

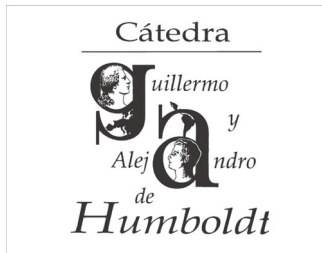


Günther Maihold
Daniel Brombacher (Hrsg.)

Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika

Verlag Barbara Budrich





Der Druck wurde ermöglicht dank der Unterstützung des Sonderforschungsbereichs 700 – Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit sowie des Wilhelm und Alexander v. Humboldt-Lehrstuhls in Mexiko-Stadt.

Günther Maihold
Daniel Brombacher (Hrsg.)

Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2013 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-8474-0019-6 (Paperback)

eISBN 978-3-86649-545-6 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – <http://www.lehfeldtgraphic.de>
Typographisches Lektorat: Ulrike Weingärtner – Textakzente, Grünau

Inhalt

Einleitung

<i>Günther Maihold und Markus Hochmüller: Von failed states und Räumen begrenzter Staatlichkeit – Organisierte Kriminalität, Gewalt und Staat in Lateinamerika</i>	9
--	---

Teil I

Von Süd nach Nord – Drogenökonomie, Mafias und Kartelle

<i>Daniel Brombacher: Die Mutter des organisierten Verbrechens: Die transnationale Drogenökonomie Lateinamerikas</i>	27
<i>Markus Hochmüller: Die Kolumbianisierung der mexikanischen Drogenökonomie? Kartelle und kriminelle Netzwerke im Vergleich ...</i>	57
<i>Daniel Brombacher und Günther Maihold: Das Gewaltparadox im mexikanischen Drogenkampf: Erklärungsversuche und ihre Folgen</i>	85

Teil II

Von Nord nach Süd – Waffen und die Destabilisierung politischer Gemeinschaften in Lateinamerika

<i>William Godnick und Julián Bustamante: Waffenhandel in Lateinamerika und der Karibik: Mythen, Wahrheiten und Lücken in der internationalen Forschungsagenda</i>	101
<i>Sonja Wolf: Die Maras: Ein neues Gesicht der Organisierten Kriminalität in Zentralamerika?</i>	145

Teil III

Geldwäsche und Holzwäsche: zur Legalisierung der Drogengelder

<i>Timo Behrens</i> : Das internationale Anti-Geldwäsche-Regime in Mexiko: Politische Wirkungen zwischen Kriminalitätsbekämpfung und Finanzmarktregulierung	169
<i>Günther Maihold</i> : Forstkriminalität und Holzwäsche – Neue Geschäftsfelder des Transnational Organisierten Verbrechens	197

Teil IV

Menschenschmuggel und Menschenhandel von Lateinamerika in die Vereinigten Staaten von Amerika

<i>Eva Bräth</i> : Menschenschmuggel und Menschenhandel – <i>Coyotes</i> , <i>Polleros</i> und <i>Narcos</i> an den mexikanischen Grenzen	215
---	-----

Teil V

Transnationale Sicherheitspolitik: Lösungsansätze für grenzüberschreitende Sicherheitsprobleme?

<i>Fairlie Chappuis und Deniz Kocak</i> : Sicherheitssektorreform in Lateinamerika: Möglichkeiten und Grenzen	255
<i>Marianne Braig</i> : Mérida Initiative: Die begrenzte Reichweite der „shared responsibility“ zwischen den USA und Mexiko?.....	275

Teil VI

Über die Grenzen von Recht und Gerechtigkeit – Strafflosigkeit als lateinamerikanisches Phänomen?

<i>Verónica Villarreal</i> : Strafflosigkeit in Lateinamerika: Ein Sicherheitsproblem.....	297
<i>Yvonne Blos</i> : Die Bekämpfung krimineller Netzwerke durch internationale Beteiligung: Die Kommission gegen Strafflosigkeit in Guatemala.....	319

Teil VII

Die Polizei als (Un)Sicherheitsakteur – Polizeireformen in Mexiko und Brasilien

<i>Markus-Michael Müller</i> : Plural Policing in Mexiko	353
<i>Tânia Pinc</i> : Policing-Strategien in Brasilien: eine Analyse der Erfahrungen aus São Paulo und Rio de Janeiro	369

Schlussbemerkungen

<i>Günther Maihold</i> : Perspektiven der Gewalt, Organisierter Kriminalität und Staatlichkeit in Lateinamerika.....	389
--	-----

Autorenverzeichnis	397
---------------------------------	------------

Einleitung: Von *failed states* und Räumen begrenzter Staatlichkeit – Organisierte Kriminalität, Gewalt und Staat in Lateinamerika

Günther Maihold und Markus Hochmüller

Der Hintergrund

47.515. Dies ist eine der wenigen Zahlen zu Lateinamerika, die in Deutschland wahrgenommen wird. 47.515 – so hoch beläuft sich die aktuelle offizielle Zahl der Opfer des 2006 von Mexikos konservativem Präsidenten Felipe Calderón ausgerufenen Krieges gegen den Drogenhandel bis Anfang 2012 (De los Reyes 2012). Mit Schrecken wird nun an Kolumbien erinnert: die Zeit um 1990 – das Bild Pablo Escobars, des scheinbar allmächtigen Paten des Medellín-Kartells, noch immer vor Augen; der Beginn des 21. Jahrhunderts – Kolumbien als eines der gefährlichsten Länder, mit unzähligen Toten und massenhaften Entführungen. Droht Mexiko der Staatszerfall, an dem Kolumbien immer nur knapp vorbei zu schlittern schien?

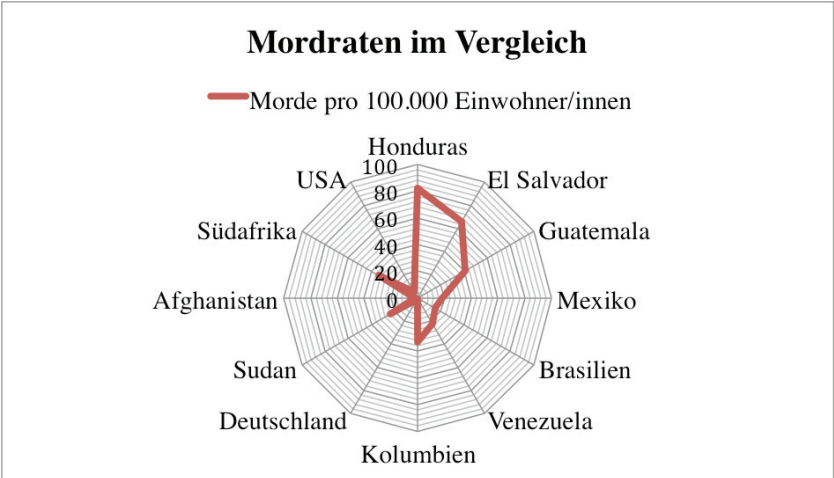
Lateinamerika wird schon lange als Gewaltkontinent angesehen: In der Vergangenheit vor allem als eine Region politischer Gewalt, geprägt von Autoritarismus, Guerilla-Kampf und Bürgerkrieg. Heute steht Lateinamerika im Fokus einer Gewalt, die von Kriminalität ausgeht (Arnson/Olson 2011; Heymann 2012; Shifter 2012): vom Drogenkrieg in Mexiko über die immer stärker von Organisierter Kriminalität und Jugendbanden (*Maras*) zersetzten Staaten Zentralamerikas zu den drei größten Koka-Produzenten der Welt, Kolumbien, Bolivien und Peru; von der kleinen „Mafia-Karibikinsel“ Jamaika bis hin zur aufstrebenden regionalen Hegemonialmacht Brasilien, welche mit Polizeigewalt versucht, die Drogenökonomie des 195-Millionen-Einwohner Staates für die Fußball-Weltmeisterschaft 2014 und die Olympischen Spiele 2016 unter Kontrolle zu bringen oder vielmehr zu kaschieren. Gewalt bleibt also auch weiterhin ein „Leitmotiv“ Zentral- und Südamerikas (Imbusch et al. 2011: 95).

Organisiertes Verbrechen ist in Lateinamerika nicht auf den Drogenhandel zu reduzieren: Auch Waffen-, Menschen- oder Organhandel spielen eine zunehmend bedeutende Rolle. Hinzu kommen organisierte Formen der Erpressung, illegaler Autohandel, oder auch die Geldwäsche.

Die Bürgerinnen und Bürger Lateinamerikas nehmen die Gefahr durch die Kriminalität in ihrem täglichen Leben immer stärker wahr. Schockierende Medienberichte schüren ein Gefühl der Unsicherheit und Machtlosigkeit

gegenüber der alltäglichen Gewalt und der Organisierten Kriminalität. Nach Umfragen des *Latinobarómetro* sahen die Menschen im Jahr 2010 die Kriminalität erstmals als größere Gefahr in ihrem Leben als eventuell drohende Arbeitslosigkeit (The Economist 2010).

Und tatsächlich ist Lateinamerika mit 16 Morden pro 100.000 Einwohner nach Subsahara-Afrika die Region mit den höchsten Mordraten (Imbusch et al. 2011: 97). Die Zahlen sind vor allem in den zentralamerikanischen Staaten und der Karibik bedenklich hoch (UNODC 2011: 9, 50) – Honduras ist weltweit gar negativer Spitzenreiter mit einer Mordrate von 82/100.000 (UNODC 2012). Zentralamerika kann somit als die gewaltsamste Region der Welt bezeichnet werden. Viele Städte des Kontinents, wie Ciudad Juárez in Mexiko, San Pedro Sula in Honduras, oder die venezolanische Hauptstadt Caracas können zu den gefährlichsten urbanen Räumen der Welt gerechnet werden. Ein entscheidender Faktor der Gewalt und Unsicherheit ist die transnationale Organisierte Kriminalität. Das (Zusammen-)Leben der Lateinamerikanerinnen und Lateinamerikaner wird durch sie nachhaltig beeinflusst. Zudem hat die Organisierte Kriminalität politische und ökonomische Folgen, die weit über die Grenzen Lateinamerikas hinausreichen. Deshalb steht sie im Mittelpunkt dieses Buches.



Eigene Graphik. Daten aus: UNODC 2011; UNODC 2012.

Der vorliegende Band setzt sich zum Ziel, die Verbindungen zwischen Organisierter Kriminalität und den lateinamerikanischen Staaten sowie die Gewalt, die von ihr ausgeht, zu untersuchen. Doch was unterscheidet organisierte von der alltäglichen Kriminalität? Eine kriminelle Aktivität kann nach einer Minimaldefinition dann als organisiert bezeichnet werden, wenn diese

ausschließlich von Gruppen mit einem gewissen Organisationsgrad begangen werden kann (Finckenauer 2009: 305). Deutlich wird dies in Artikel 2a der UN-Konvention gegen Organisierte Kriminalität (United Nations 2001). Demnach handelt es sich bei einer Gruppierung des organisierten Verbrechens um:

[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 [...] in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.

Um diese Ziele zu erreichen, spezialisieren sich kriminelle Organisationen und nutzen gezielt komparative Kostenvorteile (Andreas 2002: 37). Diese Gruppen werden als „dauerhafte, nach außen geschlossene und intern gegliederte Gebilde“ verstanden, die keinen primär politischen, sondern einen ökonomischen Zweck verfolgen. Doch jenseits dieser Grundeinschätzung beginnen schon die Differenzen: Während einige sie als „arbeitsteilig differenziert, hierarchisch integriert, selbsterhaltend und auf Dauer gestellt“ (Paul/Schwalb 2011: 126) betrachten, heben andere (Garzón 2010; Kenney 2007; Reuter 1983; Garay Salamanca/Salcedo-Albarán 2012a) den Netzwerkcharakter dieser Organisationen hervor, die in Teilen mit eher flachen Hierarchien arbeiten. Organisiertes Verbrechen strebt stets ein räumlich begrenztes Monopol in einem illegalen Markt an und macht hierzu von impliziter und expliziter Gewalt Gebrauch (Paul/Schwalb 2011: 127). Jedoch gilt auch, dass eine Gruppe der Organisierten Kriminalität nur dann langfristig bestehen kann, wenn sie auch Strategien der Absicherung verfolgt, die mit Einfluss auf den politisch-administrativen Bereich einhergehen. Die Verbindung zu den staatlichen Institutionen ist also von zentraler Bedeutung für die Organisierte Kriminalität.¹

Wie erklärt sich das Phänomen Organisierte Kriminalität in Lateinamerika? Die Antwort auf diese Frage ist überaus komplex, wird aber in diesem Band immer wieder aufgegriffen. Es soll zur Beantwortung einiger zentraler Fragen beigetragen werden: Welches sind die Ursachen für die Perpetuierung der Gewalt und der Organisierten Kriminalität? Wo liegen die strukturellen Ursachen von Kriminalität und Gewalt? Welche Rolle spielen die sozialen und ökonomischen Ungleichheiten, die in keinem Kontinent der Welt so stark ausgeprägt sind wie in Lateinamerika?

In Lateinamerika ist die Bekämpfung der offensichtlichsten Folge der Organisierten Kriminalität, der Gewalt, stärker ausgeprägt als die politische Auseinandersetzung mit den Ursachen der Kriminalität oder der Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Um kriminelle Organisationen zu bekämpfen, wurden verschiedene Strategien verfolgt. Viele Regierungen greifen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität auf die Politik der „eisernen

¹ Vgl. Maihold (2010 und 2012) zur relativen Rolle der mexikanischen Drogenkartelle als „politischer Akteur“.

Faust“ (*mano dura*), die Aufstockung der Sicherheitskräfte oder die Militarisierung des Anti-Drogen Kampfes zurück – eine Reaktion auf Gewalt und kriminelle Handlungen durch eine Gegengewalt, deren nachhaltige Eingrenzung des organisierten Verbrechens bezweifelt werden muss. Zu den jeweiligen staatlichen Akteuren mischen sich eine wachsende Zahl privater Sicherheitsanbieter und externe Akteure, wie die *Drug Enforcement Administration* (DEA) oder das US-Militär. Zudem wird versucht, den Drogenhandel durch transnationale Sicherheitsprogramme zu bekämpfen: beispielsweise durch den Plan Colombia, die Mérida-Initiative in Mexiko oder die zentralamerikanische Sicherheitsinitiative (CARSI).

Während sich in Kolumbien die Strategie der „demokratischen Sicherheit“ – unter dem ehemaligen Präsidenten Álvaro Uribe Vélez – und in Brasilien die polizeiliche Rückeroberung des öffentlichen Raumes in den Favelas in sinkenden Mordraten ausdrücken, geben die aktuellen Zahlen dennoch keinen Grund zu überschwänglichem Optimismus; trotz aller scheinbaren Erfolge verharrt die Gewalt in beiden Staaten auf überdurchschnittlich hohem Niveau.

Die Erfolge der Bekämpfung Organisierter Kriminalität sind also überschaubar, die vermeintlich nur kollateralen Schäden dieses Kampfes jedoch gravierend. Entführungen, Vertreibung, Menschenrechtsverletzungen und Folter, auch durch staatliche Akteure, und die zunehmende Unsicherheit² erschüttern den Glauben in die Fähigkeit des Staates, seiner zugeschriebenen Rolle als Sicherheitsgarant gerecht werden zu können. Statt die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen, scheinen Teile des Staates eng mit dieser verstrickt zu sein. Die staatlichen Eliten lenken von ihrer Verbindung und Verantwortung durch simplifizierende Erzählungen ab, beispielsweise wenn marginalisierten Schichten der Gesellschaft zugeschrieben wird, der Kern des kriminellen Übels zu sein (Camus 2011). Anstatt also die staatliche Korruption zu bekämpfen oder die Bevölkerung in den wichtigen Kampf gegen die Organisierte Kriminalität mit einzubinden, werden gerade diese Teile der Bevölkerung immer stärker vom Gut der Sicherheit ausgeschlossen. In vielen lateinamerikanischen Staaten ist Sicherheit bereits weitgehend zu einer privaten, den politischen und ökonomischen Eliten vorbehaltenen Angelegenheit geworden.

Der vorliegende Band will im deutschsprachigen Raum einen Beitrag zur Debatte über Gewalt, Organisierte Kriminalität und ihre Verbindung zu den lateinamerikanischen Staaten leisten. Dabei gilt es, verschiedene Facetten der Organisierten Kriminalität in den Blick zu nehmen: neben einer Analyse der Handelsrouten und Strukturen der Organisierten Kriminalität soll, unter anderem, auch der Menschen- und Waffenhandel³ untersucht und in seiner trans-

² Vgl. zu Unsicherheit in Lateinamerika Burchardt et al. (2011).

³ Süd- und Zentralamerika sowie die Karibik sind die drei Subregionen mit den meisten Toten durch Einsatz von Feuerwaffen (UNODC 2011: 10).

nationalen Dimension verortet werden. Letzten Endes, das muss an dieser Stelle betont werden, ist Organisierte Kriminalität mehr als nur eine Süd-Nord-Sicherheitsproblematik: Ohne die Transfers des Nordens in den Süden zu beachten – seien es gewaschene Drogengelder oder die Lieferung von Waffen – wäre das Phänomen der Organisierten Kriminalität in Lateinamerika unvollständig beleuchtet.

Um ein kompletteres Bild von Gewalt und Kriminalität auf dem lateinamerikanischen Kontinent zu erhalten, müssen zudem die Beschränkungen des Staates – hier die Korruption und Straflosigkeit –, sowie sein (Un-)Vermögen zur Reaktion auf die genannten Phänomene erörtert werden – in diesem Band am Beispiel des *policing* in Mexiko und Brasilien. Zudem werden die Möglichkeiten und Grenzen einer Reform der Sicherheitskräfte und der Justiz aufgezeigt. Den Artikeln wird daher eine Einführung der Debatte um den Staat und seine Verbindung zur Organisierten Kriminalität in Lateinamerika vorangestellt; denn ohne den Staat und sein (Nicht)Handeln ist letztlich weder die Organisierte Kriminalität noch die sich alltäglich manifestierende Gewalt zu verstehen.

Staatlichkeit und ihre Begrenztheit

Warum Staat?

Bei der Befassung mit (Un-)Sicherheit, Organisierter Kriminalität und Gewalt in Lateinamerika wird die Dimension des Staates häufig nur am Rande oder in einer vereinfachten Weise in die Analyse einbezogen. Dies verhindert, dass die Beziehung zwischen Staat und Organisierter Kriminalität zufriedenstellend erfasst wird. Wie muss der Staat also verstanden werden, damit seine Verbindung und Vernetzung mit der Organisierten Kriminalität gewinnbringend untersucht werden kann?

Die Auseinandersetzung mit Gewalt und Kriminalität steht häufig im Zeichen der Debatte um *failed states*. Eine Debatte, bei der die Unfähigkeit des Staates, die ihm zugeschriebenen Funktionen empirischer Staatlichkeit⁴ zu erbringen, im Mittelpunkt steht. Staaten scheitern also, wenn sie das Gewaltmonopol verlieren und nicht mehr in der Lage sind, ihre Bürgerinnen und Bürger mit den grundlegenden „politischen Gütern“ zu versorgen (Rotberg

⁴ Jackson und Rosberg unterscheiden empirische und juristische Staatlichkeit (1982). Erstere betrifft Webers Gewaltmonopol als zentrales Erkennungsmerkmal von Staatlichkeit. Auch der Diskurs zu gescheiterter Staatlichkeit wird von diesem Bild, und daher vornehmlich von „de facto rather than de jure, attributes of statehood“ (Jackson/Rosberg 1982: 2) bestimmt. Siehe auch Bethke (2009).

2003, 2004). Ausgehend von dieser „performance“ (ebd.) des Staates werden jene als starke, schwache, scheiternde, gescheiterte oder gar kollabierte Staaten klassifiziert, beispielsweise im *Failed States Index*. Dieser misst die „existing social, economic and political pressures“ von 177 Staaten (The Fund for Peace 2011: 8) – die wissenschaftliche Fundierung und der Nutzen dieser Indizes ist jedoch zweifelhaft (Bethke 2009). Der Blick auf die Output-Seite von Staatlichkeit reicht nicht aus, um organisiertes Verbrechen zu verstehen.

Auch in Lateinamerika wurde der Begriff des *failed state* immer wieder in die politische und wissenschaftliche Diskussion um Organisierte Kriminalität und hohe Gewalttaten eingebracht: Mexiko wurde in der Debatte um die Berufung von Carlos Pascual als US-Botschafter 2009 als *failed state* bezeichnet (Landler 2009); gleiches galt für Kolumbien zu Beginn der vergangenen Dekade als ein Land mit hohen „risk of failing“ (Rotberg 2004: 17). Auch „Guatemalastan“ (Casas-Zamora 2009) wird als potentiell scheiternder Staat dargestellt. Schnell wird polemisierend auf diesen umstrittenen Begriff zurückgegriffen. Die betroffenen Staaten fassen diese Bezeichnung als Beleidigung auf und distanzieren sich vehement davon (Ordaz 2009; BBC Mundo 2009; El País Colombia 2010; El Periódico de Guatemala 2011).

Es wird an vielen Stellen davon ausgegangen, dass die Staaten Lateinamerikas nur den Schein eines funktionierenden Staates vortäuschten. Es besteht, so wird angenommen, eine Verbindung zwischen der (Un-)Möglichkeit der Erbringung von Leistungen und dem Gedeihen illegaler Strukturen und krimineller Netzwerke. Auch hier gilt die folgende Hypothese der Forschung zu fragiler Staatlichkeit: Erfüllt der Staat die ihm zugewiesene Rolle als das „zentrale Ordnungsmodell“ (Schneckener 2004: 6) nicht mehr ausreichend, führe dies zu einer Schwächung von Staatlichkeit. Dies kann durchaus als ein „Pull-Faktor“ für Organisierte Kriminalität betrachtet werden (Maihold/Brombacher 2009: 15). Allerdings kann eine „Typologie fragiler Staatlichkeit“ (Schneckener 2004: 14) zu einer Analyse der Interdependenzen und Vernetzungen zwischen organisiertem Verbrechen und Staat oder zur Erklärung der hohen Gewalttaten wenig beitragen.

Bei der Auseinandersetzung mit Organisierter Kriminalität und der damit verbundenen Situation der Unsicherheit wird der Staat häufig als außerhalb des Untersuchungsgegenstandes (hier der Organisierten Kriminalität) stehend verstanden. Dementsprechend wird er lediglich als Kontextvariable betrachtet, nicht jedoch als Teil des Problems. Daraus folgt, dass Untersuchungen zu Organisierter Kriminalität eine Dichotomie zwischen dem zumindest potentiell ordnungsstiftenden Staat auf der einen Seite und der destabilisierenden und Unsicherheit schaffenden Kriminalität auf der anderen Seite implizieren. Der Staat, so wird der Anschein erweckt, sei der Sicherheitsgarant – auch wenn er durch seinen *schwachen* oder *begrenzten* Einfluss sektoral, räumlich oder akteursbezogen nicht handlungsfähig ist. Was jedoch, wenn er anwe-

send und handlungsfähig ist, aber in einem illegalen Netzwerk⁵ agiert? (Hochmüller 2012). Diese illegalen Netzwerke sind zudem nicht auf einen nationalen Raum begrenzt, sondern operieren häufig über die Grenzen einzelner Staaten hinaus. Die transnationale Dimension Organisierter Kriminalität und die Auswirkung auf nationale und regionale Ansätze bei der Bekämpfung krimineller Organisationen macht das Phänomen des organisierten Verbrechens komplexer und seine Bekämpfung schwieriger.

Über diese transnationalen illegalen Netzwerke sind die Akteure der Organisierten Kriminalität eng mit den staatlichen Kontexten verbunden, in denen sie agieren. Es bilden sich mitunter gar „networks of criminal governance“ (Arias/Goldstein 2010: 26), die zu einer (kriminellen) Re-Konfiguration staatlicher Institutionen führen können (Garay Salamanca/Salcedo-Albarán 2012). Somit können die Staaten nicht als externer Faktor der Organisierten Kriminalität verstanden werden und auch nicht als abwesend. Denn sie sind durchaus präsent – wenn auch nicht in der von ihnen erwarteten Form. Vielmehr sind sie zentrale, ja entscheidende Akteure, denen bei der Analyse des organisierten Verbrechens deutlich mehr Platz eingeräumt werden muss. Nur so kann a) der Staat als Teilhaber und zentraler Akteur der Organisierten Kriminalität verstanden und b) nachvollzogen werden, weshalb staatliche Sicherheitsapparate immer wieder als Unsicherheitsakteure auftreten.

Neue Wege, neue Erkenntnisse?

In der deutschsprachigen Literatur finden sich Ansätze, die vielversprechende Schritte auf dem Weg hin zu einem besseren Verständnis der unterschiedlichen Manifestationen von Staatlichkeit innerhalb eines Landes, aber auch jenseits seiner Grenzen, vermitteln.⁶ Im Gegensatz zu verallgemeinernden Theorien ist hier nun die differenzierte Analyse von *Räumen* begrenzter Staatlichkeit (Risse/Lehmkuhl 2006) beabsichtigt, ohne damit ganze Staaten als gescheitert zu diskreditieren. Es muss also räumlich, sektoral und zwischen verschiedenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in einer *Governance*-Perspektive differenziert werden. In Mexikos Grenzgebieten, in den Favelas der brasilianischen Großstädte oder den peripheren Räumen der venezolanischen Hauptstadt erfüllt der Staat die „effektive Gebietsherrschaft“ nicht. In anderen Teilen des Staates können aber die jeweiligen Staaten die ihnen zugeschriebenen Aufgaben durchaus erfüllen. Wenn der Staat in bestimmten Gebieten des Landes diese „Governance-Leistungen“ (ebd.) nicht

⁵ Siehe zum Begriff des illegalen Netzwerks Arias (2006).

⁶ Vgl. hierzu das Forschungsprogramm des an der Freien Universität Berlin angesiedelten Sonderforschungsbereichs 700 – „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ (www.sfb-governance.de).

erbringt, wird dies bekanntermaßen auch von nicht-staatlichen Akteuren geleistet – dazu gehören auch immer wieder kriminelle Organisationen.⁷

Mancherorts bilden sich demnach Räume strategischer (Un-)Sicherheit heraus (Chojnacki/Branović 2007). Dieser Ansatz bietet nicht nur in der Konfliktforschung, sondern auch bei der Betrachtung von Organisierter Kriminalität die Einsicht, dass sich kriminelle Organisationen bevorzugt dort niederlassen, wo der Staat es nicht vermag, in „territorial definierten Gebieten [...] politische Entscheidungen zu treffen beziehungsweise durchzusetzen“ (Risse 2008: 155). Das gilt vor allem im Bereich der Sicherheit. Die Akteure des Drogenhandels agieren mitunter in Räumen, die als „gewalttöf“ bezeichnet werden können. Das bedeutet, dass die Abwesenheit eines effektiven staatlichen Gewaltmonopols genutzt wird, „um in hochprofitablen Räumen zu wirtschaften“ (Elwert 1997: 86). Es bildet sich also eine „völlig deregulierte Marktwirtschaft“ (ebd.: 92), die enormen Profit verspricht „und für mehrere Jahrzehnte stabile Sozialsysteme“ schaffen kann (ebd.: 94). Neben illegal gehandelten Produkten, wie Drogen und Waffen, kann auch Sicherheit zu einem Handelsgut werden. Demnach können kriminelle Organisationen neben der Regulierung illegaler Aktivitäten auch die Rolle des Staates einnehmen, indem sie neben dem Monopol auf bestimmte illegale Güter (Abadinsky 2007: 4) auch ein illegales Gewaltmonopol anstreben und so ein „coercion network“ entsteht (Garzón 2010: 176). Auf diesem Wege wird Sicherheit zu einem exklusiven Gut, das von illegalen Akteuren einem sehr begrenzten Teil der Bevölkerung zur Verfügung gestellt wird, der entweder für Schutzleistungen bezahlt oder Teil des (illegalen) ökonomischen oder politischen Netzwerkes ist: zum Beispiel Kokabauern in Peru oder korrupte politische Entscheidungsträger in Brasilien. Zwang und Gewalt werden in diesen Räumen begrenzter Staatlichkeit häufig zu „institutionalisierte[n] Modi der sozialen Handlungskoordination und Herrschaftsausübung“ (Benecke et al. 2008: 5): Es kommt zu einer Verstetigung der Gewalt.

Warum Gewalt?

Gewalt folgt in Bezug auf Organisierte Kriminalität verschiedenen Logiken und erfüllt gleichzeitig mehrere Aufgaben. Erstens kann sie als Ressource genutzt werden (Gambetta 1993: 2), mittels deren Androhung (ebd.: 131) oder indiskriminierender Anwendung (Kalyvas 2006: 171) kriminelle Organisationen die Bevölkerung zu kontrollieren suchen. Zweitens dient Gewalt in einem illegalen Markt als Regulierungsinstrument, denn aufgrund der Illegalität herrscht große Rechtsunsicherheit. Ansprüche auf Eigentum oder Zahlungen können nicht von unparteiischen dritten Instanzen geregelt werden (Reuter 1983: 114). Drittens sichert sich eine kriminelle Organisation nicht

⁷ Siehe für Mexiko Benítez Manaut (2010).

nur über die Bezahlung ihrer Mitglieder, sondern vor allem durch die glaubwürdige Androhung von Gewalt die Loyalität von Mitgliedern und Handelspartnern (ebd.: 116).

Drogenökonomien beruhen somit nicht nur auf Angebot und Nachfrage, sondern auch auf einem Gleichgewicht der Angst, das zu einem Gleichgewicht der Kräfte führen kann (Gambetta 1993: 70). Wird eine solche Konstellation erschüttert (wie beispielsweise seit Beginn des Krieges gegen die Drogen in Mexiko) oder entsteht innerhalb einer Organisation ein Machtvakuum (wie beispielsweise nach dem Tod des mexikanischen Drogenbosses Carrillo Fuentes 1997), kann es zu einem Anstieg von Gewalt kommen, da relative Machtverluste zugunsten anderer Akteure befürchtet werden (ebd.: 115).

Der Staat als Akteur Organisierter Kriminalität?

Im Hinblick auf den Staat und seine Verbindungen zu illegalen Ökonomien kann also Folgendes festgestellt werden: In den hier genannten Räumen stehen die illegalen Organisationen stets in enger Beziehung mit formalen Organisationen wie dem Staat – sei es in den Favelas São Paulos, im Grenzraum zwischen Guatemala und Mexiko oder dem Einflussgebiet der in den Drogenhandel verstrickten Paramilitärs in Kolumbien. Diese können also, im Falle „schwacher“ staatlicher Institutionen, sowohl staatliches Handeln ersetzen als auch mit dem Staat in Konkurrenz stehen (Helmke/Levitsky 2003: 14). Wichtiger aber als die Betrachtung staatlicher Institutionen sind die Art der Koordination staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sowie die Prozesse und Auswirkungen ihres Handelns, gerade bei der Analyse der illegalen Netzwerke, in die kriminelle Organisationen eingebunden sind (Arias 2006: 43). Kriminelle Organisationen stehen in einem interdependenten Verhältnis mit ihrem Kontext. Sie müssen sich diesem ständig neu anpassen, um weiter fortbestehen zu können, wobei sie große Flexibilität beweisen. Die Beziehung zu den Ausläufern der staatlichen Apparate und *de facto*-Machtpositionen gesellschaftlicher Akteure ist hierbei von zentraler Bedeutung. Es handelt sich nicht um etwas Statisches; vielmehr bestimmen die Kräfteverhältnisse in einem Raum, der jeweilige politisch-historische Kontext, das vorhandene Macht- und Herrschaftssystem und ökonomische Ressourcen entscheidend die Form, die eine kriminelle Organisation herausbildet.

Mittels illegaler Netzwerke, die staatliche und kriminelle Akteure umfassen, gelangen letztere zu politischem Einfluss. Durch Korruption oder Kooptation eines politischen Systems suchen sie, die illegalen Geschäfte abzuschichern. Hier gehört meist für den illegalen Akteur, weitgehende Straflosigkeit zu erreichen (Albanese 2004: 9). Des Weiteren ist das Ziel der illegalen Akteure, Eigentum und wirtschaftlichen Status zu legitimieren sowie soziale Anerkennung zu erlangen. Deshalb benötigen sie den Zugriff auf ein illegales

Netzwerk, in welches auch staatliche Akteure verstrickt sind, mit deren Hilfe Legitimierung und Anerkennung erst möglich wird (Thoumi 1995: 156).

Letztlich muss bei einer Analyse von Staat und Organisierter Kriminalität also immer berücksichtigt werden, dass nur schwer feststellbar ist, in welche *Richtung* Kontrolle ausübt wird: kontrolliert, korrumpiert oder kooptiert die Organisierte Kriminalität den Staat oder nutzten Teile des Staates kriminelle Organisationen zur Verfolgung ihrer illegalen, privaten Interessen (Hochmüller 2012)?

Der Staat manifestiert sich nicht in seinem ganzen Staatsgebiet gleichermaßen und hat nicht überall gleichen Einfluss. Es ist daher zu beachten, dass es sich zudem bei *dem* Staat keinesfalls um einen einheitlichen, monolithischen Akteur handelt; er ist nicht nur der vermeintliche Garant effektiver Gebietsherrschaft. Daher wird an dieser Stelle für ein weiter gefasstes Verständnis von Staatlichkeit plädiert.⁸ Denn die Betrachtung des prozessualen Charakters des Staates, der ständigen Neuaushandlung von Kräfteverhältnissen, geprägt von unterschiedlichen, mitunter im Widerstreit stehenden, Akteuren oder Apparaten⁹, kann ein gewinnbringender Ausgangspunkt der Analyse von Organisierter Kriminalität und Staatlichkeit in Lateinamerika sein. Liegt ein solches Verständnis bei der Untersuchung zugrunde, kann erklärt werden, warum sich „Staat“ häufig sehr ambivalent präsentiert. Dies kann dazu beitragen, Antworten auf zentrale Fragen zu finden: Wie weit ist die Organisierte Kriminalität in einem Staatsapparat vernetzt? Sind Auswege ohne Hilfe von außen überhaupt möglich und wie sehen diese aus? Wie kann die Polizei reformiert werden, um die Organisierte Kriminalität effektiv zu bekämpfen oder führt letztlich doch kein Weg an der Armee vorbei?

Nicht ohne Grund wird daher jenseits der Fixierung auf den Staat eine Governance-Perspektive bevorzugt, die den Blick auf staatliche, nicht-staatliche und externe Akteure öffnet, die an der *Security Governance* im Rahmen der Bekämpfung Organisierter Kriminalität mitwirken. Unter *Security Governance* verstehen wir Gewaltkontrolle und physische Sicherheit, die Etablierung verbindlicher Regelungen für die Sicherheitserbringung und ihre rechtsstaatliche Bindung. Die Bereitstellung des Gutes „Sicherheit“ durch Verbrechensbekämpfung und bindende Regeln bezieht sich in Lateinamerika vor allem auf den grenzüberschreitenden Drogenhandel und die damit verbundenen Sicherheitsprobleme, insbesondere die damit einhergehende Gewaltspirale und Geldwäsche, Menschenhandel, Umweltkriminalität und die sie forcierende oder gar auslösende Kriminalisierung von Politik und Staat. Doch der Blick kann sich nicht auf Lateinamerika beschränken: Ein wachsender Teil der in Lateinamerika zu beobachtenden lokalen Sicherheitsprobleme (beispielsweise diejenigen, die mit illegalen Bewegungen von Men-

⁸ Siehe hierzu auch Hochmüller (2012).

⁹ Siehe in diesem Sinne Althusser (2010) und Poulantzas (2002). Für Lateinamerika, insbesondere Mexiko siehe Müller (2009; 2012).

schen, Gütern, Dienstleistungen, Geld, Praktiken und Ideen etc. verbunden sind), hat seinen Ursprung häufig außerhalb des Landes, in dessen Territorium diese Probleme konkret auftreten. Nachfrage- und Konsummärkte in den USA und Europa sind von maßgeblicher Bedeutung für die Analyse der Organisationsformate krimineller Netzwerke und ihrer Bekämpfung. Angesichts der vielfältigen grenzüberschreitenden Sicherheitsprobleme wird die Herstellung von Sicherheit als Funktion transnationaler *Governance* betrachtet. Sie wird von unterschiedlichen Akteuren als eine Aufgabe jenseits des Nationalstaates formuliert. *Transnationale Security Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit ist dann zu erkennen, wenn aufgrund grenzüberschreitender Sicherheitsprobleme, die von den betroffenen Nationalstaaten allein nicht bewältigt werden können (beziehungsweise wenn sich diese weigern, sie alleine zu bewältigen), externe Akteure zur Sicherheitsherstellung beitragen. Dies garantiert nicht notwendigerweise den Erfolg, wie dies an den Programmen zur Sicherheitssektorreform beobachtet werden kann.

Konstitutiv für das Handeln der Organisierten Kriminalität bleibt ihre Präsenz in illegalen Märkten, aber sie bedarf auch legaler Aktivitäten, die oft in informellen Institutionen stattfinden, und damit in Grauzonen, in denen sie leicht kriminalisiert werden können. Dies gilt insbesondere für mit der Massenmigration verbundene informelle Tätigkeiten und Bewegungen. Nicht selten kommt es zu mehr oder weniger losen Verbindungen, Überformungen und Verquickungen, die eine klare Abgrenzung zwischen legalen und illegalen Handlungen sowohl für die Bewegung von Menschen als auch von Waren und Geld schwierig gestalten. Verkompliziert werden die Definitions-, Wahrnehmungs- und Abgrenzungsprobleme darüber hinaus dadurch, dass grenzüberschreitende Sicherheitsprobleme nicht selten durch Externalisierung aus einem nationalen bzw. lokalen Kontext in einen anderen entstehen, beispielsweise durch die Deportation jugendlicher Straftäter aus den USA nach Zentralamerika beziehungsweise Mexiko (Huhn et al. 2008), oder dem Waschen von Gewinnen aus dem US-Drogenverkauf in Zentralamerika beziehungsweise Mexiko. Die Organisierte Kriminalität stellt für Märkte sowohl illegale wie legale Güter und Dienstleistungen bereit, wobei sie sich – abhängig von der Konsistenz staatlichen Handelns – auf einen *de facto* oder sogar *de jure*-Schutz durch staatliche Organe stützen kann (Jordan 1999: 71). Organisierte Kriminalität zeichnet sich dadurch aus, dass sie in der Lage ist, staatliches Handeln zu unterminieren oder dieses sogar für ihre eigenen Zwecke dienstbar zu machen, sie lebt von ihrer gleichzeitigen Tätigkeit im legalen und illegalen Bereich. Die Interaktion einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher, lokaler und transnationaler Akteure wird in dem vorliegenden Band an den einzelnen Themenfelder sowohl in der Analyse der Organisations- und Handlungsformate der Akteure aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität deutlich wie auch in der Suche nach geeigneten Formen der

Zusammenarbeit staatlicher, parastaatlicher und externer Akteure bei ihrer Bekämpfung.

Literaturverzeichnis

- Abadinsky, Howard (2007): *Organized Crime*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Albanese, Jay S. (2004): *North American Organised Crime*. In: *Global Crime* 6, 1, S. 8-18.
- Althusser, Louis (2010): *Ideologie und ideologische Staatsapparate*. In: Wolf, Frieder Otto (Hrsg.): *Louis Althusser – Ideologie und ideologische Staatsapparate*. Hamburg: VSA, S. 37-102.
- Andreas, Peter (2002): *Transnational Crime and Economic Globalization*. In: Berdal, Mats/Serrano, Mónica (Hrsg.): *Transnational Organized Crime and Security: Business as Usual?* Boulder: Lynne Rienner, S. 37-52.
- Aranson, Cynthia J./Olson, Eric L. (2011) (Hrsg.): *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_sing-le_page.pdf [Zugriff: 17.3.2012].
- Arias, Enrique Desmond (2006): *Drugs & Democracy in Rio de Janeiro – Trafficking, Social Networks & Public Security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Arias, Enrique Desmond/Goldstein, Daniel M. (2010): *Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America*. In: Dies. (Hrsg.): *Violent Democracies in Latin America*. Durham/London: Duke University Press, S. 1-34.
- BBC Mundo (2009): 'México no es un estado fallido'. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7914000/7914030.stm [Zugriff: 01.02.2012].
- Benecke, Gudrun/Branović, Željko/Draude, Anke (2008): *Governance und Raum – Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance*. Berlin: SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 13. http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp13/sfbgov_wp13.pdf?1279121557 [Zugriff: 10.01.2012].
- Benítez Manaut, Raúl (2010): *México 2010, Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica*. In: Ders. (Hrsg.): *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. Mexiko-Stadt: CASEDE, S. 9-30.
- Bethke, Felix S. (2009): *Lost in Correlation – Indizes zur Messung fragiler Staatlichkeit*, Papier Workshop der AK Demokratieforschung der DVPW. inef.uni-due.de/cms/files/lost_in_correlation_-_felix_bethke.pdf [Zugriff: 12.01.2012].
- Burchardt, Hans-Jürgen/Öhlschläger, Rainer/Wehr, Ingrid (Hrsg.) (2011): *Lateinamerika: Ein (un)sicherer Kontinent?* Baden-Baden: Nomos.
- Camus, Manuela (2011): *Primero de Julio – Urban Experiences of Class Decline and Violence*. In: O'Neill, Kevin Lewis/Thomas, Kedron (Hrsg.): *Securing the City – Neoliberalism, Space, and Insecurity in Postwar Guatemala*. Durham/London: Duke University Press, S. 49-65.

- Casas-Zamora, Kevin (2009): 'Guatemalastan' – How to Prevent a Failed State in our Midst. http://www.brookings.edu/opinions/2009/0522_guatemala_casaszamora.aspx?sc_lang=en [Zugriff: 05.02.2012].
- Chojnacki, Sven/Branović, Željko (2007): Räume strategischer (Un-) Sicherheit: Ein Markt für nicht-staatliche Gewaltakteure und Gelegenheiten für Formen von Sicherheits-Governance. In: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Baden-Baden: Nomos, S. 181-204.
- De los Reyes, Ignacio (2012): El nuevo mapa de la violencia en México. In: BBC Mundo. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/01/120111_mexico_narco_muertos_actualizacion_irm.shtml [Zugriff: 13.01.2012].
- El País Colombia (2010): Colombia dejó de ser un Estado fallido. <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/colombia-dejo-ser-estado-fallido-presidente-santos> [Zugriff: 01.02.2012].
- El Periódico de Guatemala (2011): Guatemala: ¿Estado fallido? <http://elperiodico.com.gt/es/20110715/opinion/198165> [Zugriff: 01.02.2012].
- Elwert, Georg (1997): Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt. In: Trotha, Trutz von (Hrsg.): Soziologie der Gewalt, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37, S. 86-101.
- Finckenauer, James (2009): Organized Crime. In: Tonry, Michael (Hrsg.): The Oxford Handbook of Crime and Public Policy. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 304-324.
- Gambetta, Diego (1993): The Sicilian Mafia – The Business of Private Protection. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Garay Salamanca, Luis Jorge/Salcedo-Albarán, Eduardo (Hrsg.) (2012): Narcotráfico, corrupción y Estados. Como las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México. Mexiko-Stadt: Debate/Random House Mondadori.
- Garay Salamanca, Luis Jorge/Salcedo-Albarán, Eduardo (2012a): Captura del Estado y Reconfiguración Cooptada. In: Dies. (Hrsg.): Narcotráfico, corrupción y Estados. Como las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México. Mexiko-Stadt: Debate/Random House Mondadori, S. 33-48.
- Garzón, Juan Carlos (2010): Mafia & Co.: The criminal networks in Mexico, Brazil, and Colombia. Washington/New York: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven (2003): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies (Working Paper # 307). <http://kellogg.nd.edu/publications/working-papers/WPS/307.pdf> [Zugriff: 14.01.2012].
- Heymann, Philip B. (2012): Organized Crime in Latin America. In: ReVista – Harvard Review of Latin America XI, 2, S. 2-4.
- Hochmüller, Markus (2012): Von Gegnern und Komplizen – Staat, organisierte Kriminalität und illegale Netzwerke in Guatemala. Masterarbeit an der Freien Universität Berlin/Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft (unveröff.).
- Huhn, Sebastian/Oettler, Anika/Peetz, Peter (2008): Centroamérica: territorios de violencia. In: Iberoamericana 8, 32, S. 77-81.

- Imbusch, Peter/Misse, Michel/Carrión, Fernando (2011): Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review. In: International Journal of Conflict and Violence 5, 1, S. 87-154.
- Jackson, Robert H./Rosberg, Carl (1982): Why African Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. In: World Politics 35, 1, S. 1-25.
- Jordan, David. C. (1999): Drugs Politics- dirty money and democracy. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kalyvas, Stathis N. (2006): The Logic of Violence in Civil War. New York: Cambridge University Press.
- Kenney, Michael (2007): The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade. In: Global Crime 8, 3, S. 233-259.
- Landler, Mark (2009): Clinton Reassures Mexico About its Image. In: The New York Times Online. <http://www.nytimes.com/2009/03/27/world/americas/27-mexico.html> [Zugriff: 11.01.2012].
- Maihold, Günther (2010): Mexikos Drogenkampf eskaliert – Gelingt die Kontrolle der Gewaltdynamik? Berlin: SWP-Aktuell 64, September 2010. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A64_ilm_ks.pdf [Zugriff: 10.01.2012].
- Maihold, Günther (2012): Wahlen im Schatten des organisierten Verbrechens. Mexiko zwischen *State capture* und Staatsversagen. In: Welttrends. Zeitschrift für internationale Politik 20, 84, S. 5-11.
- Maihold, Günther/Brombacher, Daniel (2009): Kokainhandel nach Europa – Optionen der Angebotskontrolle. SWP-Studie S 14/Mai 2009. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S14_brm_ilm_ks.pdf [Zugriff: 11.01.2012].
- Müller, Markus-Michael (2009): Policing the Fragments: Public Security and the State in Mexico City. Dissertation. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Müller, Markus-Michael (2012): Public Security in the Negotiated State: Policing in Latin America and Beyond. New York: Palgrave Macmillan.
- Ordaz, Pablo (2009): 'México no es un Estado fallido'. In: El País Online. http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Estado/fallido/elpepiint/20090117elpepiint_6/Tes [Zugriff: 01.02.2012].
- Paul, Axel T./Schwalb, Benjamin (2011): Wie organisiert ist das organisierte Verbrechen? Warum es die Mafia nicht geben dürfte und warum es sie trotzdem gibt. In: Leviathan 39, S. 125-140.
- Poulantzas, Nicos (2002): Staatstheorie – Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus. Hamburg: VSA.
- Reuter, Peter (1983): Disorganized Crime – The Economics of the Visible Hand. Cambridge/London: MIT Press.
- Risse, Thomas (2008): Regieren in 'Räumen begrenzter Staatlichkeit': Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes. In: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 149-170.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (2006): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 1, DFG-Sonderforschungsbereich 700.

- Rotberg, Robert I. (2003): Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. In: Ders. (Hrsg.): State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington, D.C.: World Peace Foundation/Brookings Institution Press, S. 1-25.
- ____ (Hrsg.) (2004): When States Fail – Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press.
- Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Ders. (Hrsg.): States at Risk – Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43/November 2004. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 5-27. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/-2004_S43_skr_ks.pdf [Zugriff: 10.01.2012].
- Shifter, Michael (2012): Countering Criminal Violence in Central America. Council Special Report No. 64. <http://www.cfr.org/publication/27740/?co=C009601> [Zugriff: 21.08.2012].
- The Economist (2010): The Latinobarómetro Poll – The Democratic Routine. <http://www.economist.com/node/17627929> [Zugriff: 14.01.2012].
- The Fund for Peace (2011): The Failed State Index 2011. Washington, D.C. www.fundforpeace.org/global/library/cr-11-14-fs-failedstatesindex2011-11-06q.-pdf [Zugriff: 04.02.2012].
- Thoumi, Francisco (1995): Political Economy and Illegal Drugs in Colombia. Boulder/London: Rienner.
- United Nations (2001): General Assembly Resolution 55/25 – United Nations Convention against Transnational Organized Crime. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/560/89/PDF/N0056089.pdf?OpenElement> [Zugriff: 18.01.2012].
- UNODC (2011): Global Study on Homicide. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf [Zugriff: 12.01.2011].
- UNODC (2012): Homicide Level – Latest Available Year. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Homicide_le-vel.xlsx [Zugriff: 13.01.2012].

TEIL I

Von Süd nach Nord – Drogenökonomie, Mafias und Kartelle

Die Mutter des organisierten Verbrechens: Die transnationale Drogenökonomie Lateinamerikas

Daniel Brombacher¹

Die Mutter lateinamerikanischen organisierten Verbrechens: Kokaanbau und Kokainproduktion im Andenraum

Die Koka/Kokainökonomie ist seit geraumer Zeit das Rückgrat des organisierten Verbrechens in Lateinamerika. Kein anderer Zweig organisierter krimineller Wertschöpfung hat in Lateinamerika bislang die Bedeutung der Kokainindustrie erreicht. Die Kokainökonomie und die dadurch von Buenos Aires bis Madrid, von Caracas bis Akkra, von Lima bis Miami aufgebaute kriminelle Infrastruktur ist gleichzeitig zu einer Art Dachgerüst für eine Vielzahl weiterer krimineller Wertschöpfungszeige geworden (Mailhold 2011: 94–95). Die für den transnationalen Kokainhandel geknüpften kriminellen Netzwerke, die Strukturen der Geldwäsche, stehende Privatarmeen und legale Dach- und Tarnunternehmen können ohne allzu viel Zusatzaufwand leicht umgewidmet werden. Diese kriminelle Infrastruktur ist inzwischen das Vehikel für die boomende Produktion und Handel mit Metamphetamin aus Mexiko in die USA; das blühende Entführungs- und Erpressungsgeschäft in Guatemala, den Handel mit Frauen für Zwecke der Prostitution von Kolumbien nach Ecuador oder den Schmuggel von Treibstoff von Venezuela nach Kolumbien.

La hoja sagrada oder la mata que mata: Kokaanbau im Andenraum

Die drei Andenländer Bolivien, Kolumbien und Peru monopolisieren weitgehend den globalen Anbau des Kokablatts, der organische Ursprungsstoff für das in verschiedenen Erscheinungsformen verarbeitete Alkaloid Kokain, das im Folgenden als Dachbegriff für Kokain Hcl (Kokainpulver), Crack und Kokainpaste (Bazuco, Paco, Pasta Básica de Cocaina / PBC) verwendet wird. Auch die Weiterverarbeitung des Kokablatts zu Kokain findet weitgehend, jedoch nicht ausschließlich, in diesen drei Staaten statt. Derweil werden auch

¹ Die nachfolgenden Ausführungen stellen ausschließlich die Meinungen des Autors dar, nicht die der Deutschen Gesellschaft für Internationalen Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

in den Anrainerstaaten der kokaproduzierenden Staaten regelmäßig so genannte Kokainlabore von den Sicherheitsbehörden entdeckt und zerstört.²

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 Blatts in Bolivien und Peru am verbreitetsten ist, also in Ländern, wo indigene Völker bis heute bedeutende Anteile der Gesamtbevölkerung ausmachen, ist der Konsum auch unter indigenen Populationen in Argentinien, Chile, Ecuador und Kolumbien üblich. Der Konsum des Kokablatts – als Blatt in der Ursprungsform, nicht als konzentriertes Kokain – ist in nur wenigen Ländern Südamerikas gänzlich verboten. In Bolivien und Peru ist er vollkommen legal, in den meisten Anrainerstaaten zumindest für indigene Bevölkerungsgruppen.³ Auch der Anbau ist in Bolivien und Peru mit geographischen und individuellen Beschränkungen (s. Abschnitt 1.2. und 1.3.) oder im Rahmen eines Regulierungssystems weitgehend erlaubt, während er in einigen Nachbarländern für einzelne ethnische Gruppen nicht verboten ist. Die empirische Bewertungsgrundlage für den Kokaanbau liefert der jährliche Weltbogenbericht des UNODC beziehungsweise die *crop monitoring surveys* derselben UN-Organisation, die für die drei Andenländer jährlich durchgeführt werden. Auch die US-Regierung schätzt – mit einem anderen Verfahren – Kokaanbau und Kokainproduktionsvolumina, jedoch mit mitunter erheblichen Abweichungen von den von der UN berechneten Zahlen. Die Diskrepanz zwischen von UNODC geschätztem Kokaanbau und Kokainproduktion in 2011 und von dem Drogenbüro des Weißen Hauses veröffentlichten Zahlen zur Kokainproduktion in den drei Ländern im selben Jahr ist besonders drastisch.⁴ Da die US-Regierung bislang keine Zahlen zu Anbauvolumina (sondern nur für die geschätzte Kokainproduktion) in 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 zugrundeliegenden Methodologie weitaus transparenter sind.

² 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 USA oder in Griechenland und Spanien entdeckt. Vgl. UNODC 2012c, Statistical Annex, Illicit Laboratories.

³ Auch in Argentinien ist der Besitz und der Konsum des Kokablatts grundsätzlich nicht strafbar. Vgl. <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cdrogadccion/ley23737.htm>>, abgerufen am 03.10.2012.

⁴ 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 hierfür die Berechnungsgrundlagen offen zu legen. Vgl. hierzu WOLA 2012.

Konsum wie Anbau des Kokablatts sind nach der *UN Single Convention on Narcotic Drugs* von 1961 (die so genannte Einheitskonvention) grundsätzlich nicht erlaubt, wenn auch Ausnahmen für den Anbau und Handel mit Kokablatt möglich sind, überwiegend für wissenschaftliche oder medizinische Zwecke. 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:

Bolivien

In Bolivien, das mit rund 28000 ha Anbaufläche in 2011 derzeit der kleinste Kokaproduzent ist, ist der Anbau des dort auch als *hoja sagrada* (das heilige Blatt) bezeichneten Koka bis zu einer Obergrenze von 12000 ha 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 20000 ha, während das Gesetz 1008 seit geraumer Zeit reformiert und der Sachlage angepasst werden soll. Eine von der EU-Kommission finanzierte Studie soll die empirische Grundlage liefern, um den legalen Bedarf an Koka zu bemessen und die hierfür notwendige landwirtschaftliche Nutzfläche identifizieren.⁵

Neben der nationalen Obergrenze gelten in Bolivien individuelle und geographische Beschränkungen des Anbaus. Der Anbau ist nur in den beiden Regionen Chapare im Departamento Cochabamba sowie in den Yungas im Departamento La Paz zulässig. Pro Haushalt ist der Anbau von bis zu 0,16 ha erlaubt, eine in Bolivien unter dem Begriff des „Cato“ geläufige Flächeneinheit. Während aufgrund der engen politischen Bindung der Cocalero-Bewegung des Chapare an Präsident Morales das Cato-Regime dort einigermaßen durchsetzbar ist, gestalten sich die Beschränkung des individuellen Anbaus in den Yungas weitaus schwieriger, zumal in den sogenannten traditionellen Anbaugebieten, wo keine individuellen Einschränkungen vorgesehen sind. Entgegen weitverbreiteter Annahmen innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft führt derweil auch die Morales-Regierung Anbauerstörungsmaßnahmen durch, um Verstöße gegen die geographischen und individuellen Anbauobergrenzen zu sanktionieren. Dies gilt etwa für den illegalen Kokaanbau in Nationalparks oder für die Verletzung der Cato-Obergrenze im

⁵ „Gobierno aún no concluyó estudio sobre la demanda y consumo de coca“, Los Tiempos (Bolivien), 17.02.2012.

Chapare, die gemeinsam mit den Gewerkschaften sanktioniert wird (in Bolivien als *control social* bezeichnetes System).

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,⁶ wodurch seine Nutzung streng reglementiert wird und dessen Produktion und Verkehr nur mit Genehmigung des UN Suchtstoffrates (INCB) erfolgen kann. Das Kokablatt obliegt damit denselben Beschränkungen wie Kokain selbst oder auch Heroin. International werden derzeit jährlich zwischen 300 – 400 t Kokablatt mit INCB-Genehmigung legal gehandelt, zu kulinarischen, medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken (INCB 2012). Im Vergleich aber zur jährlichen Gesamtproduktion oder etwa zur legalen Opiatproduktion stellt dies eine eher geringe Menge dar. UNODC schätzt für 2010 alleine für Bolivien und Peru eine Gesamtproduktion an getrocknetem Kokablatt von rund 160.000 t (UNODC 2012c: 35). Gleichzeitig schreibt der Konventionstext vor, dass die Praxis des Kokakauens innerhalb einer Frist von fünfundzwanzig Jahren nach Inkrafttreten der Konvention in den betroffenen Ländern beigelegt werden solle.⁷

Die amtierende bolivianische Regierung hat seit 2010 in zwei Anläufen versucht, die Diskrepanz zwischen der Situation des Kokakonsums im Lande und der Rechtslage der neuen bolivianischen Verfassung von 2009 mit den internationalen Verpflichtungen, die Bolivien durch die Zugehörigkeit zur Einheitskonvention entstehen, 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.⁸ 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 siebzehn Mitgliedsstaaten der Konvention,⁹ unter anderem an dem der deutschen Bundesregierung. 2011 hat die Regierung unter Präsident Morales einen erneuten Anlauf unternommen, um mehr Kohärenz zwischen nationaler und der internationalen Rechtslage zu erreichen. Mit Gültigkeit zum 01.01.2012 ist Bolivien aus der UN-Einheitskonvention ausgetreten, um dieser jedoch zum

⁶ Die Einheitskonvention teilt in ihrem Anhang Betäubungsmittel in vier (aktualisierbare) Listen ein und unterscheidet sie damit nach Gefährlichkeit und ihrer Suchtwirksamkeit. Für jede Liste besteht ein eigenes Kontrollregime, das unmittelbare Auswirkungen auf die Regulierung der Produktion und den Handel mit diesen Drogen hat.

⁷ Vgl. United Nations Single Convention on Narcotic Drugs (1961), §49, 2e.

⁸ Vgl. United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988), §14, 2.

⁹ Vgl. http://www.un.org/News/briefings/docs/2011/110624_Bolivia.doc.htm, abgerufen am 24.09.2012.

01.01.2013 wieder unter Vorbehalt beizutreten, sofern nicht mindestens ein Drittel aller Vertragsstaaten Widerspruch hiergegen einlegt.¹⁰ 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. Eine endgültige Positionierung der Mitgliedsstaaten gegenüber dem bolivianischen Wiedereintritt ist erst für Ende 2012 zu erwarten.

Peru

Während ein großer Teil der internationalen Aufmerksamkeit dem Kokaanbau in Bolivien und dem Umgang des ärmsten Staates Südamerikas mit der UN-Einheitskonvention zuteil wird, stellt sich die Ausgangssituation in dessen Nachbarstaat Peru recht ähnlich dar. Auch in Peru ist der Kokaanbau nicht verboten, noch die Praxis des Kauens oder andere Arten des traditionellen Konsums des Blattes. Der staatliche Monopolist ENACO (*Empresa Nacional de la Coca*, Nationales Koka-Unternehmen) ist die zuständige Stelle, um exklusiv den Anbau und die Kommerzialisierung des Kokablatts für legale Zwecke zu steuern und zu kontrollieren.¹¹ Hierzu ist vorgesehen, dass ENACO ein nationales Register für Kokabauern führt und die Ernte der registrierten Kokabauern 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 stellt sich die Trennung zwischen dem legalen Markt für das Kokablatt und dem illegalen Markt für die Kokainproduktion als nur schwer umsetzbar dar. Das Problem ist hüben wie drüben kein rechtliches, sondern eine Frage der Umsetzbarkeit, im Grunde also 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 legalem Kokablatt übersteigt, kauft ENACO die getrockneten Kokablätter offenbar zu einem geringeren Preis auf, als die illegalen Zwischenhändler im Land. Selbstredend, dass der Parallelmarkt für die Kokainproduktion damit für viele Bauern attraktiver ist.

Peru war lange Zeit der führende Kokaproduzent in Südamerika. Erst 1997 übernahm Kolumbien die unrühmliche Rolle des Koka-Primus in der Region. In den 80er und der ersten Hälfte der 90er Jahre bestand eine weitgehende Arbeitsteilung zwischen Bolivien und Peru einerseits, Kolumbien andererseits. Noch Anfang der 90er Jahre gab es kaum Kokaanbau in Ko-

¹⁰ Vgl. „ONU: Es el mejor momento para hablar del acullico“, *La Razón* (Bolivien), 23.02.2012.

¹¹ Vgl. Dekret 22095 (1998), Abschnitt IV, <<http://www.digemid.minsa.gob.pe/normatividad/DL2209578.HTM>>, abgerufen am 17.09.2012.

lumbien; einzig die Kokainlabore hatten sich dort bereits angesiedelt und wurden mit getrockneter Kokapaste aus den Anbaugebieten Boliviens und Perus beliefert. Die kriminelle Wertschöpfung fand also nicht in den Anbauregionen selbst statt. Gemeinsam mit der peruanischen Regierung wurde diese Zulieferungsbrücke von der US-Regierung unterbunden, wodurch sich einerseits der Kokaanbau in Kolumbien ansiedelte, andererseits auch die Verwertung der Kokapaste und deren Weiterverarbeitung zu Kokain zunehmend direkt in Peru wie auch in Bolivien stattfand – eine Tendenz, die bis heute anhält (Friesendorf 2005: 46–53; Brombacher 2011a: 120–122). Dies ist nur ein Beispiel in einer Reihe von vielen, wie externe Interventionen zur Unterbindung der Drogenproblematik deren Marktcharakter ignorieren. Die illegale Drogenökonomie kann man durch externe Interventionen steuern und regulieren, man kann sie jedoch kaum gänzlich unterbinden, zumal nicht unter Bedingungen defizitärer staatlicher Gebiets Herrschaft.

Während Kolumbien die Rolle als größter Anbaustaat lange Zeit bewahrt, liegt Peru nach regelmäßigen Zuwächsen in den vergangenen Jahren heute wieder weitgehend gleichauf mit dem Nachbarstaat, worum derzeit ein bemerkenswerter Zahlenkrieg geführt wird. UNODC schätzt den Anbau für 2011 in Peru auf zwischen 62 – 64000 ha, 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 9000 t getrocknete Kokablätter, was sich in Peru auf eine Anbaufläche von rund 9000 ha übersetzen ließe (UNODC 2012a: 7). Die zunehmenden Bemühungen der peruanischen Regierung zur Anbauerstörung durch manuelles Ausreißen der Kokaplantagen – rund 10000 ha in 2011 – und mit erheblicher internationaler, auch deutscher Unterstützung durchgeführten alternativen Entwicklungsprogramme zeigen angesichts des sich erneut abzeichnenden Verlagerungseffektes (der so genannte Luftballoneffekt) und der mitunter rasanten Zuwächse der Nachfrage in den MERCOSUR-Staaten und in Europa (s. Abschnitt 2.2.) nur auf lokaler Ebene gute Erfolge.

Während die peruanische Regierung gerne auf das so genannte „Wunder von San Martín“ verweist, eine Region, wo in den vergangenen Jahren ein großer Teil der Koka/Kokainökonomie erfolgreich in eine florierende legale Agrarwirtschaft (überwiegend Kakao, Kaffee und Ölpalme) überführt werden konnte, werden die positiven Ergebnisse in einigen Regionen durch die erheblichen Zuwächse des Anbaus in anderen wieder wettgemacht. In Peru konzentrierte sich ähnlich wie in Bolivien der Kokaanbau lange Zeit auf einige wenige Regionen, indes haben sich die Anbauregionen durch die verstärkten Anbauerstörungsmaßnahmen der vergangenen Jahre 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% des Kokaanbaus konzentrierten, hat dieser in anderen und neueren Anbauregionen wie in Ucayali oder im unteren Amazonas deutlich zugenommen (UNODC 2012: 13–15). Häufig besteht hier ein direkter kausaler Zusammenhang mit den durch Anbauzerstörungsmaßnahmen ausgelösten internen Migrationsbewegungen der Kokabauern, die nach der Zerstörung ihrer Felder weiterziehen und in einer anderen Region den vergleichsweise einfachen und vor allem schnell Erträge liefernden Kokaanbau fortführen. Die vielfach totgesagte „Leuchtender Pfad“-Guerrilla (*Sendero Luminoso*) hat sich inzwischen in einigen Kokaanbauregionen des Landes als Akteur im Drogenanbau und –handel konstituiert und zeigt sich trotz starkem militärischem 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 (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), nicht verschwunden, tatsächlich agieren die *Senderistas* jedoch als eine Art Gewaltunternehmer in der Drogenökonomie, die Kokafelder verminen, Ausreißbataillonen Hinterhalte legen oder Kokaintransaktionen absichern.¹²

Kolumbien

Trotz der graduellen Verlagerung der Anbauflächen ist die territoriale Verbreitung des Kokaanbaus in Peru im Vergleich zu Kolumbien noch immer weitaus geringer. Die Verbindung zwischen Drogenökonomie und Guerrilla, 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 in der westlichen Hemisphäre. Es ist wenig verwunderlich, dass die Drogenproblematik und deren „Lösung“ einer der fünf inhaltlichen Punkte auf der Agenda ist, die bei den im Oktober 2012 beginnenden Friedensverhandlungen zwischen FARC und kolumbianischer Regierung verhandelt wird.¹³

In Kolumbien findet in dreiundzwanzig der zweiunddreißig Regionen des Landes Kokaanbau statt, was in engem Zusammenhang mit dem internen bewaffneten Konflikt im Land steht. Nach einem leichten Zuwachs von 2010

¹² Dies gilt insbesondere auf 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), 16.07.2012, <<http://idl-reporteros.pe/2012/07/16/sendero-luminoso-y-el-narcotrafico-en-el-vrae>>, abgerufen am 12.09.2012. Vgl. unlängst auch: „Der Pfad leuchtet wieder. Der peruanische „Sendero Luminoso“ und das Rauschgift“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.10.2012.

¹³ „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.

bis 2011 schätzt UNODC den Kokaanbau im Land 2011 auf rund 64000 ha; Peru und Kolumbien liegen also in diesem jährlich mit Spannung erwarteten Zahlenspiel etwa gleich auf. Rund zwei Drittel des Kokaanbaus konzentriert sich in Kolumbien auf die vier Departamentos Nariño, Putumayo, Guaviare y Cauca, das heißt auf die tropischen Regionen im Süden und entlang der Grenze nach Ecuador, wo die Zuwächse in den vergangenen Jahren besonders hoch waren (UNODC 2012b: 10-14) – nicht zuletzt da die kolumbianische der ecuadorianischen Regierung zugesichert hat, 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. Die massiven Anbauzerstörungsmaßnahmen werden weiterhin mit US-Unterstützung 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 2008.¹⁴

Im Berichtsjahr 2011 wurden in Kolumbien rund 140000 ha Felder der „mata que mata“ („Die Pflanze, die tötet“, nach einer Kampagne der Uribe-Regierung 2002-2010) aus der Luft besprüht oder manuell ausgerissen (UNODC 2012b: 9-10). 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 Guerrillas sind Anbauzerstörungsmaßnahmen 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 (64000 ha versus 140000 ha in 2011), ist empirisch die Effizienz der Anbauzerstörungsmaßnahmen grundsätzlich als gering einzustufen. Die Erfolge der Anbauzerstörungsmaßnahmen werden durch Wiederbepflanzung oder Verlagerung und ähnliche Strategien teilweise neutralisiert. Ähnlich wie in Peru führen die Anbauzerstörungskampagnen derweil häufig 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 Anbauzerstörungskampagnen festhält, ist die Rolle der repressiven Drogenpolitik als Mittel der Aufstandsbekämpfung. Alle bewaffneten Konfliktakteure in Kolumbien – die beiden Guerrillas FARC und ELN und die zahlreichen Gruppierungen im Dunkelfeld zwischen Kriminalität und politischem Selbstverständnis in Nachfolge oder Kontinuität der Paramilitärs – bedienen sich

¹⁴ Vgl. für eine kritische Evaluierung des Plan Colombia den Bericht des US Rechnungshof: GAO 2008.

seit geraumer Zeit der Kokainökonomie als *cash cow* und partizipieren darin auf die eine oder andere Weise. Die einst landläufig gültige 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 aufrecht zu erhalten,¹⁵ zumal im Zuge der Demobilisierung der Paramilitärs nach 2005 die Gemengelage in Kolumbien komplexer und durch die Festnahme zahlreicher etablierter Drogenhändler unübersichtlicher geworden ist.¹⁶ Für die FARC ist der Kokainhandel ebenso zum „Lebenselixier“ (Maihold 2012: 3) geworden wie für die anderen bewaffneten Gruppierungen im Land.

Die kolumbianische Drogenkontrollpolitik auf die Anbauerstörungsmaßnahmen zu reduzieren, wäre indes falsch. Neben massiven Investitionen in alternative Entwicklungsmaßnahmen – alleine im Rahmen von *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 Maßnahmen. Dieser Ansatz der „territorialen Konsolidierung“, ursprünglich pilothaft im ehemaligen FARC-Stammland La Macarena im Departamento Meta entwickelt, soll künftig im ganzen Land zur Anwendung kommen, wodurch die kolumbianische Regierung stärker den Ursachen des Drogenanbaus Rechnung tragen möchte und weniger den Symptomen.¹⁷

Warum werden welche Drogen wo produziert?

Die Angebotsseite

Die Zahl der Staaten, in denen weltweit die organischen Ursprungspflanzen für so genannte harte Drogen wie Kokain und Heroin angebaut werden, ist

¹⁵ Vgl. zur Rolle der Frente 48 der FARC im Kokainhandel aus Kolumbien nach Ecuador Farrah/Simpson 2010. Für die Verbindungen des Kartells der Beltrán Leyva zu den FARC s. „Un matrimonio peligroso. Las Farc y los carteles mexicanos“, *El Espectador* (Kolumbien), 04.07.2012.

¹⁶ 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 im Kokainhandel und lokaler Gewaltherrschaft errichteten. Vgl. hierzu: „Narcotráfico de Colombia entra a una nueva era sin grandes capos“, *El Espectador* (Kolumbien), 21.09.2012.

¹⁷ Vgl. für einen Überblick zum Ansatz der territorialen Konsolidierung in La Macarena: Mejía/Uribe/Ibáñez 2011.

erstaunlich gering. Während Koka nahezu ausschließlich in den drei genannten Andenländern angebaut wird, konzentrierten sich derzeit rund 85% der globalen – illegalen – Schlafmohnproduktion in Afghanistan, Myanmar und Laos (UNODC 2012c: 37). Dies steht jedoch im Widerspruch dazu, dass eine Vielzahl von weiteren Staaten die geeigneten geographischen und klimatischen Bedingungen aufweist, 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.¹⁸ Alleine die Bandbreite der legal Schlafmohn produzierenden Staaten zeigt indes, dass auch der Opiatproduktion nur wenig geographische oder klimatische Grenzen gesetzt sind. Derzeit bauen neben den Hauptproduzenten Türkei und Indien unter anderen auch Frankreich, Spanien, das Vereinigte Königreich oder Australien gewerbsmäßig Schlafmohn zur Opiatproduktion für pharmazeutische Zwecke an.¹⁹

Während die legale Produktion an ein internationales Überwachungsregime und Genehmigungsverfahren gebunden ist, ist die illegale Drogenproduktion offenbar nicht alleine mit geographischen oder klimatischen Bedingungen zu erklären, 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 produziert? Die naheliegendste Erklärung ist recht simpel: Die Sichtbarkeit der großflächigen Koka- und Schlafmohnplantagen und ihre gleichzeitige Illegalität führen dazu, dass nur dort der Anbau stattfinden kann, wo neben den geeigneten agrarischen Bedingungen auch ein geringeres Risiko einer staatlichen 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 Koka- oder Schlafmohnfelder. Zwar können auch Koka oder Schlafmohn theoretisch *inhouse* angebaut werden, faktisch geschieht dies jedoch offenbar nicht (Reuter 2010: 103).

Fragile Staaten, in denen das staatliche Gewaltmonopol nicht im gesamten nationalen Territorium durchgesetzt wird, der Rechtsstaat kein ausreichendes Abschreckungspotential 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 – ideale Investitionsbedingungen. Thoumi prägte in Anlehnung an Ricardo den

¹⁸ Vgl. Reuter 2010, S. 103; Buxton 2010, S. 68. Thoumi, schätzt die Zahl der Länder, die Koka anbauen könnten, auf mindestens dreißig; die, die Schlafmohn produzieren könnten, auf über neunzig; vgl. Thoumi (2010:195).

¹⁹ Vgl. für eine Gesamtliste der Staaten mit legaler Schlafmohnproduktion, Stand 2005: Jensema/Archer (2005), S. 145.

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 zugrundeliegenden 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 zur 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 Arbeitskraft oder Rohstoffe. 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:²⁰ Fragile Staaten 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 Koka/Kokainökonomie in den unzugänglichen Grenz- und Amazonasregionen Kolumbiens und Perus erklären, wo der Staat mitunter bis heute keine Präsenz entwickeln konnte und nicht-staatliche Gewaltakteure die illegale Drogenökonomie forciert oder zumindest daran partizipiert haben und weiterhin daran partizipieren. Bolivien stellt hier eine Ausnahme dar, da es aufgrund der spezifischen nationalen Rechtslage mitunter eher dem Fall Indien ähnelt, wo es eine umfangreiche legale Schlafmohnproduktion gibt, aus der jedoch Opium für den illegalen Markt abgezweigt wird, ähnliche dem Koka in dem Andenstaat.

Trotz der Bedeutung fragiler Staatlichkeit als *pull*-Faktor für Drogenanbau und -handel und der Dominanz des Faktors Risiko wird indes nicht jeder fragile Staat ipso facto zum Hort illegaler krimineller Tätigkeiten oder, analog zur *failed states*-Debatte in Folge vom 11. September 2001, zum sicheren Hafen von Terroristen. Im Falle von Drogenökonomien stellen die Nähe zu Absatzmärkten (Mexiko), überlieferte Anbautraditionen (Bolivien), bestehende Kriegsökonomien (Kolumbien), informell angelegte Marktstrukturen zur Geldwäsche (Zentralamerika) oder internationale Diasporanetzwerke für den Vertrieb (Nigeria) zusätzliche Erklärungsfaktoren dar, die in ihrer Kom-

²⁰ Zum Produktionsfaktor Risiko und Risikominimierungsstrategien vgl. Brombacher 2012, S. 4–5.

bination mit fragiler Staatlichkeit zur Ansiedlung von illegalen Drogenmärkten führen können (Reuter 2010: 104–111).

Gleichzeitig lassen sich auf Haushaltsebene von drogenanbauenden Familien in den Ursprungsregionen für organische Drogen eine Reihe von Mikrofaktoren identifizieren, die die Neigung zum Koka- oder Schlafmohnanbau begünstigen: Hierzu gehören die Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Haushalts und der Zugang dazu²¹, die Expertise für legale Landwirtschaft²², die Verfügbarkeit zu Mikrofinanzsystemen²³, der Zugang zu legalen Absatzmärkten für Alternativprodukte sowie die Präsenz politischer oder krimineller Gewaltakteure, die Zwang zur Drogenproduktion auf die örtliche Bevölkerung ausüben.

Die Nachfrageseite

Neben den oben angeführten endogenen Erklärungsfaktoren für die Ansiedlung von Drogenökonomien führen die betroffenen Regierungen häufig exogene Erklärungsfaktoren für die Drogenproblematik in ihren Ländern an: Ohne Konsum in den Industrieländern, kein Anbau in den Ursprungsregionen, so die verbreitete Argumentationslinie. Selbstredend sind weder endogene noch exogene, angebots- oder nachfragebasierte Erklärungsfaktoren für sich genommen ausreichend, um das globale Drogenproblem analytisch zu erfassen. Die Debatte hierum gleicht der um die Frage nach Henne oder Ei.

Angebot und Nachfrage bedingen sich in der globalen Drogenökonomie gegenseitig, was sich auch an der Dynamik der lateinamerikanischen Drogenökonomie ablesen lässt. Die Konjunktur der Kokainökonomie in Lateinamerika ist analog zu der Entwicklung der Konsummärkte in den USA, in Europa und in den vergangenen Jahren in einigen südamerikanischen Staaten verlaufen. Die Explosion des Kokainkonsums in den 80er Jahren in den USA und in geringerem Maße durch die Crack-Epidemie in den US-amerikanischen Innenstädten in den 90er Jahren führte zu einer stetig zunehmenden Nachfrage nach Kokaderivaten, die den Anbau und die Produktion in den Andenstaaten zunehmend attraktiv machten (UNODC 2012c: 17). Zu diesem Zeitpunkt fand der Anbau nahezu ausschließlich in Bolivien und Peru statt, die Weiterverarbeitung jedoch in Laboren in Kolumbien. In den vergangenen

²¹ 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.

²² Für den Koka und Schlafmohn ist weniger Expertise erforderlich als für viele legale Alternativen. Beide Pflanzen gelten als sehr robust und sind einfacher zu bewirtschaften als Substitutivgüter.

²³ 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.

zwanzig Jahren hat der Kokainkonsum in den USA jedoch stetig abgenommen. Man geht heute in etwa von einer Halbierung des Konsums im Vergleich zu 1990 aus. Während in den USA heute also weniger Kokain konsumiert wird, erfuhr die Droge in der vergangenen Dekade in Europa einen erneuten Boom, was sich neben den Prävalenzindizes an einer kontinuierlichen Zunahme der Sicherstellungen in Europa ablesen lässt. Die mitunter rasante Steigerung des Kokainkonsums hat nicht alle EU-Staaten gleichmäßig betroffen, sondern der Boom beschränkt sich auf einige wenige Länder, die sich für den großen Teil der Zuwächse in der Nachfrage verantwortlich zeigen.²⁴ Während sich der Konsum in Großbritannien, Spanien und Italien in wenigen Jahren vervielfachte – zwei Drittel aller europäischen Kokainkonsumenten leben inzwischen in diesen drei Ländern (UNODC 2011: 2) – blieb er in Ländern wie Deutschland weitgehend stabil.²⁵ Die Zunahme des Konsums hat indes dazu geführt, dass die Kokain-bezogenen Strafdelikte in der gesamten EU zwischen 2000–2005 um rund 60% zunahmen (EMCDDA 2007: 18). Kokain ist heute nach Cannabis die zweitmeist konsumierte Droge in Europa. Rund vier Millionen Europäer haben 2010 mindestens einmal die Droge konsumiert. In Spanien oder dem Vereinigten Königreich sind die Konsumraten inzwischen höher als in den USA. So haben im vergangenen Jahr prozentual zur Gesamtbevölkerung mehr junge Spanier und Briten Kokain konsumiert als ihre US-amerikanische Altersgruppe (EMCDDA 2011: 73–78).

Für den Kokaanbau und Kokainproduktion in Südamerika bedeutete dies, dass die Einbrüche der Nachfrage in den USA durch einen stetig wachsenden europäischen Markt teilweise aufgefangen worden sind. Zur selben Zeit hat zudem die Nachfrage nach Kokaderivaten in den Ländern des MERCOSUR in erheblichem Maße zugenommen, was sich beispielsweise in der Verachtfachung der Kokainsicherstellungen in Argentinien zwischen 2002–2008 widerspiegelt (UNODC 2012c: 40–41). Den größten Marktanteil haben dort und in Brasilien verschiedene Variationen der Kokainpaste (PBC, Paco, Bazuco etc.), nicht das in Europa verbreitetere Kokainpulver. PBC wird wie das in den USA verbreitete Crack geraucht, wenn auch andere Verabreichungsformen möglich sind und zur Anwendung kommen. Der PBC-Konsum hat insbesondere in Argentinien, Brasilien und Uruguay in den vergangenen Jahren stark zugenommen und im urbanen Umfeld mitunter epidemische Formen angenommen.

²⁴ Vgl. für eine knappe Beschreibung des europäischen Kokainbooms Brombacher 2010b: 381–383.

²⁵ In Deutschland war die Zahl der Betäubungsmitteldelikte in Verbindung mit Kokain (inklusive Crack) 2011 auf dem niedrigsten Stand seit 2002. Vgl. BKA 2012: 7. Dies lässt indes nur bedingte Aussagen über Konsumverhalten zu, da die Zahlen auch Ermittlungsschwerpunkte reflektieren, was auch für die folgenden Aussagen zu Sicherstellungsmengen als caveat zu gelten hat.

Der Rückgang der Kokainnachfrage in den USA und die Zunahme in Europa und im südlichen Südamerika drücken sich nach verbreiteter Lesart auch in der Dynamik des Anbaus und der Handelsströme in der Region aus: Der US-Markt für Kokain wurde in den vergangenen Jahren konstant aus Kolumbien über die Karibik, Zentralamerika und Mexiko bedient. Der Rückgang des Kokaanbaus in Kolumbien ist analog zum Rückgang der Konsumraten in den USA verlaufen, während die europäischen und südamerikanischen Boom-Märkte zunehmend mit Kokain aus Bolivien und Peru bedient werden. Dieses Urteil lassen auch die Herkunftsmuster des sichergestellten Kokains in Europa, Westafrika, Argentinien und Brasilien zu, weshalb UNODC von einer Trendwende in den Zulieferungsstrukturen ab 2006 ausgeht (UNODC 2012c: 49).

Kokain ist nicht alles

Während Koka/Kokain weiterhin das umsatzstärkste Segment der lateinamerikanischen Drogenökonomie ist, werden in der Region auch eine Reihe weiterer Drogen produziert, die mitunter an Bedeutung gegenüber Kokain gewonnen haben. Während in der Region in zahlreichen Ländern der Marihuana-Anbau schon seit langer Zeit verbreitet ist, von sicherheits- und entwicklungspolitisch eher geringer Relevanz, sind der Schlafmohnanbau und die Produktion synthetischer Drogen neuere Phänomene.²⁶

Aufgrund des trotz gegenläufiger Entwicklungen weiterhin engen Bezugs zum US-Konsumentenmarkt reflektieren die Produktionstendenzen in der Region vielfach die Konsumtrends in den USA. Dies hat nicht nur zu einer Verlagerung der Kokainproduktion innerhalb Südamerikas geführt (s. Abschnitt I), sondern auch zur Etablierung 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 war.²⁷ 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.²⁸ Ein wichtiger Grund für die Verlagerung der Produktion ist nicht zuletzt die restriktivere Kontrolle der Grundstoffe für die Meth-

²⁶ Die Sicherstellungszahlen für Marihuana zeigen in zahlreichen Staaten Südamerikas in den vergangenen Jahren eine steigende Tendenz; vgl. UNODC 2012c: 49–51.

²⁷ Vgl. „Crystal Meth: Europäischer Binnenmarkt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.04.2012.

²⁸ Vgl. „Sinaloa Cartel Shifting Meth Production to Guatemala“, *Insight Crime*, 02.01.2012, <<http://www.insightcrime.org/news-briefs/sinaloa-cartel-shifting-meth-production-to-guatemala>>, abgerufen am 08.10.2012.