perspektiven der "autonomía periférica" im Lichte des Falkland-Krieges (1982) und der seit der Zahlungsunfähigkeitserklärung Mexikos im Jahre 1982 sichtbar gewordenen Überschuldungskrise Lateinamerikas bereits Mitte der 80er Jahre zurückhaltend. Lateinamerika habe sein außenpolitisches Instrumentarium in den erweiterten Manövrierspielräumen der späten 70er Jahre (definiert durch eine relativ tolerante Carter-Administration in den USA und die Aufwertung der Rohstoffexporteure nach den beiden "Ölschocks" von 1972 und 1977/78, R.L.) nur zögernd zum Einsatz gebracht, habe seine wachsende Verhandlungsstärke nicht voll ausgenützt und sei vor kühnen Entscheidungen zurückgeschreckt. (Drekonja, 1986, 25ff) Anfang der 90er Jahre sieht Drekonja die politisch-intellektuelle Strömung der "autonomía periférica" in sich zusammengefallen. (Drekonja, 1992, 1043) "Mit 400 Milliarden Dollar Devisenschuld gibt es keinen Rekurs auf "autonomía periférica", (...) "Autonomía periférica" hat keinen Stellenwert mehr." (Drekonja, 1992, 1048) Die Vereinigten Staaten haben ihre traditionelle Hegemonialstellung wieder eingenommen und den Ländern Lateinamerikas bleibe in den 90er Jahren nur die "Einnordung" ihrer Außenpolitik im Sinne einer Orientierung an den Interessen der Vereinigten Staaten - mit der passiven und naturwüchsigen Emanzipationsperspektive, die eine Lateinamerikanisierung der USA durch Migration und wirtschaftliche Integration mit sich bringen mag. (Drekonja, 1992, 1043) Ersteres zeige sich besonders deutlich im Bereich der Drogenkontrolle, die den "Kommunismus" als Feindbild bis hin zum Interventionsgrund (Panama) abgelöst habe.

8.1. "THE WAR ON DRUGS" - INTERDEPENDENZ, HEGEMONIE ODER IMPERIALISMUS?

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit scheinen diese Sicht zunächst vollinhaltlich zu bestätigen. Die Politik der Vereinigten Staaten zur Drogenkontrolle in den Anden verdient die Bezeichnung Hegemonialpolitik¹ gleich in dreifacher Hinsicht. Im Kern handelt es sich dabei um die Suche nach Lösungen für ein innenpolitisches Problem, bei gleichzeitiger Verlagerung der politischen Kosten ins Ausland. Wichtigstes Mittel dazu ist eine Sanktionspolitik der "doppelten Konditionierung": Obligatorische Sanktionen für sogenannte drogenproduzierende Länder können jeweils für ein Jahr ausgesetzt werden, wenn der Präsident der USA dem Kongress bestätigt, dass sie in der Drogenkontrolle kooperativ waren. *Conditio sine qua non* für diese "certification" ist jeweils die Unterzeichnung eines bilateralen Kooperationsabkommens, im Rahmen dessen US-Hilfen an detaillierte drogenpolitische Gegenleistungen gebunden werden; keines dieser Abkommen wurde offiziell publiziert. Auf diese Weise konnten die USA weitgehend ihren prohibitionistischen Diskurs und ihre Strategien zur Drogenkontrolle durchsetzen, was an sich schon Ausdruck ihrer Hegemonialstellung und Beispiel für Hegemonialpolitik ist.

Diese Politik beinhaltete Eingriffe in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Länder in vielfältiger Hinsicht oder - aus der Sicht dieser Länder - die partielle Abtretung von Souveränitätsrechten: Dazu gehörten u.a.:

- Aufbau, Ausrüstung und Ausbildung von Spezialpolizeien;
- die Einrichtung von Sondergerichten;
- die Einbeziehung militärischer Kräfte in den zivilen Bereich der Fahndung;
- die Durchsetzung bestimmter Gesetzgebungsvorhaben;
- die geheime und gesetzeswidrige Durchführung von Tests mit Herbiziden gegen Kokapflanzen;

¹ Unter Hegemonie ist die Vorherrschaft eines Landes gegenüber anderen zu verstehen, die auf militärischer und wirtschaftlicher Stärke beruht und zur Einschränkung der Souveränität kleiner Staaten führen kann. (Drechsler/ Hilligen/ Neumann, Baden-Baden, 1989, 313, auch: 616) Eine gegenüber dieser, in der Tradition der sogenannten "realistischen" oder "Machttheorie der internationalen Beziehungen" stehenden Definition verfeinerte Hegemoniedefinition geben die Väter der von der realistischen Theorie sich abgrenzenden "Interdependenz-Theorie", die als Akteure der internationalen Politik nicht nur Staaten und als Quellen der Macht nicht nur deren ökonomische und militärische Potenz ins Kalkül ziehen. Ihnen zufolge spricht man von Hegemonie, wenn ein Staat mächtig genug und willens ist, die wichtigsten Regeln in den zwischenstaatlichen Beziehungen festzulegen. (Keohane/ Nye, 1977, 44)

- die Entfernung bestimmter Funktionäre aus ihren Ämtern;
- der Einsatz ausländischen Polizei- und Militärpersonals;
- geheimdienstliche Tätigkeit ausländischen Personals;
- die Verschleppung mutmaßlicher Drogenstraftäter;
- und eine temporäre Militärintervention;

jeweils auf US-Initiative oder direkt durch die USA. In der Konsequenz führte die partielle Abtretung von Souveränitätsrechten - insbesondere im besonders delikaten Bereich der inneren Sicherheit - in den betroffenen Ländern zur Verschärfung innenpolitischer Konflikte und trug so zur Destabilisierung der politischen Situation bei. Im Sinne einer Schwächung der Position dieser Länder wurde dadurch die hegemoniale Position der USA indirekt gestärkt.

Die Militarisierung des Kampfes gegen den Drogenhandel in den Anden eröffnet tendenziell eine dritte Dimension und neue Qualität der Hegemonialpolitik. Es geht dabei vor allem um Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe in beträchtlichem Umfang, die von den Vereinigten Staaten im Rahmen des Kampfes gegen den Drogenhandel an auf ihre Initiative hin geschaffene paramilitärische Spezialkräfte bzw. einzelne militärische Einheiten vergeben wird, wodurch sich regionale Kräfteverhältnisse verändern mögen. Vor allem aber wird das jeweils fragile Verhältnis zwischen zivilen Sektoren der Gesellschaft und dem Militär verändert und der demokratische Prozess gefährdet. Viele Indizien deuten darauf hin, dass im Rahmen der Drogenbekämpfung mit US-Militär- und Geheimdienstpersonal besetzte Einsatzzentralen bei den jeweiligen Botschaften eingerichtet wurden, die die Anti-Drogen-Einsätze im Gastland in Zusammenarbeit mit dem US Southern Command in Panama planen. In Verbindung damit soll der Andenraum mit einem Netz hochmoderner Luftüberwachungs- und Kommunikationssysteme (Command Management System) überzogen werden. Sicher ist, dass es entsprechende Planungen gibt. Schon in der Vergangenheit wurden Einsatzpläne für Operationen der Drogenfahndung in diesen Ländern von Agenten der nordamerikanischen Drogen-Bundespolizei DEA und Experten des "Center for Low-Intensity-Conflict" des US Verteidigungsministeriums gemeinsam erstellt; lokale Behörden klagten darüber, dass sie von den entsprechenden Informationen ausgeschlossen seien. Sollten sich diese Informationen bestätigen, so ließe sich dies als Aufbau eines "alternativen Oberkommandos" für eine "alternative Streitmacht" interpretieren, was dem Thema Drogenkontrolle unter dem Aspekt der Hegemonialpolitik eine, über die partielle Abtretung von Souveränitätsrechten hinausgehende, geostrategische Dimension hinzufügen würde.

Trotz wachsender Erfolge bei der Vernichtung von Kokapflanzungen, der Verhaftung von mutmaßlichen Drogenstraftätern und bei den Kokainbeschlagnahmungen scheint sich die Erkenntnis durchzusetzen, dass dies keine hinreichenden Erfolgsindikatoren für eine Verminderung des Angebots an illegalen Drogen sind, auch wenn Protagonisten dieser Maßnahmen einwenden mögen, dass ohne diese Erfolge das Angebot noch üppiger wäre. Niemand weiß genau, welche Menge Kokain konsumiert wird und welche Menge im Umlauf ist, aber alle Anzeichen deuten auf eine Überproduktion hin. In jedem Falle ist das Angebot ungebrochen, expandieren die weltweiten Absatzmärkte und fanden selbst die empfindlichsten Schläge gegen Schaltzentralen des illegalen Geschäfts (wie der "Drogenkrieg" von 1989/90 in Kolumbien) nur kurzfristigen Niederschlag im Sinne einer gewissen Angebotsverknappung auf den nordamerikanischen Kokainmärkten, die nach wenigen Monaten bereits ausgeglichen werden konnte. Die angebotsorientierte Drogenbekämpfung macht bei Kokain wenig Sinn, weil es bei persistenter Nachfrage zum sogenannten "Ballon-Effekt" kommt: In der Folge des kolumbianischen "Drogenkriegs" waren beispielsweise schon innerhalb von Monaten Ausgleichsstrategien im Sinne einer Zunahme der Kokainherstellung in Bolivien und im peruanischen Amazonien sowie der Erschließung neuer Absatzkanäle über Argentinien und Chile feststellbar.

Während die Kokainherstellung (noch) auf das Kokablatt angewiesen ist, dessen alkaloidreichste Sorten aus Bolivien und Peru kommen, können doch qualitativ weniger potente, ökologisch anspruchslosere Sorten in vielen Regionen Lateinamerikas und der Welt gedeihen. Angebotsorientierte Maßnahmen sind umso wirkungsloser, je näher "an der Quelle" sie ansetzen. Die illegalen Unternehmen können solches verschmerzen, weil dort der Wertzuwachs ohnehin am geringsten ist und die Rohstoffzufuhr ohne weiteres aus anderen Regionen gewährleistet werden kann. Das Resultat von zehn Jahren "Drogenkrieg" in den Anden könnte kaum vernichtender ausfallen: Während es nicht gelungen ist, das illegale Kokaingeschäft in seinen klassischen Kernländern Bolivien, Kolumbien und Peru auch nur zurückzudrängen, gibt es inzwischen kein lateinamerikanisches Land mehr, das nicht auf die eine oder andere Weise involviert wäre.

Im Kongress bemängelten Kritiker der US Anti-Drogen-Politik in den Anden lange Zeit, dass die Exekutive zu unentschlossen, mit zu geringen Mitteln und nicht aggressiv genug vorgehen würde. Ihre Kritik war Triebkraft für die Eskalation des "Drogenkriegs" in den Anden. In ihren

Grundprämissen stimmten diese Kritiker jedoch mit der Regierung überein. Demgegenüber stellten Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler schon seit längerer Zeit eben diese Prämissen in Frage. So bemerkte der Lateinamerika- und Kolumbienspezialist Prof. Bruce Bagley zum Scheitern dieser Politik:

"(...) der Hauptgrund liegt nicht in unzureichender Führung, Ressourcen oder Umsetzung (obwohl es sicherlich in jedem dieser Bereiche Probleme gegeben hat), sondern in den Unzulänglichkeiten und Verzerrungen der zugrundeliegenden Prämissen oder der konzeptionellen Paradigmen, auf denen die ganze Anti-Drogen-Kampagne basiert: ‚Realismus‘. (...) die Anti-Drogen-Bemühungen müssen neu konzipiert und ausgerichtet werden. Die veralteten und simplistischen Annahmen des ‚Realismus‘ und die brüchigen politischen Ratschläge, die aus ihnen folgen, müssen durch ein verfeinertes analytisches System ersetzt werden, das den Umfang und die Komplexität des Drogenproblems adäquat begreift." (Bagley, 1988c, 190f)

Wesentliche Prämissen der "realistischen Theorie", so Bagley, entsprächen nicht der Realität der "drogenproduzierenden Länder" Lateinamerikas: Man habe es mit vielen Akteuren zu tun, die außerhalb der Kontrolle der jeweiligen Staatsmacht operieren, die selbst keineswegs von souverän agierenden Eliten rational ausgeübt werde, wie dies die "realistische Theorie" annimmt.

"Unter diesen Umständen ist die Außenpolitik gemeinhin auf wenig mehr als frustrierende Ad-hoc-Übungen in Schadensbegrenzung reduziert, auf schmerzhaft Handlungsoptionen unter suboptimalen Alternativen mit unpopulären Folgewirkungen, die, wie immer sie auch ausfallen, innere Spannungen verschlimmern und eher den nationalen Konsens weiter schwächen als die staatliche Autorität stärken." (Bagley, 1988c, 200)

Der punitive Ansatz, mit dem diese Länder zur Kooperation mit den USA gezwungen werden sollen, sei daher verfehlt, nur multilaterale Ansätze zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels seien erfolversprechend. (Bagley, 1988c, 205)

Dem ist vollinhaltlich zuzustimmen. Zwei Positionen Bagleys verdienen jedoch weitergehende Reflexionen, wie sie sogleich in umgekehrter Reihenfolge geleistet werden sollen: Bagley geht implizit davon aus, dass es der US-Drogenpolitik in den Anden wirklich um die Vernichtung oder Verminderung des Angebots an Kokain geht, was verschiedene lateinamerikanische Kollegen so nicht gelten lassen wollen. (vgl. Interview Olmo/ Mirtenbaum in: Lessmann 1/1992) Im Rahmen dessen geht Bagley von der Sinnhaftigkeit angebotsorientierter Maßnahmen aus:

"(...) Aspekte von Angebot und Nachfrage des Drogenproblems müssen gleichzeitig angegangen werden, um langfristige Ergebnisse zu erzielen." (Bagley, 1988c, 205)

In diesem Zusammenhang ist vor Floskeln und idealistischen Simplifizierungen zu warnen, die davon ausgehen, dass "das Drogenproblem" einfach durch "multilaterale Ansätze" (sprich:

partnerschaftlich) und "angebots- und nachfrageorientierte Maßnahmen" gelöst werden könne. Schon die von Bagley hier suggerierte Gleichwertigkeit angebots- und nachfrageorientierter Maßnahmen zur Lösung des Drogenproblems muss gerade für den Fall Kokain entschieden bestritten werden. Darüber hinaus aber gibt es nicht "das Drogenproblem", sondern eine Vielzahl verschiedener Probleme und - nicht selten divergierender - Interessen im Zusammenhang mit Produktion, Handel und Konsum illegaler Drogen.

Wenn diese Politik im Sinne ihrer Zielsetzungen also erfolglos ist, ja aus strukturellen Gründen - jenseits aller Varianten der US-Außenpolitik - scheitern musste, andererseits aber Eingriffe in die nationale Souveränität der betroffenen Länder und den Ausbau hegemonialer Positionen - möglicherweise sogar in geostrategischer Hinsicht - ermöglicht, dann liegt der Schluss nahe, dass es dabei primär gar nicht um die Drogenbekämpfung geht. So naheliegend diese Annahme ist, so irrig ist sie letztlich, wie eine Analyse der Triebkräfte und Entwicklung der Anti-Drogen-Politik der Vereinigten Staaten zeigt:

In einer tiefverwurzelten puritanischen Denktradition wurde Drogenkonsum in den USA stets als besonders gefährliche Herausforderung für den "gesunden" Gesellschaftskörper gesehen, der mit Prohibition und rigoroser Strafverfolgung begegnet werden müsse. Mit dem Wandel der Konsummuster spaltete sich der vormals rein kriminalpolitische Drogendiskurs in einen medizinisch-therapeutischen für die Konsumenten und einen polizeilich-juristischen für die Händler, womit die Angebotsbekämpfung besonderes Gewicht bekam - und zwar zunächst innerhalb der USA bzw. an ihren Landesgrenzen.

Mit zunehmenden Problemen im Zusammenhang mit dem Konsum illegaler Drogen und der Wirkungslosigkeit hergebrachter Strategien wurde der Drogendiskurs dramatisiert. Drogen avancierten zu einem der wichtigsten innenpolitischen Themen, nicht zuletzt in Wahlkämpfen. Einer beunruhigten Öffentlichkeit musste entschlossenes Handeln signalisiert werden. Der deklamatorische Charakter politischer Maßnahmen, z.B. die Verabschiedung von Rekordbudgets vor Wahlterminen (die danach im Zuge der Haushaltssanierung drastisch gekürzt wurden) sowie eine martialische Sprache (war on drugs) verfolgten diesen Zweck. Der Drogenhandel wurde zum Problem der nationalen Sicherheit erklärt, das Militär in den Kampf dagegen einbezogen. Als dies alles nicht half, gewann der "going-to-the-source"-Ansatz an Gewicht: Das Angebot an illegalen Drogen sei am besten und am billigsten durch die Vernichtung der sogenannten "Drogenpflanzen"

zu bekämpfen - am billigsten nicht zuletzt im Hinblick auf die politischen Kosten: Paramilitärische Luftlandeeinsätze gegen ganze Ortschaften, wie sie in Bolivien üblich geworden sind und die der Öffentlichkeit zuhause ein Maximum an Entschlossenheit demonstrieren, oder die Verhaftung tausender Verdächtiger bei Fahndungsaktionen in Kolumbien² sind als logische Entsprechung etwa gegen notorische Viertel in US-Großstädten praktisch-politisch undenkbar.

Im Sinne innenpolitischer Demonstrationseffekte wurde die de facto weitgehend ergebnislose Militärintervention (Operation Blast Furnace) des Jahres 1986 zur Drogenbekämpfung in Bolivien in den US Medien als äußerst erfolgreich dargestellt. In die gleiche Richtung dürfte die 65 Millionen \$ US-Militärhilfe gezielt haben, die nach dem Mord am Präsidentschaftskandidaten Luis Carlos Galán als Soforthilfe für Kolumbiens "Drogenkrieg" bewilligt wurde, die jedoch zum Teil aus unbrauchbaren militärischen Altwaren bestand. Wichtigste Triebkraft hinter dieser Politik war der Kongress. Teile der Exekutive kritisierten ein solches aggressives Vorgehen und fürchteten im Falle von "Blast Furnace" sogar, dass die Regierung Boliviens über ihre (erzwungene) Einwilligung dazu stürzen könnte: für die innenpolitisch motivierten Drogenpolitiker im Kongress ein schwaches Argument.

Die Übertragung einer Politik im Sinne des polizeilich-juristischen Drogendiskurses der USA auf den sozio-ökonomischen Kontext der Andenländer führte rasch zu einer fortschreitenden "Amerikanisierung" (im Sinne der Abtretung von Souveränitätsrechten an die USA) und Militarisierung des Kampfes gegen den Drogenhandel in diesen Ländern. Mit dem "Bennett-Plan" vom Januar 1990 wurde schließlich die Auffassung vom Drogenhandel als einem Problem der nationalen Sicherheit auf die Andenländer ausgedehnt. So wurde das Budget für Anti-Drogen-Operationen des US Southern Command von 230 Millionen US \$ im Fiskaljahr (FY) 1990 auf 430 Millionen \$ (FY 1991) nahezu verdoppelt, womit es höher lag als die im gleichen Zeitraum im Rahmen der "Andeninitiative" für Bolivien, Kolumbien und Peru vorgesehene reguläre Anti-Drogen-Hilfe. Wiederum war der Kongress die treibende Kraft hinter den entsprechenden Maßnahmen, deren Motive die Sorge um die Effektivität der Drogenkontrolle in diesen Ländern und die Sicherheit des dort eingesetzten US-Personals waren. Wiederum machte die Exekutive - insbesondere das Außen- und das Verteidigungsministerium - Bedenken gegen solche

² Man könnte dabei auch von Internierung sprechen, weil an eine entsprechende Beweisaufnahme bei Aktionen dieser Größenordnung nicht zu denken ist.

Maßnahmen geltend, während die Kongressabgeordneten für die innenpolitische Situation der betroffenen Länder wenig Sensibilität zeigten. Erst in jüngster Zeit nahm auch im Kongress die Kritik am Ansatz der US-Drogenpolitik in den Anden und ihren Implikationen für die betroffenen Länder zu.

Eine Reihe von Indizien deuten darauf hin, dass sich gewisse politische, militärische und geheimdienstliche Fraktionen im Windschatten dieser drogenpolitischen Konjunktur verselbständigt haben könnten. Zu den Indizien gehören neben einschlägigen Presseberichten und Aussagen einzelner Militärs u.a. die Geheimdiplomatie um paramilitärische und militärische Programme und die Einsatzbedingungen des entsprechenden US-Personals. Dabei fällt vor allem die Ungleichzeitigkeit bis Inversität von Implementierung bzw. Planung und Diskussion entsprechender Programme und Maßnahmen auf, die zumindest dort nicht durch Geheimhaltungszwänge gerechtfertigt erscheint, wo es sich nicht um konkrete Aktionen, sondern um langfristige Programme handelt - etwa im Bereich der Ausbildung. Als mögliche Protagonisten einer solchen Verselbständigung kommen neben an Lateinamerika besonders interessierten rechtskonservativen politischen Kreisen (wie das Komitee von Santa Fe) vor allem Angehörige von Waffengattungen in Frage, die in einer veränderten Weltlage nach neuen Legitimationsgrundlagen für ihre Budgetforderungen suchen und sich regional und operational eine gewisse Kompetenz zutrauen, wie die US Special Operation Forces, das US Southern Command, das "Center for Low-Intensity-Conflict" und die Geheimdienste.

Eine solche Verselbständigung wäre in der Praxis allerdings ohne eine gewisse politische Rückendeckung aus dem State Department undenkbar, weil dem jeweiligen Botschafter die Oberaufsicht über alle Aktionen zur Drogenkontrolle im Gastland obliegt. Diese militärischen Aspekte sollten Anlass zu besonderer Wachsamkeit sein, weil auch kleine Ursachen im Kontext der Andenländer große Wirkungen entfalten können. Insgesamt handelt es sich jedoch im Rahmen der US-Anti-Drogen-Politik allenfalls um eine Randerscheinung. Das Gros der zur Drogenbekämpfung abgestellten militärischen Kapazitäten, ist innerhalb der Landesgrenzen der Vereinigten Staaten - etwa zur Luftraumüberwachung - eingesetzt.

Die im Fiskaljahr 1993 von den USA im Rahmen der Andeninitiative für den Kampf gegen den Drogenhandel in Bolivien, Kolumbien und Peru zur Verfügung gestellten Mittel (478.7 Millionen \$) entsprachen 3,76% des US-Bundesbudgets für die Drogenbekämpfung; für multilaterale

Kooperationsprogramme zur Drogenkontrolle lag die Rate bei 0,05% (4 Millionen \$). Aller Globalisierungsrhetorik zum Trotz sind die Andenländer für die Drogenpolitik der USA ein von der politischen Konjunktur abhängiger "Nebenkriegsschauplatz". Mit einem sich abzeichnenden abnehmenden Interesse am Thema Drogen in den USA und mit wachsender Einsicht in die Grenzen angebotsorientierter Maßnahmen zur Drogenkontrolle wird ihre Bedeutung weiter sinken. Das gilt es zu berücksichtigen, wenn man die Perspektiven einer umgekehrten Konditionierung (etwa im Sinne von Kokavernichtung gegen Hilfe für Programme der alternativen Entwicklung) oder die Verhandlungsposition der Andenländer bei der Ausarbeitung der von Bagley vorgeschlagenen multilateralen Ansätze einschätzen will.

Schon die bisherigen Erfahrungen lateinamerikanischer Länder auf diesem Gebiet waren eher desillusionierend. Die Politik der Vereinigten Staaten in der Region definiert sich primär negativ im Sinne des Managements von Krisen. Ein Land wie Bolivien hat durch seine Rolle als "Drogenproduzent" neue Bedeutung für die Außenpolitik der Vereinigten Staaten gewonnen. Gleichzeitig haben die Lateinamerikaner den USA stets zurecht entgegengehalten, dass es nicht die Kokaproduzenten sind, die am Kokainkonsum in den westlichen Industrieländern Schuld tragen. In dem Maße, wie sich diese Position durchsetzt, wird sich das Interesse der US-Außenpolitik an Bolivien vermindern.

Wer vermutet, dass es den USA vor allem darum gehe, zu einer permanenten Militärpräsenz in den Anden zu kommen, der müsste plausibel machen, welche übergeordneten strategischen Interessen für die Einrichtung neuer Militärstützpunkte ausgerechnet im Oberen Huallaga-Tal in Peru oder im "Niemandland" des bolivianischen Beni sprechen, in einer Situation, in der die Vereinigten Staaten aus Kostengründen weltweit Stützpunkte schließen oder ihre Präsenz reduzieren. Es müsste sich dabei um Interessen handeln, die nicht ebenso gut von Luftlandtruppen wahrgenommen werden könnten. Wohlgedenkt: Die Rede ist von übergeordneten strategischen US-Interessen und nicht von Sonderinteressen und -ansichten einzelner politischer oder militärischer Fraktionen, die sich gerade vor dem Hintergrund einer relativ geringen Bedeutung der Region für die US-Außenpolitik verselbständigen könnten.

Der dependenztheoretisch inspirierte Gedanke, den USA gehe es bei ihrem Engagement um die Kontrolle der Rohstoffe bzw. um die Kontrolle des lukrativen Geschäfts insgesamt (vgl. z.B. Interview Olmo/ Mirtenbaum, in: Lessmann, 1/1992) ist interessant: Möglicherweise mögen

verschiedene "Unterweltler" davon träumen oder Strategen von Pharmaunternehmen solche Überlegungen für die Zeit nach einer möglichen Legalisierung anstellen, und vielleicht mag ein solches Szenario faktisches Resultat einer (sich abzeichnenden) Dialektik von Prohibition und Entkriminalisierung sein. Als Gegenstand rationaler politischer Planung erscheint ein solches Unterfangen unter den gegenwärtigen Bedingungen unlogisch. Für die mögliche Absicht illegaler "Kokainunternehmer", den Kokaanbau zu kontrollieren, gilt das Gleiche wie für die offizielle Drogenkontrolle: Es macht eigentlich wenig Sinn. Der Gewinnzuwachs ist dort am geringsten und die Rohstoffquelle regional wie weltweit potentiell nahezu unerschöpflich. Was ein manchmal unterstelltes Interesse "des US Kapitals" (i.S. eines imaginären Gesamtkapitalisten) an einer Kontrolle über das lukrative Geschäft insgesamt betrifft, so muss daran erinnert werden, dass nahezu 90% des Gewinnzuwachses im Einzelhandel, also ohnehin in den Konsumentenländern realisiert werden.

Die außenpolitische Offensive der USA zur Drogenkontrolle in den Anden war Resultat eines innenpolitischen Notstands. Auf der Grundlage falscher Erwartungen und inadäquater Konzepte führte sie fast automatisch zu einer fortschreitenden "Amerikanisierung" und "Militarisierung". Wenn einleitend die US-Anti-Drogen-Politik in den Anden als Hegemonialpolitik bezeichnet wurde, so ist als Ergebnis der vorhergehenden Überlegungen zu ergänzen, dass sie prinzipiell nicht als solche konzipiert worden ist, sondern diesen Charakter eher a priori besitzt oder beiläufig gewinnt. Diese Überlegungen relativieren sowohl die Bedeutung der Anti-Drogen-Politik, als auch die der Andenregion. Wenn sie zutreffen, dann könnte dies auf ein abnehmendes Interesse der US-Außenpolitik an der Region und gleichzeitig auf eine Erweiterung gewisser Autonomiespielräume hindeuten.

8.2. DIE "DROGENPROBLEME" BOLIVIENS UND KOLUMBIENS

Oben wurde Bagley der Einwand entgegengehalten, dass es nicht „das Drogenproblem“, sondern realiter eine Vielzahl verschiedener Probleme und Interessen im Zusammenhang mit Drogen gebe. Die Vereinigten Staaten möchten mit ihren Initiativen zur Drogenkontrolle in den Andenländern den Kokainkonsum vermindern, indem sie die Zulieferung von Kokain und letztlich die Kokaproduktion unterbinden. (Zweifel an der grundsätzlichen Machbarkeit dieses Ansatzes wurden bereits angemeldet und begründet.) Kokaanbau und -konsum haben im

Andenhochland Boliviens und Perus eine lange und starke Tradition, während dies für Kolumbien in weit geringerem Maße gilt. Mit dem Nachfragesog nach Kokain setzte dort in den späten 70er und 80er Jahren eine explosionsartige Ausweitung des Kokaanbaus ein; Koka wurde nun auch in anderen als den traditionellen Anbaugebieten und weit über den sogenannten traditionellen Bedarf hinaus produziert. Schon aus historischer Sicht ist es daher absurd, die Kokaproduktion für den Kokainkonsum verantwortlich zu machen.

Kokablätter enthalten Kokain als eines von bis zu 14 Alkaloiden, das durch ein mehrstufiges Verfahren unter Einsatz beträchtlicher Mengen von Chemikalien gewonnen werden kann. Im Fall der alkaloidreicheren bolivianischen und peruanischen Blätter benötigt man etwa 300-500 kg getrockneter Kokablätter für ein Kilogramm Kokain (HCL); kolumbianische Sorten haben im Durchschnitt nur 30% des Kokaingehalts der bolivianischen und peruanischen. Aus traditionellen und qualitativen Gründen hat der Kokaanbau in Kolumbien einen deutlich geringeren Stellenwert als in Bolivien.

Boliviens Rolle im Kokaingeschäft war lange Zeit überwiegend die eines Zulieferers des ersten Zwischenprodukts, der "pasta básica" (PBC), für kolumbianische Kokain-Labors; erst mit dem wachsenden Fahndungsdruck dort und der Reorganisation des illegalen Geschäfts ist Bolivien gemessen am Exporterlös primär Kokainexporteur geworden. Geschätzte 5-11% der bolivianischen Bevölkerung hängen vom Kokaanbau bzw. von der relativ arbeitsintensiven Weiterverarbeitung zu PBC ab.

Kolumbiens Rolle ist dagegen vor allem die der Weiterverarbeitung, des Transports und der Organisation des illegalen Geschäfts. Diese Funktionen sind wenig arbeitsintensiv und von weit größeren Wertsteigerungen gekennzeichnet. Während in absoluten Zahlen deutlich niedrigere Einnahmen des bolivianischen Kokaingeschäfts relativ breit verteilt werden, sind in Kolumbien deutlich höhere Gewinne in relativ wenigen Händen konzentriert, was ihnen außerordentliche Macht verleiht. Umgekehrt scheinen die illegalen Deviseneinnahmen aus dem Kokaingeschäft im krisengeschüttelten Bolivien volkswirtschaftlich ein größeres relatives Gewicht zu haben als im Schwellenland Kolumbien.

Der Boom des Koka- und Kokaingeschäfts steht auf fragiler Basis und er hat ambivalente Auswirkungen. In den Zonen des arbeitsintensiven Kokaanbaus und der Herstellung von "pasta

básica" schaffte er Arbeit und Einkommen für zahlreiche Familien. Ohne die illegalen Deviseneinnahmen wären wohl die Erfolge der neoliberalen Strukturanpassung in Bolivien in der zweiten Hälfte der 80er Jahre nicht möglich gewesen, wären die sozialen Kosten noch krasser ausgefallen und würde nach Ansicht vieler Experten die Wirtschaft kollabieren. Andererseits sind diese Funktionen einer gewissen ökonomischen und sozialen Krisenabfederung teuer erkauft: In den (neuen) Kokaanbaugebieten herrscht die Atmosphäre eines freien Konkurrenzkapitalismus, alteriert noch durch Prohibition und Fahndung. Reversible Migrationsbewegungen, ökologische Zerstörung, soziale und kulturelle Auflösungserscheinungen, Individualisierung, Drogenkonsum und Gewalttätigkeit kennzeichnen das Klima. Während in Bolivien die Selbstorganisation der Kokaproduzenten im Rahmen der Gewerkschaftsbewegung einen Faktor sozialer Stabilisierung einerseits und zunehmend radikaler politischer Opposition andererseits darstellt, übernehmen in Kolumbien vielfach Guerillaorganisationen die Rolle einer Ordnungsmacht in den Kokaanbaugebieten und profitieren durch die Erhebung von Steuern vom illegalen Boom. Von einer vielfach behaupteten strategischen Allianz zwischen kriminellen Organisationen und der Guerilla kann jedoch nicht die Rede sein; abgesehen von Ad-hoc-Symbiosen herrscht zwischen ihnen vielmehr ein ökonomischer und ideologischer Antagonismus, der sich oft in blutigen Scharmützeln manifestiert hat.

Makroökonomisch wirken die Kokaineinnahmen einerseits als Puffer zur Krisenabfederung und verschärfen durch die ungleiche regionale Verteilung und die Aufblähung des Luxuskonsums und des Dienstleistungssektors andererseits die strukturelle Heterogenität - zulasten produktiver Sektoren. Dies gilt in besonderem Maße für Bolivien, wo die illegalen Einnahmen aus dem Drogengeschäft gegenüber der legalen Wirtschaft besonders großes relatives Gewicht haben. Das illegale Geschäft wirkt dort zugleich als Puffer und Katalysator der ökonomischen Krise. Es handelt es sich primär um ein ökonomisches und soziales, um ein Entwicklungsproblem: Ein großer Teil des Bruttoinlandsprodukts, der Deviseneinnahmen, von Einkommen und Beschäftigung hängen von einer Agroindustrie - oder besser: Agromanufaktur - ab, die auf einer landwirtschaftlichen Monokultur basiert und für äußerst fragile Exportmärkte produziert. Ein Erfolg prohibitionistischer Drogenpolitik, ein Wegfall der aus der Illegalität resultierenden Extraprofite nach einer möglichen Entkriminalisierung oder eine, mit den Konsumgewohnheiten sich wandelnde Nachfrage der internationalen Drogenmärkte (wofür es historische Beispiele gibt) - alle diese Szenarien hätten für Wirtschaft und Gesellschaft heftige bis traumatische Konsequenzen.

"Alternative Entwicklung" im Sinne einer Verminderung der Abhängigkeit und einer Diversifizierung der Ökonomie ist in den kokaproduzierenden Ländern in jedem Fall das Gebot der Stunde, wozu überzeugende, integrale Konzepte entwickelt werden müssen. Dabei ist neben alternativen Einkommensquellen insbesondere eine Verbesserung der Lebensqualität und Lebenssicherheit für die Kokaproduzenten notwendig, denn unter den gegenwärtigen Bedingungen wird man im Bereich der Geldeinkommen allein schwerlich mit Koka konkurrieren können. Erfahrungen zeigen indessen, dass Kokabauern durchaus bereit sind, Einkommenseinbußen hinzunehmen, wenn reale Verbesserungen der Lebensqualität geschaffen werden. Partizipative Ansätze haben dabei die besseren Erfolgsaussichten. Konzepte, die die Kokabauern als Quasi-Delinquenten verstehen und gegen sie gerichtet sind, dürften dagegen zum Scheitern verurteilt sein, weil die Bauern dann beim lukrativeren Kokaanbau bleiben oder gar zur Herstellung von PBC übergehen. Repressive Strategien haben in Abwesenheit tragfähiger Alternativen in der Vergangenheit zu einer horizontalen und vertikalen Ausdehnung der Kokainproduktion beigetragen und das an sich antagonistische Verhältnis zwischen Kokabauern und höheren Ebenen des Kokaingeschäfts tendenziell in politische Allianzen gegen die Staatsmacht gewendet.

Hilfe aus dem Ausland für Entwicklungsvorhaben wäre willkommen und notwendig; eigentlich wäre sie auch gerecht, denn Koka-Überschußproduktion, Kokainherstellung und die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Probleme damit sind letztlich ja Folgen des Nachfragesogs aus den Industrieländern. Gerechtigkeit ist im Bereich der internationalen Beziehungen freilich ein schwaches Argument. In der Vergangenheit wurde in den Koka-Anbauländern versucht, das Thema "Drogenkontrolle" zu nutzen, um im Rahmen einer umgekehrten Konditionierung ausländische Förderung für Projekte "alternativer Entwicklung" zu erhalten. Die Resonanz der internationalen Gemeinschaft darauf war gering. Die bewilligten Mittel waren unzureichend und die politischen Kosten, die aus der Übernahme der mit ihrer Bewilligung verbundenen Auflagen resultierten, insgesamt unverhältnismäßig hoch. Man wird wohl weiterhin versuchen, die drogenpolitische Konjunktur in diesem Sinne zu nutzen, doch ist die Drogenkontrolle als Motiv für die Förderung von Entwicklungsprojekten in Kokaanbaugebieten aufgrund der oben dargelegten strukturellen Gegebenheiten streng genommen von geringer Überzeugungskraft. Insofern könnte man das Adjektiv "alternativ" aus dem Slogan "alternative Entwicklung" streichen. "Alternative Entwicklung" bedeutet für Bolivien letztlich die Integration einer "Reservearmee" von

potentiell 2,5-3 Millionen Menschen, auf die Wirtschaftskrise und Kokaboom wie entgegengesetzte Gravitationspole wirken, in legale Wirtschaftskreisläufe. Sollte diese, für Bolivien historische Aufgabe gelingen und der Kokaanbau im Vergleich zu anderen Erwerbszweigen unattraktiv werden, so müsste sich die Angebotsbekämpfung bei persistenter Nachfrage wohl rasch anderen Regionen zuwenden, die dann "alternativ" die Versorgung der Kokainbranche mit Kokablättern übernehmen würden.

Das eben Gesagte gilt auch für die Kokaanbaugebiete Kolumbiens. Insgesamt ist Kolumbiens Abhängigkeit vom illegalen Drogengeschäft deutlich geringer als die Boliviens. Unter den Bedingungen der oben genannten Szenarien würde Kolumbien seine Rolle in der Kokainwirtschaft wohl gänzlich verlieren, was wegen des geringeren beschäftigungspolitischen und makro-ökonomischen Stellenwerts aber weniger traumatische Auswirkungen haben dürfte. Die Probleme Kolumbiens im Zusammenhang mit dem illegalen Drogenhandel sind daher weniger entwicklungspolitischer als vielmehr gesellschaftlicher und ordnungspolitischer Natur. Unter den Bedingungen horrender Einkommen und einer "geduldeten Illegalität" (ilegalidad consentida) konnten sich mächtige kriminelle Organisationen herausbilden, die gegen Maßnahmen von Gesetzgebung und Strafverfolgung gewalttätig ihr Veto einlegten. Während sich in Bolivien die Kokainunternehmer eher aus den Reihen der traditionellen Eliten rekrutierten, handelte es sich in Kolumbien um eine Schicht neureicher sogenannter "emergentes", deren Verhältnis zu den klassischen Eliten des Landes von Anfang an eher konfliktiv war. In einem komplexen Panorama verschiedener konkurrierender Gewaltapparate wirkte der Drogenhandel in Kolumbien als Katalysator für die soziale und politische Krise, insbesondere in ihren gewalttätigen Manifestationen.

In Kolumbien sollte es daher vorrangig um die Pazifizierung der Gesellschaft gehen, um die Entflechtung und den Abbau eines komplexen Gewirrs teils kooperierender, teils konkurrierender Gewaltapparate, die Herstellung demokratischer und rechtstaatlicher Verhältnisse, die Bekämpfung krimineller Organisationen durch Beseitigung der "geduldeten Illegalität", die Stärkung der Justiz und die finanzielle Kontrolle, wobei nicht zuletzt an die Beseitigung der "Extraprofite" zu denken ist, die sich aus der Prohibition ergeben. Diese ordnungspolitischen Herausforderungen stellen sich nach den entwicklungspolitischen auch für Bolivien.

8.3. "THE WAR ON DRUGS" - KATALYSATOR FÜR DIE "DROGENPROBLEME" BOLIVIENS UND KOLUMBIENS

Bolivien und Kolumbien hatten mangels Handlungsbedarf zunächst lange Zeit gar kein drogenpolitisches Konzept. Der interne Drogenkonsum ist nicht annähernd in befriedigender Weise untersucht und für die nationale Drogenkontrolle kein vorrangiges Problem. Der Expansion des illegalen Drogengeschäfts standen beide Länder zunächst mit einer Art Nicht-Politik gegenüber. Aus dem Ausland herangetragenem Forderungen nach Anstrengungen zur Drogenkontrolle begegnete man mit wohlwollender Indifferenz, wie sich besonders deutlich an der folgenlosen Verpflichtung Boliviens zu einem Verbot von Kokaanbau und Konsum durch die Ratifizierung der Einheitskonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1961 zeigte. Kolumbien versuchte, durch die Einrichtung sogenannter "finsterer" Devisenschalter bei den Banken ab 1974, "schwarze" Dollarguthaben zur Sanierung der Devisenbilanz nutzbar zu machen, während bolivianische Militärdiktatoren zur gleichen Zeit in den Verdacht gerieten, das illegale Drogengeschäft zu tolerieren, aktiv zu fördern oder gar zu leiten.

Der Mangel an einer eigenständigen Analyse der Drogenproblematik und einem entsprechenden nationalen Konzept wurde insbesondere akut, als das Interesse der USA an Maßnahmen zur Drogenkontrolle wuchs und man deren Diagnosen und Strategien nichts entgegenzusetzen hatte. Sie wurden so für Bolivien und Kolumbien selbst zu einem Aspekt ihres "Drogenproblems". Kolumbien internalisierte unter Präsident Turbay Ayala den US-amerikanischen Diskurs im Rahmen einer Außenpolitik der unbedingten Gefolgschaft, bevor es unter Präsident Betancur im Rahmen einer Politik der relativen Distanz zu den Vereinigten Staaten auch von deren drogenpolitischen Konzepten tendenziell abrückte, um dann ab 1984 wieder voll auf US-Linie einzuschwenken. Die mit diesen Kurswechseln verbundenen Maßnahmen waren - ob im positiven oder im negativen Sinne - primär an der Politik der Vereinigten Staaten orientiert und nicht an den konkreten Problemen der kolumbianischen Gesellschaft im Zusammenhang mit dem Drogenhandel, wie sie sich seit Anfang der 80er Jahre im teils provokanten, teils gewalttätigen, in jedem Falle aber machtvollen Auftreten mutmaßlicher Drogenhändler und ihrer Organisationen bereits deutlich zeigten. Nachdem auf diese Weise wertvolle Zeit vertan war, griff man nach dem Mord an Justizminister Lara Bonilla auf den drogenpolitischen Kurs der USA zurück, womit ein Dialog mit den Drogenhändlern zur Schadensbegrenzung, wie er sich zu jener Zeit erstmals

abzeichnete, unvereinbar war. Die Politik der unbedingten Gefolgschaft unter Turbay brachte keine überzeugenden Vorteile im Sinne von "Belohnungen" durch den Hegemon, während die Dissenspolitik Betancurs in der Drogenfrage konzeptions- und ergebnislos war und schließlich mit dem Gesamtkonzept der relativen Distanzierung mangels Handlungsspielraums zusammenbrach; eine wesentliche Rolle spielten dabei offenbar finanzpolitische Gründe. Während die bolivianische Erfahrung zeigt, dass ökonomische Abhängigkeit nicht der einzige Faktor ist, der hegemoniale Beziehungen bestimmt, wird gerade im Scheitern Betancurs deutlich, dass sie eine wichtige Rolle spielt.

Vor dem Hintergrund einer markanten ökonomischen Abhängigkeit von den USA waren es in Bolivien zunächst insbesondere politische Faktoren, denen für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen entscheidende Bedeutung zukam. Nach dem blutigen Putsch von General García Meza Anfang der 80er Jahre und anfänglichen Protesten der internationalen Staatengemeinschaft gegen die Unterbrechung des demokratischen Prozesses und die Verletzung der Menschenrechte geriet die regierende Militärjunta rasch in den dringenden Verdacht, selbst das Kokaingeschäft zu leiten und dabei mit international gesuchten Nazis und Neonazis - darunter der "Schlächter von Lyon", Klaus Barbie - zusammenzuarbeiten. Die Folge war eine nahezu vollständige internationale Diskreditierung und Isolierung, die schließlich das Ende der Epoche der Militärdiktaturen in Bolivien einleitete, aber auch den Handlungsspielraum der ersten demokratisch gewählten Regierung einschränkte, die ab 1982 die Amtsgeschäfte übernahm.

Drogenkontrolle war nun zum Dreh- und Angelpunkt der bilateralen Beziehungen avanciert, der alle anderen Themen unterzuordnen waren. Ökonomisch abgewirtschaftet, moralisch diskreditiert und international isoliert, war Bolivien zur nahezu bedingungslosen Übernahme der nordamerikanischen Diagnosen und Rezepte zur Drogenbekämpfung gezwungen, die die sozio-ökonomischen Bedingungen im Lande nicht oder nur unzureichend berücksichtigten. Nicht zuletzt zielte die seinerzeit maßgebliche US-Strategie der Koka-Eradikation direkt auf die Beseitigung der Lebensgrundlage von 5-11% der bolivianischen Bevölkerung und stellte angesichts der Bedeutung der Koka in der andinen Kultur den Versuch einer kulturellen Vergewaltigung der Indioölker dar. Vor dem Hintergrund der jüngsten Vergangenheit vermochten in Washington jedoch auch noch so berechtigte Einwände nicht zu überzeugen und wurden schnell als Ausflüchte abgetan, die nur den Mangel an politischem Willen zur Drogenkontrolle reflektierten, den man Bolivien vielfach unterstellte. Die Zuspitzung von

Wirtschaftskrise und Hyperinflation engte die Handlungsspielräume der bolivianischen Regierung weiter ein. Diese versuchte, diesem Dilemma durch demonstrative Gesten guten Willens nach außen einerseits und Nicht-Erfüllung drogenpolitischer Verpflichtungen zur Wahrung des inneren Friedens andererseits zu entgehen, konnte aber den Teufelskreis von Dauerkonflikten mit den USA auf der einen und der bolivianischen Gesellschaft - allen voran den Kokabauern und der Gewerkschaftsbewegung - auf der anderen Seite nicht durchbrechen. Eine Radikalisierung der Standpunkte auf beiden Seiten war die Folge.

Erst der nachfolgenden Regierung gelang es, Handlungsspielräume zu eröffnen und in bescheidenem Maße bolivianische Vorstellungen zur Geltung zu bringen: Die Anerkennung der Legitimität des traditionellen Kokakonsums - schließlich auch durch die Wiener Drogenkonvention der Vereinten Nationen von 1988 - sowie die Festschreibung einer gemeinsamen Verantwortlichkeit von Produzenten- und Konsumentenländern im Kampf gegen den Drogenhandel und der Notwendigkeit einer "alternativen Entwicklung" als Ausgleich für die Vernichtung der Kokapflanzen. Sie repräsentierte nach außen nun bereits eine gewisse Stabilität des jungen demokratischen Systems, und ihr Einschwenken auf den Kurs neoliberaler Wirtschaftssanierung im Sinne des IWF erhöhte ihre Reputation in den USA. Vor allem aber hatte sie ihre Glaubwürdigkeit durch die innenpolitisch halsbrecherische Zustimmung zur befristeten US-Militärintervention "Blast Furnace" zur Drogenfahndung in Bolivien erhöht.

Letzteres drückt par excellence das Dilemma zwischen außenpolitischen Anforderungen und deren innenpolitischen Kosten aus, das die Gestaltung der bolivianischen Anti-Drogen-Politik prägte. Die Anerkennung des traditionellen Kokakonsums und der dafür notwendigen Produktion sowie die Koppelung der Eradikation der darüber hinausgehenden Koka-Überschussproduktion an Projekte einer "alternativen Entwicklung" sind wichtige Bestandteile des Gesetzes No. 1.008, der gültigen bolivianischen Drogengesetzgebung aus dem Jahre 1988, um die es heftige innenpolitische Konflikte gab. Bei ihrer Ausarbeitung kam es zu intensiven Gesprächen der Regierung mit Vertretern der Kokabauern und der Gewerkschaften. Die dabei erfolgte Annäherung der Standpunkte hätte Ausgangspunkt für eine nationale Konsensbildung in der kontroversen Drogenfrage sein können. Doch zwischen deren Anliegen, das Kokablatt aus der Drogengesetzgebung herauszuhalten, und der nordamerikanischen Forderung nach einem Verbot der sogenannten Koka-Überschussproduktion konnten letztlich nur brüchige Kompromissformeln gefunden werden, die einen nationalen Konsens vorerst verunmöglichten.

Dies umso mehr, als die ausländische Unterstützung für Projekte "alternativer Entwicklung", die den Prozess der Koka-Eradikation begleiten sollten, hinter den Erwartungen und Erfordernissen weit zurückblieb.

Die bolivianische Regierung stand in dieser Hinsicht unter enormem Druck der USA. Das Verbot der Koka-Überschussproduktion, wie auch das Gesetz als solches, gingen direkt auf Gesetze des Kongresses zurück, die mittels der "certification" über ein bilaterales Abkommen sozusagen in bolivianisches Recht übersetzt wurden. Auf dieser widersprüchlichen Basis konnten befriedigende Ergebnisse weder für die USA noch für die Kokabauern erzielt werden, und die Konflikte mit beiden Seiten setzten sich fort bis hin zu den Auseinandersetzungen um die Einbeziehung der bolivianischen Streitkräfte in den Kampf gegen den Drogenhandel.

Der bolivianischen Regierung ist es nicht gelungen, diesen Teufelskreis zu durchbrechen und zu einer konsensfähigen, primär an den nationalen Problemen orientierten Drogenpolitik zu finden. Stattdessen wurden außenpolitische Kontroversen um die Drogenpolitik regelmäßig in innenpolitische Auseinandersetzungen transformiert, die Boliviens Position nur weiter schwächen konnten. Durch unentschlossenes Lavieren spitzten sich interne und externe Konflikte zu. Die Drogenpolitik wirkte so als Katalysator für die sozio-ökonomische Krise, die sie, statt zu ihrer Lösung beizutragen, in eine politische Krise verlängerte. Diese Politik birgt die Gefahr, dass gerade dadurch das vielbeschworene Gespenst einer Bedrohung der nationalen Sicherheit erst heraufbeschworen wird.

Während es dabei in Bolivien weitgehend bei struktureller Gewalt blieb, spitzte sich die Situation in Kolumbien mit dem sogenannten "zweiten Drogenkrieg" von 1989/90 zu einem Blutbad zu. Weder hatte man die strukturellen Bedingungen der "ilegalidad consentida" beseitigt, die als Nährlösung für das Wachstum krimineller Organisationen und ihrer Gewaltapparate wirkte, noch war man nach ersten Eskalationen zu konsequenten Verhandlungen mit den Drogenunternehmern zur Schadensbegrenzung bereit. Während man diese Möglichkeit mit dem Argument verwarf, dass es mit gewöhnlichen Kriminellen keine Verhandlungen geben dürfe, bekämpfte man sie in der Praxis längst wie Quasi-politische Delinquenten mit den Mitteln des Ausnahmerechts, Sondergerichten, Spezialpolizeien und dem Militär. Der "Drogenkrieg" wurde zum neuen Legitimationsmechanismus für die kolumbianische "Normalität des Ausnahmezustands", für Militäreinsätze im Zivilbereich und eine Vielzahl autoritärer

Maßnahmen, die häufig gar nichts mit dem Kampf gegen den Drogenhandel zu tun hatten, sondern mit der Aufstandsbekämpfung verknüpft waren und unter den Gesichtspunkten demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien sowie der Respektierung der Menschenrechte äußerst schädliche Begleiteffekte hatten. Sogenannte "Verordnungen des Belagerungszustands" wurden zu einem wichtigen Instrument einer Anti-Drogen-Politik, die dergestalt unsystematisch und häufig widersprüchlich war und deren Aktionen oft kurzatmigen Ad-hoc-Charakter in Reaktion auf bestimmte Gewaltaktionen der Drogenhändler hatten. Insbesondere fehlte ihr ein tieferes Verständnis für die strukturellen Triebkräfte des Drogenhandels und den Charakter der illegalen Kokainunternehmen als prinzipiell rationalen politischen und sozialen Akteuren, auch was den Einsatz von Gewaltmitteln betrifft. Im Ergebnis führte diese Politik zu einer Spirale von staatlicher Repression einerseits - die zwar stets größere Fahndungs- und Beschlagnahmungserfolge verbuchen konnte, aber letztlich weder die Versorgung der illegalen Märkte noch die kriminellen Organisationen wirkungsvoll bekämpfte - und Gegenterror der Kokainunternehmer andererseits.

Während auch Kolumbien den repressiven Strategien der USA folgte und unter dem Banner des Kampfes gegen den Drogenhandel zum Empfänger des größten Postens von US-Militärhilfe in der Region avancierte, scheinen Pressionen hier eine geringere Rolle gespielt zu haben als in Bolivien. Über den Mechanismus der "certification" hinaus wurden solche Pressionen in Einzelfällen zwar immer wieder spürbar, doch dürften gemeinsame politische und militärische Interessen, nicht zuletzt die langjährige enge Militärkooperation, eine wichtige Rolle gespielt haben.

Obwohl es sich beim sogenannten "narcoterrorismo" von 1989/90 wohl nicht nur um Taten von Drogenhändlern handelte, standen sie und ihr Terror gegen die Möglichkeit einer Auslieferung an die USA im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und in der kolumbianischen Öffentlichkeit wuchs die Überzeugung, dass es so nicht weitergehen könne und man zu einer "Friedenslösung" kommen müsse. Eine solche wurde schließlich von der Regierung des Präsidenten Gaviria durch drei Dekrete, die die Nicht-Auslieferung und Strafmilderungen im Kompensationsgeschäft gegen Geständnisse vorsahen, angeboten und durch das Auslieferungsverbot des Art. 35 der neuen Verfassung von 1991 zementiert.

Ein Jahrzehnt lang war die Auslieferung mutmaßlicher (kolumbianischer) Drogenhändler an die

Vereinigten Staaten in höchst widersprüchlicher Weise auf administrativem Wege unter Umgehung der Justiz praktiziert worden und ihre Abschaffung im Mittelpunkt stets gewalttätigerer Kampagnen der Kokainhändler gestanden, bevor durch die "Friedenslösung" der Regierung Gaviria eine zunehmend untragbare Situation entschärft und Zeit gewonnen wurde, um nach strukturellen Lösungen im Sinne der oben angerissenen Ziele zu suchen. Sieht man von den Projekten "alternativer Entwicklung" in einigen Kokaanbauregionen ab, so wurde damit zum ersten Mal konstruktiv und im Rahmen einer integralen nationalen Strategie ein konkretes kolumbianisches Problem im Zusammenhang mit dem Drogenhandel angegangen: Eine Doppelstrategie von verschärfter Fahndung und der erwähnten Friedenslösung sollte die Drogenhändler zum Einlenken bewegen, während gleichzeitig das Gespräch mit der Guerilla gesucht und der Kampf gegen paramilitärische Gruppen aufgenommen wurde.

Die Vereinigten Staaten haben diesen Todesstoß für die von ihnen als wirksamste Waffe im Kampf gegen den Drogenhandel in Kolumbien angesehene Auslieferung zähneknirschend hingenommen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil dahinter ein überzeugendes, in hohem Maße von der kolumbianischen Öffentlichkeit befürwortetes Konzept stand. Vor dem Hintergrund des hohen Blutzolls, den Kolumbien entrichtet hatte, konnte an der Legitimität des Anliegens einer Befriedung kein Zweifel bestehen. Durch ihre Fahndungserfolge hatte die Regierung Gaviria zusätzlich an Glaubwürdigkeit gewonnen. Diese Regelung wurde - zeitlich befristet - im Herbst 1991 von der bolivianischen Regierung mit Erfolg übernommen.

8.4. AUSWEGE UND PERSPEKTIVEN

Bleibt den Lateinamerikanern in den 90er Jahren nur die Orientierung an den USA? Im Prinzip wohl weitgehend ja. Gerade beim vorliegenden Thema wird jedoch deutlich, wie kostspielig eine bedingungslose "Einnordung" der Außenbeziehungen sein kann und wie wichtig die Suche nach Alternativen ist. Es wird weiter deutlich, dass drogenpolitische Maßnahmen, die Bolivien und Kolumbien im nationalen Interesse ergriffen, von den Vereinigten Staaten letztlich auch akzeptiert wurden, und zwar auch dann, wenn sie im Gegensatz zu US-Positionen standen; neben dem genannten Verzicht auf die Auslieferung war dies z.B. die Anerkennung des klassischen Kokakonsums und der dazugehörigen Produktion sowie das Verbot von Herbizideinsätzen gegen Kokafelder. Dies umso mehr, wenn sie auf einen weitgehenden nationalen Konsens bauen

konnten und im Rahmen eines überzeugenden Konzepts standen, d.h. in einer Weise plausibel waren, dass sie auch im Ausland auf Verständnis und Unterstützung zählen konnten; erinnert sei hier an den Kampf amerikanischer Umweltschützer gegen Pläne ihrer Regierung zum Einsatz von Herbiziden bei der Bekämpfung von "Drogenpflanzen".

Ein weiteres Merkmal solcher Maßnahmen ist, dass sie - analog zur US-Drogenpolitik - stets unilateral ergriffen wurden. Dies war nicht zuletzt auch Folge der mangelhaften Resonanz der internationalen Staatengemeinschaft auf die Kooperationsaufforderungen aus den Anden. "Horizontale" Kooperationsvorhaben mit Ländern der Region blieben weitgehend symbolisch. Selbst die Konferenz von Cartagena der Präsidenten von Bolivien, Kolumbien, Peru und der USA im Februar 1990 endete in einer Art Multi-Bilateralismus, wobei die Vereinigten Staaten über den Mechanismus der doppelten Konditionierung und die bilateralen Drogenabkommen schnell und unilateralistisch jeweils ihrer Lesart der Abschlusserklärung Geltung verschafften. Trotzdem sollten Bemühungen um eine Multilateralisierung fortgesetzt werden. Im Sinne einer "Entmarkotisierung" der Außenbeziehungen sollte man dabei von einer emotional aufgeladenen drogenpolitischen Agenda abrücken und sich im Sinne entwicklungspolitischer, rechtspolitischer, gesundheitspolitischer Kooperation an der Lösung ganz konkreter Probleme orientieren.

Bei zugegeben begrenztem Handlungsspielraum, haben es die Regierungen Boliviens und Kolumbiens bisher nur in geringem Umfang verstanden, wenigstens diesen zu nützen. Wenn das Aktions-Reaktions-Schema der "autonomía periférica" zutrifft, das einer Reform- und Dissenspolitik des Klientelstaates die Toleranz der Hegemonialmacht in Aussicht stellt, so ist festzustellen, dass entsprechende Positionen bisher nur sporadisch und meist defensiv als Abwehr entsprechender Forderungen der USA entwickelt wurden. Die "hardliner" im Kongress hatten insofern leichtes Spiel; eine bolivianische oder kolumbianische Position, die Sympathisanten hätten unterstützen können, wurde oft genug gar nicht erst artikuliert. Insofern sollten beide Länder in die drogenpolitische Offensive gehen und dazu konkrete, primär an der Lösung ihrer eigenen Probleme orientierte Konzepte entwickeln. Im Rahmen einer solchen diplomatischen Offensive sollte mit offenem Visier gefochten werden; dabei ist zu insistieren, dass auch die USA so verfahren. Unentschlossenes Lavieren und Geheimniskrämerei haben sich in der Vergangenheit für die Andenländer als folgenschwer erwiesen, indem sie nach außen wie nach innen die Vertrauensbasis untergruben und Konsensbildungen erschwerten.

Ist eine Politik der relativen Distanz von den Vereinigten Staaten im Sinne der "autonomía periférica" für die Andenländer der Weisheit letzter Schluß? Oder handelt es sich nicht vielmehr um den naheliegendsten überregionalen Integrationsraum? So oder so wird Drogenpolitik in den Andenländern weiterhin in hohem Maße von den Beziehungen zu den USA geprägt sein. Wenn die obige Einschätzung stimmt, dass es sich dabei prinzipiell um einen, von der politischen Konjunktur abhängigen "Nebenkriegsschauplatz" handelt und das Interesse am Thema Drogen in den Vereinigten Staaten abnimmt, dann vergrößern sich die Chancen, mit einer entsprechenden Argumentation auf Verständnis zu treffen - nicht zuletzt was die Kritik an den innenpolitisch kostspieligsten Maßnahmen betrifft: Die Abtretung von Souveränitätsrechten und die Abgründe der Militarisierung. Die Vereinigten Staaten sind kein monolithischer Block. Zunehmend wird auch im Kongress Kritik an der Drogenpolitik der USA in den Anden, ihren Methoden und ihrem Ansatz geübt. Solche Ansatzpunkte gilt es zu nutzen.