



Bern, 26. September 2022 Von Stephan Suhner

Die Regierung Petro strebt eine grundsätzliche Neuausrichtung der Drogenpolitik an

Die Regierung von Gustavo Petro will die Drogenpolitik grundsätzlich ändern, weg vom Drogenkrieg hin zu mehr Prävention und einer Aufhebung des Prohibitionsschemas. Sein Experte für Drogenfragen ist der Meinung, dass der Moment sehr günstig sei, um die internationale Debatte darüber zu verstärken. Bei der Politikformulierung werden die direktbetroffenen Gemeinschaften einbezogen und die Empfehlungen der Wahrheitskommission zur Drogenpolitik respektive zum Drogenkrieg innerhalb des kolumbianischen Konfliktes geben weiteren Rückhalt für einen fundamentalen Politikwechsel.

Die Wahrheitskommission hat mit dem Friedensabkommen den Auftrag bekommen, die Verknüpfungen zwischen Drogenhandel, bewaffnetem Konflikt und kolumbianischer Gesellschaft aufzuarbeiten. Ihre Schlussfolgerung: Die Prohibition der Drogen schuf einen Krieg innerhalb des grossen bewaffneten Konflikts.¹ Die Frage ist: wie kann die Nicht-Wiederholung garantiert werden, wenn die Prohibitionspolitik fortbesteht?

Es ist nicht unüblich, dass ein Friedensprozess und die Übergangsjustiz die illegale Wirtschaft einbeziehen, aber im kolumbianischen Konflikt war das Kokain einer der Protagonisten. Es ging also auch darum, über die Wirtschaftsaktivitäten, die den Krieg finanzieren zu sprechen, sowie über diejenigen, die diese förderten oder davon profitierten. Es ist klar, dass die Kokainwirtschaft die finanziellen und militärischen Fähigkeiten der bewaffneten Akteure stärkte und der Drogenhandel den bewaffneten Konflikt degradierte. Weniger verbreitet ist die Einsicht, dass auch die staatlichen Massnahmen der verschiedenen Regierungen um Drogenanbau, Drogenhändler und andere Akteure dieses illegalen Geschäftsbereichs zu bekämpfen, ein Gewaltfaktor darstellten. Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen der CEV war, dass die kolumbianische Drogenpolitik einen Krieg im Krieg verursachte.

Weitreichende, aber auch vage Empfehlungen der Wahrheitskommission

Diese Schlussfolgerung verleitete die CEV zu zwei Hauptempfehlungen: die Politik hin zu einer Regulierung von Drogen zu ändern und zweitens die internationale Drogenpolitik zu reformieren. Für Kolumbien ist es nach 50 Jahren Drogenkrieg nicht einfach, innerhalb eines internationalen Prohibitionsansatzes eine Regulierung der Drogen umzusetzen. Es gibt aber durchaus Spielraum: mit strafrechtlichen Alternativen kann z.B. die Anwendung von Haftstrafen eingeschränkt werden, die Verwendung von Glyphosat zur Koka-Bekämpfung muss endgültig eingestellt werden und die Indikatoren, wie der Erfolg der Drogenbekämpfung gemessen wird, müssen abgeändert werden. Aufgrund der bitteren Erfahrungen, die Kolumbien mit der nationalen Umsetzung des internationalen Prohibitionsregimes gemacht hat, ist Kolumbien wie kaum ein Land legitimiert, die internationale Debatte über eine Abkehr von der Prohibition anzuführen.

Die zweite Herausforderung ist die, wie die Opfer des Drogenkrieges entschädigt werden sollen. Die Personen und Gemeinschaften, die vom Drogenkrieg betroffen waren, wurden bisher durch den kolumbianischen Staat nicht als Opfer anerkannt. Nicht einmal diejenigen

¹ [Hay futuro si hay verdad | Informe Final Comisión de la Verdad \(comisiondelaverdad.co\)](https://www.comisiondelaverdad.co/) Es handelt sich um das 6. Kapitel des Schlussberichtes der Wahrheitskommission: "Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia", ab Seite 384.

Personen, die ihre Lebensgrundlagen oder ihre Gesundheit durch den Einsatz von Glyphosat verloren hatten oder deswegen vertrieben wurden, hatten einen effektiven Zugang zur Justiz. 97% der Klagen, die wegen negativer Auswirkungen der Besprühungen bei der Polizei eingereicht wurden, wurden abgewiesen. Die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen der Antidrogenpolitik wurden bisher aber nicht als Opfer anerkannt und die Empfehlungen der CEV diesbezüglich sind recht vage: Es sollen Räume des Dialogs und der Anerkennung geschaffen werden, wo Personen und Gemeinschaften ihre Zeugnisse über die Folgen der Prohibition ablegen können. Verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft hatten denn auch tatsächlich Berichte mit Zeugenaussagen und Informationen über die verschiedenen negativen Auswirkungen bei der CEV eingereicht, so z.B. Dejusticia zusammen mit Kleinbauernorganisation Fensuagro. Darin wurden auch mögliche Formen der Wiedergutmachung und der Nicht-Wiederholung aufgenommen. Die Opfer des Drogenkrieges anzuerkennen und über Wiedergutmachung zu sprechen, hat enorme Auswirkungen, erweitert es doch das Universum der Opfer beträchtlich und geht es um die Feststellung der Verantwortlichen und der Täter. Die Frage, wie der Übergang zu einer Drogenregulierung angegangen und gleichzeitig die entstandenen Schäden anerkannt und deren Wiedergutmachung in Angriff genommen werden soll, ist noch ungelöst. Mit dem Bericht der Wahrheitskommission ist ein Anfang gemacht, in dem die Schäden der Prohibition langsam anerkannt werden und der politische Boden für eine Regulierung bereitet wird. Was mit dem Vorwand der Ausrottung einer Pflanze an Schaden und Leid angerichtet wurde, muss anerkannt und sichtbar gemacht werden.²

Der Bericht von Dejusticia und Fensuagro heisst „Der Schaden, der uns zugefügt wurde“. Er erarbeitet anhand von vier kleinbäuerlichen Stimmen aus dem Caquetá das historische Erinnern an die Koka, den Krieg und die durch das Glyphosat verursachten Schäden. Die Koka war der Treibstoff für den Krieg, die Antidrogenpolitik der Katalysator für die Gewalt des Staates in den Kokagebieten. Das Erinnern an die Geschehnisse des Krieges wäre mangelhaft, wenn die durch die Drogenbekämpfungsmassnahmen an den kleinbäuerlichen Gemeinschaften verursachten Menschenrechtsverletzungen nicht erwähnt würden. Die Besprühungen sind eine ethisch fragwürdige Strategie, die nicht einmal mit ausreichenden Mechanismen zur Dokumentierung und Evaluation der Schäden ausgestattet war. Für eine Debatte über Wiedergutmachung und Garantien der Nicht-Wiederholung braucht es Zeugenaussagen und Evidenz aus den kolumbianischen Kokafeldern. Unter den Sprühflugzeugen wurden nicht nur die Belege für die Schäden des Glyphosats an den Gemeinschaften verschwiegen, sondern auch die Legitimität der Behörden zerstört.³

Kann die Überwindung der Prohibition gelingen?

Gustavo Petro hat ganz klar seine Absicht kund getan, vom Drogenkrieg wegzukommen und damit auch viele der Empfehlungen des Schlussberichtes der Wahrheitskommission zu übernehmen und umzusetzen. Eine andere Drogenpolitik ist für ihn ein Element, um einen umfassenden Frieden zu ermöglichen. In seiner Rede zur Amtseinsetzung sprach Petro viel über Frieden, dass Frieden in Kolumbien möglich sein soll. Dazu will er das Friedensabkommen mit den FARC einhalten, die Empfehlungen der CEV auf den Buchstaben genau befolgen, in allen Regionen Kolumbiens den sozialen Dialog in Gang bringen, mehr Demokratie und mehr Beteiligung ermöglichen, und alle bewaffneten Gruppen aufrufen, die Waffen zurückzulassen, um in einer legalen prosperierenden Wirtschaft zu arbeiten. In Bezug auf das „Drogenproblem“ will er vom Krieg gegen Drogen auf eine Politik der starken Prävention des Konsums gerade auch in den Ländern des globalen Nordens setzen. Dazu soll eine neue internationale Drogenkonvention angestossen werden, die anerkennt, dass der Krieg gegen Drogen völlig gescheitert sei und bei dem in den letzten 40 Jahren rund eine Million Lateinamerikaner getötet wurden und jedes Jahr 70'000 US-Bewohner an einer Überdosis sterben. Der Krieg gegen die Drogen habe die Mafias gestärkt und die Staaten geschwächt sowie Staaten dazu gebracht, Verbrechen zu begehen. Daher

² [Drogas y verdades: ¿Qué sigue después del Informe? - Dejusticia](#)

³ [El daño que nos hacen: glifosato y guerra en Caquetá - Dejusticia](#)

sein dringendes Plädoyer für eine andere Drogenpolitik, ohne zu warten, bis eine weitere Million Lateinamerikaner in diesem sinnlosen Krieg sterben. Die Vereinten Nationen hätten die Macht, die Drogenbekämpfungspolitik zu ändern und Kolumbien so beim Frieden zu unterstützen.⁴

Felipe Tascón Recio, ein ausgewiesener Kenner der Drogenökonomie, wurde von Präsident Petro damit beauftragt, während der Amtsübernahme das Thema Drogenpolitik zu steuern. Tascón ist überzeugt, dass die Chancen für eine grundlegend andere Drogenpolitik, weg vom Prohibitionismus, noch nie besser standen, da in den drei Hauptanbauländern linke Regierungen mit ähnlichen Visionen im Amt sind, und in Honduras und Mexiko, zwei Länder an der Haupthandelsroute, ebenfalls reformwillige Regierungen an der Macht sind.

Experten wie Francisco Thuomi sind weniger optimistisch. Sie erinnern daran, dass es bisher lediglich bei der Prohibition des Konsums etwas Bewegung weg vom Verbot gab, und auch da nur bei Marihuana, vor allem für medizinische Zwecke und die persönliche Dosis für Freizeitkonsum. Handel und Produktion bleiben auch in vielen Ländern, die den Konsum von Marihuana erlauben, verboten. Eine Ausnahme stellt Bolivien und das Kokakauen dar. 2009 beantragte Bolivien, in der 1961er Drogenkonvention den „mambeo“, das traditionelle Kauen von Kokablättern, von der Prohibition auszunehmen, scheiterte aber damit. Daraufhin kündete Bolivien die Mitgliedschaft in der Konvention auf, um danach mit einem Vorbehalt des Kokakauens wieder beizutreten. Das ist bisher beim Kokablatt die einzige kleine Bewegung geblieben, notabene bei einer traditionellen Verwendung. Kokain von der Liste der kontrollierten (verbotenen) Substanzen zu streichen, dürfte demgegenüber noch viel schwieriger sein. Theoretisch könnte Kolumbien vorschlagen, die Produktion und den Konsum von Kokain nur für den Konsum in Kolumbien mit einer strikten Marktregulierung und Kontrolle zu erlauben, und versuchen zu verhindern, dass Kokain für die rentablen ausländischen Märkte abgezweigt wird. Es wäre eine Freigabe in Kolumbien ohne den Export zu legalisieren. Würde das Experiment gelingen, hätte Kolumbien bewiesen, dass eine Legalisierung von Kokain keine grossen Probleme schafft.⁵

Für die Neuformulierung der Drogenpolitik wurden nicht nur ExpertInnen beigezogen, sondern Dutzenden Kleinbäuerinnen, AfrokolumbianerInnen und Indigene, die selber von Koka leben oder die Konsequenzen des Drogenkrieges erlitten haben. Klar ist all ihnen, dass der Fokus weg von der Kriminalisierung und der Bekämpfung des Campesinos hin zur Schaffung von legalen Einkommensmöglichkeiten geändert werden muss. Es muss anerkannt werden, dass der Kokaanbau hauptsächlich eine wirtschaftliche Überlebensstrategie und keine kriminelle Handlung ist und dass die kleinbäuerliche Wirtschaft gestärkt werden muss. Bisher hatten 27 Behörden und Amtsstellen in 10 Ministerien mit der Drogenthematik zu tun. Eine Idee ist, ein Grossteil dieser Aufgaben in einer neuen Behörde zu vereinen.⁶

Kokasubstitution mit den BauerInnen, nicht gegen sie

Wie die neue Drogenpolitik in Kolumbien selbst im Detail ausgestaltet wird, ist noch nicht bekannt. Klar braucht es aber z.B. Anpassungen am Nationalen Integralen Substitutionsprogramm PNIS. Gemäss dem Sprecher der Kleinbauernvereinigung des Catatumbo, ASCAMCAT, haben die dortigen Kleinbauern zwei Möglichkeiten: Hunger zu leiden, nachdem sie die Koka ausgerissen haben, um an einem Substitutionsprogramm teilzunehmen, das nicht erfüllt wurden, oder wieder Koka anzubauen. Dies sei die Lage für die Mehrheit der knapp 100'000 Familien in 56 Gemeinden des Landes, die an diesem Vorzeigeprogramm des Friedensabkommens teilnehmen. Obwohl dank dem PNIS 45'761 Hektaren Koka zwischen 2017 und 2018 freiwillig ausgerottet wurden, und nur 0,8% der Beteiligten wieder Koka anbauten, führten die Verzögerungen in der Umsetzung und die nichterfüllten Verpflichtungen der Regierung dazu, dass bis heute gut 97% der Familien noch

⁴ <https://amerika21.de/dokument/259509/kolumbien-des-moeglichen-gustavo-petro>

⁵ [La política de drogas: ¿sería posible legalizar también la cocaína? \(razonpublica.com\)](https://www.razonpublica.com/la-politica-de-drogas-%C3%A9-ser%C3%ADa-posible-legalizar-tambi%C3%A9n-la-coca%C3%ADna/)

⁶ <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/gobierno-petro-nunca-se-habian-dado-tantas-condiciones-para-avanzar-en-la-regulacion-de-drogas/>

kein langfristiges einkommensgenerierendes Projekt haben, das ihnen ein nachhaltiges Auskommen sichert. ExpertInnen und Vertreter der Kleinbauern betonen jedoch gegenüber der neuen Regierung Petro, dass es kein neues Programm brauche, sondern dass das bestehende angepasst und auf dem mit den 100'000 Familien Erreichten aufgebaut werden müsse. U.a. müsse dazu die Integrale Agrarreform umgesetzt werden. Weiter müsse die bürokratische Struktur reduziert werden, die dazu führte, dass sich viele Konsulenten und Leistungserbringer bereicherten, ohne dass die Kokabauern profitierten. Zudem soll versucht werden, diejenigen Familien und KokapflanzerInnen, die noch nicht im Programm sind, aufzunehmen und die Rolle der bewaffneten Akteure müsse beachtet werden, so dass die Kokapflanzungen nicht mehr bewaffnet reguliert werden.

Die *Fundación Ideas para la Paz* FIP fordert die Regierung Petro auf, in den ersten 100 Tagen entscheidende Schritte zu tun, um zu verhindern, dass die bisher investierten 2 Billionen Pesos ohne grösseren Impact in den Koka-Gemeinden verpuffen. Der Dialog innerhalb des PNIS müsse dazu verbessert werden und die Direktbetroffenen stärker in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Zudem müssten die bisherigen Verträge überprüft und allenfalls angepasst und das PNIS mit den territorialen Entwicklungsplänen PDET verbunden werden. Für Nidia Quintero, Sprecherin der Nationalen Koordination der KokapflanzerInnen COCCAM ist das vordringlichste, dass die Regierung alle Aktionen stoppt, die zu Gewalt in den Regionen führen und dass sie Vertrauen aufbaut.

Auch im Kongress existieren Vorschläge und sind Debatten geplant. Duvalier Sanchez Arango aus dem Departement Valle empfiehlt, sich auf die Pazifikregion zu fokussieren. Dort habe der Drogenhandel die Behörden und die Sicherheitskräfte unterwandert und korrumpiert, weshalb ein rein militärischer Ansatz wenig zielführend sei. Auch empfiehlt er rasche Schritte hin zu einer Legalisierung der Koka, bevor es um die Politik der Unterwerfung unter die Justiz der illegalen bewaffneten Gruppen gehe. Wenn man Gespräche über die Unterwerfung unter die Justiz und die Entwaffnung der illegalen Gruppen führe, ohne das Drogenproblem gelöst zu haben, werde man wieder scheitern. Beim PNIS müsse der Fokus vom Individuum oder der Familie auf das Territorium ausgeweitet werden, um strukturelle Veränderungen zu ermöglichen, und der Fokus auf die reine Substitution müsse integraleren Vorschlägen Platz machen. Es müsse vermehrt in öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur und kollektive Projekte investiert werden. Die einkommensgenerierenden Projekte sollten zudem weniger bloss auf den Wünschen der begünstigten Familien beruhen, sondern auch Umweltaspekte, Nachhaltigkeit und die Eignung der Böden berücksichtigen. Das Programm und die Mittel dafür müssten auch besser auf die Projekte abgestimmt werden. Während eine Hektare Koka eine Investition von 5,5 Millionen Pesos benötigt, die erste Ernte in sechs Monaten möglich ist und die Investitionen in einem Jahr amortisiert sind, braucht Kakao viermal mehr Fläche, das Doppelte an Investitionen, braucht drei Jahre bis zur ersten Ernte und sechs Jahre bis die Investition amortisiert ist. Zudem müsse die Regierung, egal welches die legalen Produkte seien, mit denen die Koka ersetzt werde, für diese einen Markt und Preise garantieren, die den Bauern das wirtschaftliche Überlegen sichern.

Ein gutes Drittel der Familien die sich am PNIS beteiligen, befinden sich in Gebieten mit Nutzungseinschränkungen wie kollektive ethnische Territorien, Forstschutzgebiete oder Naturparks. Durch die per Gesetz eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten des Bodens haben sie grössere Schwierigkeiten um vom PNIS zu profitieren. Besonders für sie braucht es integralere Ansätze, die nicht nur auf klassischen land- und viehwirtschaftlichen Projekten beruhen. Zu guter Letzt braucht es angesichts der Gewalt in den Kokagebieten einen Plan für die Sicherheit der sozialen Führungspersonen, die sich für die Kokasubstitution engagieren. Zwischen 2017 und 2020 wurden 75 Führungspersonen der Substitution ermordet.⁷

Fazit der ask!

⁷ <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/gobierno-petro-cultivos-de-coca-las-propuestas-para-avanzar-en-el-programa-de-sustitucion-pnis/>

Dass die bisherige repressionsbasierte Drogenpolitik ein wesentliches Element der bewaffneten internen Konflikte (das IKRK spricht in Kolumbien von mehreren bewaffneten Konflikten) und der Gewalt ist und daher eine fundamentale Änderung Not tut, ist eine wesentliche Erkenntnis. Die Regierung Petro hat sicher die Legitimität, eine internationale Debatte über die Legalisierung oder Regulierung der Drogen anzustossen respektive existierende Debatten zu vertiefen, und wird dazu auch Verbündete finden. Ob es aber reicht, um rasch vom Prohibitionsschema wegzukommen und eine neue internationale Drogenkonvention auszuhandeln, ist schwierig vorauszusagen. Wenn der Anbau von Koka und die Kokainproduktion aus der Illegalität geholt werden könnten, würde das die Perspektiven für einen umfassenden Frieden sicher verbessern. Leider ist der Spielraum für Kolumbien alleine beschränkt und die Akteure des Drogenhandels dürften sich auch mit Gewalt für ihr Geschäft zur Wehr setzen. Solange die Rentabilität des illegalen Geschäftes so hoch bleibt, werden neue bewaffnete Gruppen entstehen, um den Handel fortzusetzen und die Nischen besetzen, die Gruppen die sich der Justiz unterwerfen, hinterlassen. Wichtig ist aber, dass die neue Regierung den Spielraum nutzt, um die KokapflanzerInnen zu entkriminalisieren, eine integrale staatliche Präsenz aufzubauen und die Entwicklung in diesen abgelegenen Regionen zu fördern, mit Umweltschutz, Ökotourismus und sanftern Formen der Landwirtschaft und Verarbeitung von Naturprodukten. Dabei ist insbesondere ein gerechter Umgang mit den Siedlern zu finden, die in Naturschutzgebieten und empfindlichen Ökosystemen leben. Sollte die legale Nutzung des Kokablattes für Nahrungsergänzung und Heilmittel ermöglicht oder gar Kokain legalisiert werden, ist die grosse Herausforderung, sicherzustellen, dass der Kokabusch eine Einkommensmöglichkeit für KleinbauerInnen bleibt und nicht vom Grossgrundbesitz, der Agroindustrie oder gar Grosskonzernen übernommen wird und die KleinbauerInnen verdrängt werden.