

---

# „War on Drugs“ als Prototyp der angebotsorientierten Drogenkontrolle

# 2

In der Vergangenheit war die Verhinderung des Abzweigens „kontrollierter Substanzen“ aus der legitimen, pharmazeutisch-medizinischen Handelskette im Vordergrund der Drogenkontrolle gestanden, und die Begrifflichkeit der Single Convention spiegelt dies in gewisser Weise noch wider. Mit dem erwähnten Nachfrageboom nach kontrollierten Substanzen bildeten sich illegale Märkte heraus, die nun in den Fokus der Politik rückten. Besonders hoch war der Konsum in den USA und besonders groß die Besorgnis. Im Vordergrund stand mehr und mehr Kokain mit seiner rauchbaren und besonders aggressiven Variante „crack“. Bereits im Jahr 1971 hatte US-Präsident Richard Nixon den Drogen „den Krieg erklärt“, doch erst unter Präsident Ronald Reagan (1981–1989) wurde aus der Kriegserklärung Ernst. Mit der Novellierung des Posse Comitatus Act im Jahr 1981 wurde die gesetzliche Grundlage für einen möglichen Einsatz der Armee im Kampf gegen den illegalen Drogenhandel geschaffen; das Gesetz aus dem Jahr 1878 hatte jeden Eingriff des Militärs in zivile Angelegenheiten untersagt (Lessmann 1996, S. 34). War diese Militarisierung zunächst auf die Versiegelung der Landesgrenzen (border interdiction) beschränkt, so erfolgte ab Mitte der 1980er Jahre die Externalisierung der US-Drogenkontrolle (vgl. Lessmann 1996, insb. S. 40–70, 2000). Bereits seit 1978/1979 gibt es im State Department ein Bureau for International Narcotics Matters and Law Enforcement Affairs (INL – zu diesem derzeitigen Namen umbenannt 1995). Washington verlieh dem „soft law“ der UN Drogenkonventionen nunmehr im Alleingang Zähne und Klauen.

Drogen seien zu einer Bedrohung der nationalen Sicherheit geworden, erklärte Präsident Reagan in einer National Security Decision Directive zu Beginn des Jahres 1986 (Lessmann 1996, S. 40). Nachdem die „boarder interdiction“ nicht den erhofften Erfolg gebracht hatte, hieß das Motto nun: „Going to the source!“ Mit den Anti-Drogen-Gesetzespaketen von 1986 und 1988 wurden sogenannte

drogenproduzierende oder wichtige Transitländer mit obligatorischen Sanktionen belegt, die der Präsident jeweils für ein Jahr aussetzen konnte (certification), wenn sie in der Drogenkontrolle kooperativ waren. Ein bedrohliches Damoklesschwert, mit dem es Washington weitgehend gelang, seinen Diskurs und teilweise sehr konkrete Maßnahmen in den betroffenen Ländern durchzusetzen. Mit der Wahrnehmung von Kokain als der Problemdroge Nummer 1 waren dies zunächst vor allem die südamerikanischen Produzentenländer Bolivien, Kolumbien und Peru, wo es in der Folge zu einer Amerikanisierung und Militarisierung der Drogenkontrolle kam (vgl. Lessmann 1996, 2000). Diese war verbunden mit teilweise schwerwiegenden Eingriffen in die nationale Souveränität: Eingriffe in die nationale Gesetzgebungskompetenz; Aufstellung, Ausrüstung und Training von paramilitärischen Spezialpolizeieinheiten; Einbeziehung des Militärs in die Drogenbekämpfung; Tätigkeit von US-Polizei- und Militärpersonal im Gastland auch in leitenden Funktionen; Entführung mutmaßlicher Drogenstraftäter in die USA; temporäre Militärinterventionen in Bolivien (Operation Blast Furnace 1986) und Panama (Operation Just Cause 1989–1990), bei Letzterer soll es sich um das bis dato größte Luftlandeunternehmen seit dem Zweiten Weltkrieg gehandelt haben.

Im Januar 1990 wurde unter der Präsidentschaft von George Bush sen. die „Andenstrategie“ (vgl. Lessmann 1996, S. 54–64) dem Kongress vorgelegt, im Rahmen derer die Drogenkontrolle in Bolivien, Kolumbien und Peru fünf Jahre lang mit 2,2 Mrd. USD unterstützt werden sollte. Ihr Ziel war eine Verminderung des Imports illegaler Drogen in die USA um 15 % innerhalb von zwei und um 60 % innerhalb von zehn Jahren. Insbesondere die Polizei- und Militärhilfe wurde drastisch ausgeweitet. Im Jahr 1990 übertraf die Militärhilfe an die drei Andenländer mit 142 Mio. USD jene an Zentralamerika – eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um das 20-fache. Gleichzeitig wurde das Budget für Anti-Drogen-Operationen des US Southern Command der US Streitkräfte in Panama von 230 auf 430 Mio. USD ausgeweitet, womit es höher lag als die gesamte reguläre Anti-Drogen-Hilfe, die 1990 im Rahmen der „Andenstrategie“ bewilligt wurde. Mit einer National Defense Authorization war das Pentagon bereits im September 1989 zur „single lead agency“ bei der Entdeckung und Beobachtung illegaler Drogentransporte erklärt worden (u. a. Lessmann 2010, S. 381). In der Folge wurde der Andenraum mit einem hochmodernen System der Radarüberwachung überzogen. Elitesoldaten der US Special Forces wurden in den Drogenkrieg einbezogen und mit Militär- und Geheimdienstpersonal besetzte Tactical Analysis Teams (heute meist Narcotics Action Section – NAS genannt) steuerten von der jeweiligen US-Botschaft aus die Drogeneinsätze im Gastland (Lessmann 1996, S. 54–64). Diese Eingriffe in die nationale Souveränität der betroffenen Länder haben dort zu Protesten und innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt. In Bolivien wurde der Chef

der machtvollen Gewerkschaften der Kokabauern, Evo Morales, im Herbst 2005 zum Präsidenten gewählt.

25 Jahre „Drogenkrieg“ in Lateinamerika unter der Regie Washingtons haben nicht wirklich zu einem überzeugenden Rückgang der Kokainproduktion geführt, die man heute zwischen 746 Tonnen und 943 Tonnen schätzt (UNODC 2016, S. 21).<sup>1</sup> Die Schwerpunkte des Kokaanbaus verlagerten sich in den 1990er Jahren von Bolivien und Peru nach Kolumbien und neuerdings wieder zurück. Außengesteuerte Politiken der Kokavernichtung haben in den Anbauzonen zu Menschenrechtsverletzungen, politischen Unruhen und Todesopfern geführt. In Kolumbien kann man mit der besonders umstrittenen Besprühung von Kokafeldern mit Pflanzengift aus der Luft von einer regelrechten Bauernvertreibung sprechen (vgl. Lessmann 2010, S. 383–385).<sup>2</sup> Seit Präsident Ernesto Samper unter Korruptionsvorwürfen Washingtons im Jahr 1994 zur Einwilligung in das Besprühungsprogramm gedrängt wurde, hat man in Kolumbien rund zwei Millionen Hektar Koka vernichtet, weit mehr als das Zehnfache des historischen Maximums der Anbaufläche (163.000 Hektar im Jahr 2000). Bei einer Gesamtbevölkerung von knapp 48 Mio. Menschen sind in Kolumbien 6,9 Mio. Menschen auf der Flucht – vor allem wegen des Bürgerkriegs. Kolumbien hat damit Syrien als Land mit den meisten Binnenflüchtlingen verdrängt, wo sich die Zahl durch Flucht ins Ausland von 7,6 Mio. auf 6,6 Mio. verringert hat (UNHCR 2016). Die Politik der Kokavernichtung ohne Nachhaltigkeit hat zu dieser unfreiwilligen Mobilität beigetragen.

Die Projektarbeit im Rahmen der „Alternativen Entwicklung“ hat andererseits gezeigt: Kokabauern sind in aller Regel bereit, auch Einkommenseinbußen

---

<sup>1</sup>Nach Angaben des UNODC lag der Kokaanbau im Jahr 2013 auf dem niedrigsten Niveau seit Mitte der 1980er Jahre (UNODC 2015, S. 50). Während das UNODC im Andenraum mit 120.800 Hektar Kokaanbau rechnet, führt das INL des State Department für das gleiche Jahr 140.000 Hektar an. Beide Quellen weisen dessen ungeachtet einen Rückgang der Anbauflächen aus. Einwände bezüglich der Nachhaltigkeit und der Übersetzung in ein tatsächlich vermindertes Kokainangebot wurden bereits angeführt (S. 4 dieses Textes). Übrigens weisen die Zahlen des UNODC und des INL seit Jahren immer wieder signifikante Abweichungen auf. Zum „Elend mit der Empirie“ bei diesem Thema vgl. u. a. Lessmann 2015. In der Forschungsabteilung des UNODC werden gegenwärtig methodologische Überlegungen angestellt, denen zufolge die Kokainproduktion nur mäßig zurückgegangen und möglicherweise sogar angestiegen ist.

<sup>2</sup>Die Besprühungen wurden dort im Mai 2015 nach zwei Jahrzehnten schließlich gestoppt. Dadurch soll es zu einem Anstieg der Anbaufläche um 44 % – im Andenraum um 10 % – auf 132.300 Hektar gekommen sein (UNODC 2016, Annex 5). Die Besprühungen mit Glyphosat wurden im April 2016 wieder aufgenommen, allerdings nun vom Boden aus und nicht mehr aus der Luft.

hinzunehmen, wenn sich im Gegenzug Lebensqualität und vor allem Lebenssicherheit erhöhen (vgl. GTZ 2001; UNODC 2015, S. 77–118).

Die konstante Verlagerung des Anbaus führte zu ökologischen Schäden beträchtlichen Ausmaßes, wie das Abholzen (sub-)tropischer Wälder, Bodenerosion und die Vergiftung von Erdreich und Gewässern durch die zur Weiterverarbeitung notwendigen Chemikalien. Da es dabei um lang anhaltende oder bleibende Schäden geht, handelt es sich bei genauerer Betrachtung auch nicht einfach um eine Verlagerung, sondern um eine Ausbreitung der Probleme. Nicht nur im ökologischen Bereich: Stand beispielsweise vor 20 Jahren Kolumbien im Brennpunkt der Gewalt der „Drogenkartelle“, so haben sich inzwischen die Schaltzentralen des Kokaingeschäfts nach Mexiko verlagert, wo seit der Einbeziehung des Militärs im Jahr 2006 mehr als 100.000 Todesopfer im „Drogenkrieg“ zu beklagen sind. Doch weiterhin werden zwei Drittel aller Kokainlaboratorien in Kolumbien entdeckt und zerstört.

Eine Sache sind internationale Konventionen und diplomatische Erklärungen der Völkergemeinschaft, eine andere die konkrete Politik vor Ort. Dieser Exkurs skizzierte die Hintergründe, die gerade lateinamerikanische Länder dazu führten, nach Reformen zu suchen und eine Sondergeneralversammlung der UNO zum Thema Drogen zu beantragen. Um die Dominanz der USA in der Drogenpolitik auch quantitativ vor Augen zu führen: Das Zweijahresbudget des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen UNODC (2014 [2015]) liegt bei 760,1 Mio. US\$ (USD), das entspricht 380,05 Mio. USD pro Jahr: 0,025 % des US Drogen-Bundesbudgets (15,5 Mrd., FY 2011) und rund 25 % der Mittel, die allein dem Bureau for International Narcotics Matters and Law Enforcement Affairs (INL) im State Department zur Verfügung standen (1,7 Mrd., FY 2013) (UNODC Budget 2014–2015; ONDCP 2010).<sup>3</sup>

Washingtons „War on Drugs“ verdeutlicht, wie sehr Politiken der Drogenbekämpfung in mancherlei Hinsicht selbst zu einem Problem geworden sind. Er wurde unilateral über den Hebel von Sanktionsdrohungen implementiert. Die Externalisierung der Anti-Drogen-Politik fügte sich dabei nicht nur auf der Ebene des politischen Diskurses in größere außenpolitische Zusammenhänge ein. Hatte der „War on Drugs“ nach dem Ende des Kalten Kriegs bestimmten

---

<sup>3</sup>Dieses Verhältnis gestaltet sich seit Jahrzehnten so. Das Zweijahresbudget des UNODC (2004 [2005]) lag bei 205,9 Mio. USD, das entspricht 102,9 Mio. USD pro Jahr: 0,8 % des US Drogen-Bundesbudgets (12,4 Mrd.) und knapp 10 % der Mittel, die dem INL zur Verfügung standen (1,1 Mrd.). Nur Weltpolizist Uncle Sam verfügt über ein solches Büro für internationale Drogenbekämpfung und Gesetzesvollzug im Außenministerium.

---

außenpolitischen Kreisen und einzelnen Waffengattungen als Argument für ihre Legitimation und Budgetforderungen gedient, so war es später der „War on Terror“. Ende des letzten Jahrzehnts (FY 2010) erhielten mit Afghanistan (272,5 Mio.) und Kolumbien (244,6 Mio.) zwei Schlüsselländer im sogenannten Krieg gegen den Terror zusammen mehr als 50 % des INL-Gesamtbudgets von 878,7 Mio. USD (Lessmann 2010, S. 394).



<http://www.springer.com/978-3-658-15936-8>

Internationale Drogenpolitik  
Herausforderungen und Reformdebatten  
Lessmann, R.  
2017, VII, 51 S., Softcover  
ISBN: 978-3-658-15936-8