

Kolumbien und der Drogenhandel: Ist es notwendig, die Sichtweise auf die Drogenproblematik zu überdenken?

Von Daniela Forero Nuñez

26.06.2021

Etwa seit den 1970er Jahren ist die Geschichte Kolumbiens tief mit dem Problem des Drogenhandels verwurzelt. Obwohl die Unterzeichnung des endgültigen Abkommens zur Beendigung des Konflikts und zum Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens im Jahr 2016 einen Meilenstein in der Geschichte des Landes darstellt und zweifellos ein entscheidender Schritt zur Konsolidierung des Friedens in Kolumbien ist, bleibt das Problem der Schattenwirtschaft weiterhin eine der größten Herausforderungen für die Umsetzung der im Abkommen vereinbarten Punkte. Die derzeitige Regierung unter Iván Duque ist nicht die Einzige, die die Ausrottung der Kokapflanzen in den Mittelpunkt ihrer sogenannten "Strategie zur Stabilisierung der Territorien" stellt. Die Ausgewogenheit dieses Ansatzes scheint jedoch weder den Bedürfnissen der Kokaanbaugemeinschaften gerecht zu werden, noch hat sie zu einer signifikanten Verbesserung der Sicherheitsbedingungen in den Gebieten geführt. Vor allem in den Regionen, die historisch am stärksten von dem internen bewaffneten Konflikt betroffen waren, hält die Gewalt an und fordert weiterhin Hunderte von Menschenleben von sozialen Führungspersonlichkeiten, Menschenrechtsverteidigern und Ex-Kombattanten der ehemaligen FARC-EP. Paradoxerweise hat die Zahl der Morde seit 2016 nicht abgenommen. Welche Alternativen gibt es zum Koka-Anbau in Kolumbien und was ist notwendig, um das Problem des illegalen Anbaus auf nationaler und globaler Ebene umfassender zu betrachten?

Drogenhandel und der interne bewaffnete Konflikt

Der interne bewaffnete Konflikt in Kolumbien lässt sich auf eine Reihe von strukturellen Faktoren zurückführen, wie z.B. die Abwesenheit des Staates in vielen Regionen des Territoriums, ausgeprägte sozioökonomische Ungleichheit, die sich u.a. im eingeschränkten Zugang zu Land und Basisdienstleistungen für einen großen Teil der Bevölkerung widerspiegelt und eingeschränkte politische Partizipation. Allerdings haben Faktoren wie der Drogenhandel seit den 1980er Jahren die sozio-politische Gewalt angeheizt und neue Akteure und Interessen in die komplexe Auseinandersetzung eingebracht. Zusätzlich zu seiner Rolle bei der Finanzierung von Guerilla- und paramilitärischen Gruppen während des internen bewaffneten Konflikts ist der Drogenhandel Teil des politischen Diskurses geworden, eingerahmt in das Konzept des internen Feindes. In der Konzeption der Streitkräfte schließt dies eine Vielzahl von Agenten außerhalb des Gesetzes ein, wie zum Beispiel Drogenhändler und subversive Gruppen. Nach dieser Auffassung validiert und legitimiert die Bekämpfung des inneren Feindes die Entwicklung nationaler Verteidigungsstrategien mit militärischem Schwerpunkt¹. Obwohl die Ursprünge des Drogenhandels in Kolumbien und auf dem Kontinent schon viele Jahre zurückliegen, hat sich der Kampf gegen den Drogenhandel in den 1980er Jahren beschleunigt. In den 1990er Jahren wurde es als eines der Ziele der Regierung in die Agenda des Präsidenten aufgenommen. Das wiederum erleichtert, auch heute noch, das Engagement der USA in diesem Bereich.

Der am Ende des 20. Jahrhunderts zwischen Andrés Pastrana (1998-2002) und Bill Clinton (1993-2001) konzipierte *Plan Colombia* ist das Ergebnis dieser bilateralen Zusammenarbeit zwischen den USA und Kolumbien zur Bekämpfung des Problems der illegalen Ernten im Land. Der Plan

¹ Ahumada, Magda (2007). *El Enemigo Interno en Colombia*. Quito, S. 79-80.

basierte in erster Linie auf der Bereitstellung von militärischer Unterstützung und zielte darauf ab, die Kapazitäten der kolumbianischen Streitkräfte zu erhöhen, um illegale Ernten auszurotten und damit auch das organisierte Verbrechen und die Guerilla, die sich durch diese Ernten finanzierten². Da der Kampf gegen die Drogen eine der Säulen der demokratischen Sicherheitspolitik des damaligen Präsidenten Álvaro Uribe (2002-2010) war, die auch die Kontinuität der US-Unterstützung anstrebte, wurden neue Akteure einbezogen und in der Folge wuchs und wuchs die Gewaltspirale. Die militarisierte Herangehensweise zur Lösung des Problems wird durch die Tatsache belegt, dass zu Beginn des *Plan Colombia* im Jahr 1999 zwischen 5.000 und 12.000 Angehörige der nationalen und internationalen Armeen für dessen Umsetzung zur Verfügung standen. Im Jahr 2006, unter dem sogenannten Patriot-Plan des ehemaligen Präsidenten Uribe, erreichte diese Zahl 22.000 Personen³. Dies entspricht einer Lesart des Drogenproblems im Sinne der nationalen Sicherheit, die sich hauptsächlich auf eine militaristische und zwanghafte Politik konzentriert, die bis heute charakteristisch für den Ansatz der Regierung ist.

Eine Zwangslösung für das Koka-Problem

Aufgrund seiner Rolle bei der Entwicklung des bewaffneten Konflikts ist die Lösung des Problems des Drogenhandels einer der sechs Punkte des Friedensabkommens, das 2016 zwischen der Regierung von Juan Manuel Santos und der FARC-EP unterzeichnet wurde. Obwohl die Regierung Santos den Einsatz von militärischen und repressiven Praktiken zur Ausrottung illegaler Pflanzen nicht ausschloss, wurde während seiner Legislaturperiode das Sprühen mit Glyphosat aus der Luft ausgesetzt, was den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation entspricht. Die derzeitige Regierung hingegen zeichnet sich dadurch aus, dass sie Kleinbauern und Verbraucher durch Zwangsmechanismen bestraft, die zum Teil zu Aggressionen und Menschenrechtsverletzungen führen. Die Prozesse der freiwilligen Substitution schreiten nicht mit der Geschwindigkeit voran, die der Punkt des Friedensabkommens bezüglich der Schattenwirtschaft verspricht.

Wenn man das Drogenproblem nicht als soziales Problem versteht, das mit dem Mangel an Möglichkeiten und der großen sozioökonomischen Ungleichheit zwischen Land und Stadt zusammenhängt, sondern auch als Problem der öffentlichen Gesundheit und der Menschenrechte, neigt man dazu, kurzfristige Lösungen zu formulieren, die darauf abzielen, eine fragmentierte Kultur der Legalität und Sicherheit im Land wiederherzustellen. So kehren die Kokabauern, die in der Regel keine alternative Einkommensquelle haben, zum Kokaanbau zurück, kurz nachdem die Streitkräfte ihre Gebiete verlassen haben, um die ausgedehnten Flächen mit illegalen Pflanzen zu beseitigen. Das repressive und strafende Narrativ, das von der gegenwärtigen Regierung aufrechterhalten wird, führt die unaufhörliche Welle der Ermordung von sozialen Führern, Menschenrechtsverteidigern und ehemaligen Kämpfern auf den Drogenhandel zurück.⁴ Paradoxerweise wirkt sich die gesteigerte Offensivkapazität der Regierung, die territoriale Kontrolle zu erlangen und Sicherheit und Legalität im ganzen Land zu garantieren, sogar kontraproduktiv auf die Schaffung von Vertrauen in die öffentlichen Streitkräfte aus.⁵

² Ioannides, Isabelle (2019). *Peace and Security in 2019. Evaluating EU efforts to support peace in Colombia*. Brussels: European Parliamentary Research Service (EPRS), S. 4.

³ Baracaldo Méndez, María Stella (2014). *Las drogas ilícitas en el conflicto armado de Colombia y el tema en la firma del acuerdo de paz: pasado, presente y futuro*. Secretaría de Gobierno de Bogotá Colombia. S. 324.

⁴ Duque, Iván (2020=). Palabras del presidente Iván Duque Márquez en la presentación de resultados de la Campaña Naval Internacional de Lucha contra el Narcotráfico Orión V. URL: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-presentacion-resultados-Campana-Naval-Internacional-Lucha-contra-narcotrafico-Orion-V-200529.aspx> (18.06.2021).

⁵ International Crisis Group (2018). *Risky Business: The Duque Government's Approach to Peace in Colombia*. Brussels: ICG. S. 15-18.

Der Ansatz der aktuellen Regierung materialisiert sich in der Strategie, die zu den sogenannten Strategischen Zonen der Integralen Intervention (*Zonas Estratégicas de Intervención Integral - ZEII*) führt, die aus den am stärksten von Gewalt, Kriminalität, Armut und Schattenwirtschaft betroffenen Gemeinden in den Regionen Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca, Sur de Córdoba, Arauca und Chiribiquete bestehen. Speziell diese Gebiete machen 56 % der gesamten Hektar des Kokaanbaus im Land aus. Ebenso ereignen sich 45 % der Morde an gesellschaftlichen Führungskräften in diesen Regionen⁶. Als Reaktion auf diese Zahlen und als Teil der Bemühungen, den Drogenhandel zu bekämpfen, hat die Regierung Duque die Anzahl der mobilen Ausrottungsgruppen - die von der Anti-Drogen-Polizei und dem Militär betrieben werden - von 32 im Jahr 2018 auf 200 im Jahr 2020 erhöht⁷. Die verstärkte Präsenz des Militärs in diesen Regionen ist jedoch Gegenstand der Kritik lokaler Gemeinden, die vor Menschenrechtsverletzungen warnen, die sich aus dieser Strategie ergeben können. Die erzwungene Ausrottung ist die Hauptquelle für Streitigkeiten zwischen den lokalen Bauern und den Sicherheitskräften. Zwischen 2016 und 2020 wurden mindestens 95 Vorfälle von Konfrontationen zwischen ländlichen Gemeinden und staatlichen Kräften während Ausrottungskampagnen verzeichnet. 52 % davon traten im Jahr 2020 in Dörfern auf, die zum ZEII gehören⁸.

Einige Jahre nach der Aussetzung des Sprühens mit Glyphosat aus der Luft erließ der derzeitige Präsident im April 2021 das Dekret 380, mit dem der Einsatz des Herbizids landesweit wieder eingeführt werden soll. Am 10. Mai beschloss die Strafkammer des Obersten Gerichtshofs von Pasto jedoch die Aussetzung der Initiative in der süd pazifischen Region Kolumbiens mit der Begründung, dass die afrokolombianischen und indigenen Gemeinden, die in 10 Gemeinden dieser Region leben, nicht konsultiert worden waren⁹. Dies könnte daher Auswirkungen auf die Entscheidung haben, das Sprühen in anderen kolombianischen Gebieten fortzusetzen, obwohl weitere Details bisher nicht bekannt sind.

Alternativen zur Zwangsausrottung

Die strukturellen Ursachen, die zu einem der längsten und intensivsten Konflikte des Kontinents geführt haben, hängen zweifellos mit dem Problem der Schattenwirtschaft in Kolumbien zusammen. Probleme im Zusammenhang mit Landbesitz sowie sozioökonomische Ungleichheiten gehen Hand in Hand mit dem Koka-Anbau. Aus diesem Grund wird vor allem in der Wissenschaft der Ruf nach einer umfassenden Lösung des Drogenproblems laut. Ein Teil davon besteht in der realen Erfüllung des vierten Punktes des Friedensabkommens, der sich auf die freiwillige Ausrottung im Rahmen des Nationalen Programms für die integrale Substitution illegal genutzter Pflanzen (PNIS) bezieht. Auch mehr als vier Jahre nach der Unterzeichnung des Abkommens sind nur 38 % der Gesamtzahl der Familien, die mit illegalem Anbau in Verbindung stehen, im PNIS akkreditiert. In ähnlicher Weise haben die Sicherheitslage in den Gebieten und die verstärkte Präsenz von Dissidenten und bewaffneten Gruppen in diesen Gebieten zur Ermordung von 29 Mitgliedern der PNIS zwischen Mai 2017 und Januar 2020 geführt¹⁰.

⁶ Presidencia de Colombia (2021). Zonas futuro Zonas Estratégicas de intervención Integral. URL: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/proposito-Zonas-Futuro-mejorar-seguridad-territorios-generar-desarrollo-cambiar-economias-ilicitas-Comisionado-Paz-200129.aspx> (18.06.2021).

⁷ International Crisis Group (2021). *Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia*. Brussels: ICG. S. ii.

⁸ Observatorio de Tierras (2020). Forced eradication: a policy that kills. URL: <https://www.observatoriode tierras.org/forced-eradication-a-policy-that-kills/> (18.06.2021).

⁹ Washington Post (2021). Colombia: el retorno de la aspersión con glifosato evidencia otra vez la indiferencia de Duque hacia los más vulnerables. URL <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/05/18/glifosato-en-colombia-fumigaciones-duque-protestas/> (18.06.2021).

¹⁰ Kroc Institute for International Peace Studies 2020. *Informe 4: Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019*, Bogotá: Universidad de Notre Dame. S. 66.

Die ehrgeizige Alternative der Substitution, die im Rahmen des oben erwähnten Programms vorgesehen ist, erfordert eine große staatliche Präsenz, um minimale Sicherheitsbedingungen zu garantieren, sowie die Fähigkeit, öffentliche Güter und wirtschaftliche Anreize zur Förderung einer legalen Wirtschaft bereitzustellen. Dies setzt jedoch wiederum einen politischen Willen und eine Reihe von institutionellen Voraussetzungen voraus, die in kurzer Zeit nur schwer zu erreichen sind.

Ländliche Gemeinden in ganz Kolumbien haben eine Reihe von Alternativen zum illegalen Anbau formuliert. Obwohl es sich hierbei um kleine Projekte dreht, handelt es sich um Innovationen, die nicht nur mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung seitens des Staates verdienen, sondern auch die organisatorische Fähigkeit lokaler Gemeinschaften demonstrieren, auf partizipative Weise auf eine Substitution zu drängen. Die Änderung eines repressiven und kriminalisierenden Narratives könnte auch einen ersten Schritt in Richtung einer umfassenderen Anti-Drogen-Politik markieren, die sich wirklich darauf konzentriert, in Präventions- und öffentliche Gesundheitsprogramme zur Behandlung von Abhängigkeiten zu investieren und lokale Substitutionsinitiativen zu unterstützen, um sie in landesweite Alternativen zu verwandeln.

In diesem Sinne ist es notwendig und bis zu einem gewissen Grad unverzichtbar, Allianzen zwischen dem Staat und den lokalen Gemeinschaften zu bilden. Diese sollten darauf abzielen, eine dauerhafte Lösung für das Problem der Schattenwirtschaft zu finden und gleichzeitig die Bedürfnisse und Ideen der Gemeinschaften selbst zu integrieren, um ihre Einbeziehung in die Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Um eine Vision der territorialen Entwicklung zu fördern, ist es außerdem notwendig, die Heterogenität der Gebiete anzuerkennen und das Führungspotenzial der lokalen Gemeinschaften als Treiber des Wandels zu fördern. Durch Bildung, Infrastruktur und grundlegende öffentliche Dienstleistungen kann der Staat die Selbstentwicklung in diesen Gebieten fördern, da es bereits Initiativen, Projekte und Visionen gibt, die einfach nicht über ausreichende Mittel verfügen, um im großen Stil durchgeführt zu werden. In diesem Zusammenhang ist die Notwendigkeit hervorzuheben, dass sich der Staat an die territorialen Gleichgewichte und Dynamiken anpasst und mit der Tradition bricht, repressive Politiken ohne vorherige Konsultation der lokalen Gemeinschaften durchzusetzen, die das Vertrauen in den Staat verschlechtern und irreversible Auswirkungen auf sie und ihre Umwelt haben.

Die Bauern sind diejenigen, die ihr Gebiet und ihre Bedürfnisse am besten kennen. Daher könnte der Aufbau von Allianzen zwischen Kleinbauern, territorialen und staatlichen Einheiten, akademischen Vereinigungen und wirtschaftlichen Akteuren den Kleinbauern die Sichtbarkeit, Repräsentativität und Möglichkeiten des Wettbewerbs auf dem Markt geben, die sie seit Jahrzehnten nicht mehr hatten. Parallel dazu ist es wichtig, eine integrative territoriale Entwicklungspolitik zu etablieren, die zu einer umfassenden Betrachtung des Drogenproblems führt und die Probleme an der Wurzel packt, die die Kokabauern überhaupt erst dazu gebracht haben, sich für den Anbau von Kokablättern zu entscheiden. Das bedeutet, sie als Teil der Lösung zu sehen, nicht als Teil des Problems. Diese Herangehensweise sollte auch darauf abzielen, die ländliche Entwicklung als Voraussetzung für Frieden und Versöhnung zu verstehen, und sie sollte als Hauptziel die Etablierung einer neuen nationalen Anti-Drogen-Politik haben, die als Instrument zur Transformation des globalen Problems des Drogenhandels und des Konsums psychoaktiver Substanzen dienen kann¹¹.

Das Drogenproblem in Kolumbien überdenken

Auf der Suche nach Alternativen zum illegalen Anbau haben sich verschiedene territoriale Initiativen gebildet. Eine von ihnen hat sich zum Beispiel auf die Wiederherstellung der Traditionen der Vorfahren und den Aufbau eines kollektiven Gedächtnisses und einer gemeinsamen Vision des

¹¹ Bermúdez Liévano, Andrés/Garzón, Juan Carlos (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, FESCOL. S. 13-18.

Territoriums konzentriert. Infolgedessen beschlossen mehrere ethnische Gruppen im Departement Nariño, auf eine kulturelle Identität zu setzen, die auf Legalität beruht. Jetzt produzieren und exportieren sie Kaffee in die Vereinigten Staaten, nach Estland und Südkorea¹². Toribío, in Cauca, ist auch ein Beispiel dafür, wie die Erhöhung der lokalen technischen Kapazitäten zu einem kollektiven Substitutionsprojekt führen kann, in diesem Fall der Ersatz des Kokablattanbaus durch Gulupa¹³. Die Produktsubstitution kann sogar ein Schritt sein, um die Verbindung zwischen lokalen Gemeinschaften und der Umwelt neu zu überdenken. In San José del Guaviare findet allmählich ein Mentalitätswandel statt, der die Wiederaufforstung und den Erhalt der Ökosysteme fördert, was wiederum zu einer höheren Produktivität führt. Dieser Wandel unterstreicht die Rolle von Bildung, Kommunikation, direkter Arbeit mit den Familien sowie technischer Begleitung¹⁴. Die technische, soziale und geschäftliche Allianz ist, wie im Fall dieser Gemeinde, der Schlüssel zur erfolgreichen Substitution. So wurde die Produktion von Açai und anderen exotischen Früchten wie Buriti und Seje zu Rohstoffen für die kosmetische und nachhaltige Lebensmittelindustrie, die kleine Unternehmen in den großen urbanen Zentren des Landes zu erforschen versuchen¹⁵.

Diese Beispiele zeigen das transformative Potenzial, das in den kolumbianischen Landschaften vorhanden ist. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine solche Vision, die die kolumbianische Anti-Drogen-Politik schrittweise umgestalten kann, ein erster Schritt ist, um nach Jahrzehnten der Vernachlässigung der ländlichen Regionen des Landes reale wirtschaftliche Entwicklungschancen für die Bauernschaft und die afrokolumbianischen und indigenen Gemeinschaften zu schaffen. Dies könnte sich sogar positiv auf die Produktionsketten illegaler Drogen, wie z. B. Kokain, auswirken, was wiederum Auswirkungen auf den Konsum und sogar auf das Verständnis des Drogenproblems auf globaler Ebene hat.

¹² ebd.S. 34-37.

¹³ ebd. S. 40-42.

¹⁴ ebd. S. 57-60.

¹⁵ ebd. S. 73-77.