

Die Internationale Drogenpolitik in der Ära der Globalisierung:

Eine Studie basierend auf der Drogenproblematik Kolumbiens, Deutschlands,
der Europäischen Union und der Vereinten Nationen

Dissertation

Zur Erlangung des Grades der Doktorin der Philosophie

Im Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften

Der Universität Hamburg

Vorgelegt von

Elizabeth Meléndez Rodríguez

aus Kolumbien

Hamburg 1999

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
--------------	---

1. Einleitung

1.1.	Die Bekämpfung des Drogenhandels: Eine Problematik der neuen Weltordnungspolitik?.....	3
1.1.1.	Die illegalen Drogen: Ein Phänomen des 20. Jahrhunderts.....	3
1.2.	Die geschichtliche Entwicklung der kontrollierten Drogen.....	5
1.2.1.	Das Opium.....	5
1.2.2.	Die Koka- Das Kokain.....	9
1.2.3.	Der Cannabis.....	12
1.2.4.	Andere Drogen.....	13
1.2.4.1.	Schlaf- und Beruhigungsmittel.....	13
1.2.4.2.	Halluzinogene.....	13
1.2.4.3.	Stimulanzien.....	14
1.3.	Fragestellung und Grundlage dieser Analyse.....	14
1.4.	Eine Studie ausgewählter Fälle: Ein konstruiertes Spektrum von nationalen Akteuren, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen.....	17
1.5.	Entwicklung der Forschung. Ein Dialog mit den Beteiligten.....	18

2. Das Drogenproblem in Kolumbien: Das Resultat einer nicht gelösten Sozialschuld und eines unschlüssigen Staates

2.1.	Die Kriege gegen den Rauschgifthandel in Kolumbien.....	22
2.1.1.	Das Fehlen an politischem Willen und sozialer Kohäsion der Zivilgesellschaft Kolumbiens: Aktionsfeld des Drogenhandels.....	22
2.1.2.	Die traditionelle Verwendung, Mißbrauch und Bekämpfung der Koka.....	26
2.1.3.	Das Marihuana: Von einem exotischen Phänomen zum illegalen Markt.....	33
2.1.4.	Der Mohnanbau: Eine neue Problematik in den 90er Jahren.....	37
2.1.5.	Die kolumbianische Antidrogenpolitik in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts.....	40
2.1.5.1.	Die ersten Institutionen im Kampf gegen die illegalen Drogen.....	40
2.1.5.2.	Die günstige Konjunktur des Marihuanas und der internationale Druck.....	41
2.1.5.3.	Die ersten Korruptionsskandale und die Verstärkung der repressiven Politik.....	43
2.1.5.4.	Von einer sozialen Politik zu einem repressiven Weg.....	47
2.1.5.5.	Die Unbedenklichkeitsbescheinigung: Bremse für die nationale Politik Kolumbiens und Forderung nach einem repressiven Kampf.....	57
2.1.5.6.	Das freiwillige Stellen der Verbrecher in den Justizbehörden (Política de sometimiento): Lösungsmodell zur Verstärkung der Legitimität des Staates.....	64
2.1.5.7.	Vier Jahre der totalen Repression und kriechenden Korruption.....	71
2.2.	Die Drogenbekämpfung: Soziale Politik versus repressive Politik.....	87
2.3.	Die Erben der Doktrin der Nationalen Sicherheit- Doctrina de Seguridad Nacional- und die Verteidigung der Demokratie.....	94
2.3.1.	Erste paramilitärische Versuche und ihre Identifizierung mit den militärischen Zielen der staatlichen Streitkräfte.....	96
2.3.2.	Die ideologische „Nuance“ der Drogenbekämpfung: Pflanzenvernichtungsmittel als Mittel im Kampf gegen die	

	Untergrundbewegungen.....	99
2.3.3.	Der Bruch der Allianzen: Der Anstieg der Zahl der Vertriebenen.....	103
2.4.	Die illegale Drogenindustrie: Stärkung ihrer Macht in Einklang mit einem symbiotischen Staat, der die Entwicklung einer geduldeten Illegalität zulässt.....	105
2.5.	Die von den Drogenhändlern durchgeführte „Agrareform“.....	112
2.6.	Zwischenfazit.....	119
3.	Die Bekämpfung des Rauschgifthandels in der Bundesrepublik Deutschland: Interessenkonflikt zwischen der nationalen Orientierung und der lokalen Politik	
3.1.	Deutschland: Ein wichtiger Markt des Drogenhandels.....	129
3.2.	Die Problematik in Deutschland und verantwortliche Institutionen für das Problem.....	131
3.3.	Der Nationale Rauschgiftbekämpfungsplan und seine Struktur.....	136
3.4.	Mäßnahme auf der nationalen Ebene zur Verringerung der Rauschgiftnachfrage.....	138
3.5.	Das Konzept der Rauschgiftbekämpfung zwischen Lateinamerika und Deutschland.....	140
3.5.1.	Beziehungen zwischen Deutschland und Kolumbien.....	142
3.5.2.	Deutschland und seine Beziehung zu Kolumbien im Rahmen der Drogenbekämpfungspolitik.....	144
3.5.2.1.	Projekte auf der Ebene der Alternativen Entwicklung.....	144
3.5.2.2.	Projekte auf der Ebene der Prävention.....	145
3.5.2.3.	Projekte auf der Ebene der Drogenkontrolle (Law Enforcement).....	146
3.6.	Zwischenfazit.....	146
4.	Die Drogenproblematik vor dem Hintergrund des Integrationsprozesses der Europäischen Union.	
4.1.	Einblick in das Drogenproblem in der Europäischen Union und Herausforderung.....	153
4.1.2.	Der Aktionsplan der Europäischen Union im Bereich der Drogenbekämpfung (1995-1999).....	159
4.1.2.1.	Die Struktur des Plans.....	161
4.1.2.2.	Reduzierung der Nachfrage.....	162
4.1.2.3.	Mäßnahmen zur Verfolgung des illegalen Handels mit Drogen und psychotropen Substanzen.....	163
4.1.2.4.	Mäßnahmen auf internationaler Ebene.....	167
4.1.2.5.	Koordinierung der Zusammenarbeit.....	168
4.1.2.6.	Information, Forschung und Ausbildung.....	169
4.1.2.7.	Änderungsvorschläge zum Plan von 1995-1999.....	170
4.2.	Der Dialog zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung.....	171
4.2.1.	Die Zunahme des Terrorismus in Lateinamerika: Ein Hoffnungsschimmer durch die Hilfe der EU.....	172
4.2.2.	Die Bedeutung des Allgemeinen Präferenzsystems für die ökonomische Entwicklung: Eine politische Entscheidung mit ökonomischen Folgen.....	174
4.2.3.	Die Politik von Zuckerbrot und Peitsche.....	176
4.2.4.	Andere politische Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Rahmen der Drogenbekämpfung.....	178

4.3.	Intensivierung der Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene: Gespräche zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika.....	180
4.3.1.	Spezialisierte Dialog-Gruppe der Europäischen Union und des Andenpakt. Erste Sitzung mit den Justiz- und Innenministern.....	183
4.3.2.	Die erste offizielle Sitzung zu Fragen der technologischen Ausstattung.....	185
4.4.	Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kolumbien.....	186
4.5.	Zwischenfazit.....	189

5. Die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Drogenpolitik

5.1.	Die Vereinten Nationen und ihre Teilnahme an der Bekämpfung des Drogenproblems.....	195
5.1.1.	Entstehung und Struktur der Arbeit der Vereinten Nationen.....	195
5.1.1.1.	Die Vollversammlung (auch Generalversammlung).....	198
5.1.1.2.	Der Wirtschafts- und Sozialrat.....	199
5.1.1.3.	Die Suchtstoff-Kommission.....	200
5.1.1.4.	Der internationale Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen.....	203
5.1.2.	Die Drogenkontrollprogramme der Vereinten Nationen.....	206
5.1.3.	Aktionen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Missbrauchs illegaler Drogen.....	211
5.1.3.1.	Das Protokoll von 1946.....	212
5.1.3.2.	Das Protokoll von 1948.....	212
5.1.3.3.	Das Opium-Protokoll von 1953.....	213
5.1.3.4.	Die Drogenkonvention über Suchtstoffe von 1961.....	213
5.1.3.5.	Die Drogenkonvention über psychotrope Stoffe von 1971.....	220
5.1.3.6.	Die internationale Strategie für die Kontrolle des illegalen Drogenmissbrauchs von 1981.....	225
5.1.3.7.	Deklaration von 1984 über den Kampf gegen die Drogenhändler und den Missbrauch von illegalen Drogen.....	226
5.1.3.8.	Internationale Konferenz von 1987 über den Missbrauch und den Verkehr mit illegalen Drogen.....	228
5.1.3.9.	Die Drogenkonvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988.....	229
5.1.3.10.	Dekade der Vereinten Nationen gegen den Missbrauch von Drogen 1991-2000 und das weltweite Aktionsprogramm.....	236
5.2.	Die Vereinten Nationen: Ihr Standpunkt in Bezug auf Südamerika und die Zusammenarbeit in den Ländern des Kontinents.....	239
5.3.	Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen den Rauschgifthandel und den Missbrauch illegaler Drogen in Kolumbien.....	245
5.3.1.	Internationale Sanktionen versus internationale Unterstützung.....	249
5.3.2.	Bewertung der bisherigen Projekte und Ziele des Drogenkontrollprogramms in Kolumbien.....	251
5.4.	Zwischenfazit.....	252

6. Analyse einer neuen Weltordnungspolitik (Global Governance): Eine politische Strategie zur Bekämpfung des Drogenhandels im Zeitalter der Globalisierung?

6.1.	Interessenkonflikte und Widersprüche zwischen der lokalen und der nationalen Politik und den internationalen Kommissionen.....	257
6.1.1.	Das Drogenproblem in Kolumbien: Eine politische Problematik, die eine soziale und ökonomische Orientierung verlangt.....	257

6.1.2.	Deutschland: Eine nationale Orientierung, die den Konsum als gesundheitliches Problem und den Handel mit illegalen Substanzen als Sicherheitsproblem für die Bevölkerung einstuft.....	264
6.1.3.	Die Europäische Union: Eine offene Option auf sozialem Niveau, die mit einer Politik der internationalen Sicherheit und des Respekts der Demokratie formuliert wurde.....	269
6.1.4.	Die UNO: Steuerungsunfähigkeit bei einer internationalen Drogenpolitik als Resultat des schwachen Kompromisses der unterzeichnenden Staaten.....	273
6.1.5.	Das Scheitern der existierenden Antidrogenpolitik: Forderung nach einer neuen Formulierung der Drogenbekämpfung.....	277
6.2.	Handlungsspielräume: Kontexte der Transparenz und des Kompromisses der beteiligten Akteure.....	279
Literaturverzeichnis.....		285

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Ausbreitung des Anbaus seit 1991. Konzentration des Anbaus in folgenden Departments.....	29
Tabelle 2:	Kokaproduzierende Länder in Südamerika.....	30
Tabelle 3:	Beschlagnahme von Drogen in Kolumbien nach Angaben der Antidrogenpolizei Kolumbiens (in Kilo, soweit nichts anderes angegeben ist).....	75
Tabelle 4:	Erstauffällige Konsumenten harter Drogen.....	130
Tabelle 5:	Sicherstellungen gegen illegalen Drogen in der Bundesrepublik Deutschland.....	131
Tabelle 6:	Altersstruktur der Kokainkonsumenten.....	133
Tabelle 7:	Ecstasykonsumenten nach Alter.....	134
Tabelle 8:	Finanzielle Ausstattung, Programme und Projekte (in 1.000 US-\$).....	210
Tabelle 9:	Investitionen des Drogenkontrollprogramms in Lateinamerika.....	243
Tabelle 10:	Durchführung von multilateralen Projekten von 1990-1994 in Kolumbien....	246
Tabelle 11:	Investition und Projekte in Kolumbien von 1996-1997.....	248

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Konflikte zwischen der sozialen Politik und Repressionspolitik.....	89
Abbildung 2:	Zuständige Institutionen für die Prävention und Rehabilitation.....	90
Abbildung 3:	Teilnehmer und Teilnahme des Gewinnes in der illegalen Drogenindustrie....	106
Abbildung 4:	Struktur des nationalen Rauschgiftbekämpfungspplans.....	136
Abbildung 5:	Säulen der Drogenpolitik und Struktur des nationalen Rauschgiftbekämpfungspplans.....	137
Abbildung 6:	Bereiche des politischen Dialogs zwischen Deutschland und Lateinamerika.....	151

Abbildung 7: Die Struktur des Rauschgiftbekämpfungsplans der EU bezüglich der Säulen des EU-Vertrages.....	161
Abbildung 8: Ein Vergleich der Prinzipien der Drogenpolitik der USA und der EU	193
Abbildung 9: Struktur der Vereinten Nationen bis 1989	197
Abbildung 10: Struktur der Vereinten Nationen ab 1990	198
Abbildung 11: Die hierarchische Ordnung der internationalen Kontrolle.....	255
Abbildung 12: Neue Weltordnungspolitik.....	262
Abbildung 13: Handlungsebenen und Akteure in der Global Governance-Architektur bezüglich der Drogenproblematik.....	280

VORWORT

Nicht nur meine Generation, sondern auch andere Generationen in diesem Jahrhundert waren und folgende Generationen werden in Kolumbien Kinder der Gewalt sein, werden in einem Zustand der Zerstörung, des „Kannibalismus“ und des erbitterten Kampfes um das Überleben aufwachsen. Die Gründe für diese Problematik der Gewalt sind vielfältig und haben sich im Laufe der Jahre summiert. In meiner langjährigen Berufstätigkeit als Journalistin war ich überrascht, einem unendlichen Informationsfluß ohne einer umfassenden Analyse gegenüberzustehen. Dabei handelte es sich um Informationen, die die humanitären Aspekte vernachlässigten. Im Jahre 1989 war ich Zeugin der wachsenden Apathie, Blindheit und Ungläubigkeit, von der die Menschen in Kolumbien befallen waren. Das Drogenproblem durchdrang alle möglichen Strukturen und Institutionen des Landes. Es war eine Zeit der Stille, der Angst und des Todes im Inneren des Landes, während auf internationaler Ebene die Flaggen für die vollständige Bekämpfung dieser Geißel der Menschlichkeit gehißt wurden. Aus der Sicht der kolumbianischen Bevölkerung, die sich an der US-amerikanischen Drogenrepressionspolitik orientierte, schien der „Krieg“ gegen das Drogenproblem unvermeidlich. Die 90er Jahre begannen mit großen Veränderungen auf nationaler und internationaler Ebene, die die Diskussion über die internationalen Beziehungen und Intensität der Zusammenarbeit ausweiteten. Kolumbien erlebte eine Epoche der politischen Erneuerung, obwohl seine sozialen Strukturen weiterhin Opfer der Zerstörung waren. Im Jahre 1990 hatte ich als Journalistin die Möglichkeit, die erste europäische Sitzung über das Drogenproblem, den Anstieg des Drogenkonsums und die Problematik der organisierten Kriminalität auf einer internationalen Tagung zu verfolgen. Das Treffen in London eröffnete eine neue Perspektive in der Orientierung über das Drogenproblem auf internationaler Ebene.

Während meiner akademischen Arbeit, in der Zeit von 1992 bis 1995, an der Universität Javeriana und am Institut der Simón Bolívar Stiftung in Kolumbien begann gleichzeitig eine umfassendere Diskussion über die Ursachen des Drogenproblems, der Gewalt, über die internationale Zusammenarbeit und über die Unterstützung von Gemeindeprojekten, die von den Nichtregierungsorganisationen durchgeführt wurden. Letztgenannte stellten sich als aktive Akteure in der sozialen Ordnung und in der Politik Kolumbiens heraus.

Dank der finanziellen Unterstützung durch die Konrad-Adenauer-Stiftung war es mir möglich, in Deutschland eine umfassende und detaillierte Forschungsarbeit über die Beziehungen zwischen Lateinamerika, speziell Kolumbien, mit den Ländern der Europäischen Union, speziell Deutschland,

durchzuführen, als ein Diskussionspunkt in einem neuen Gebiet, das sich an den wachsenden Verbindungen der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure auf internationaler Ebene orientiert. Die Globalisierung als Rahmen war ein Ausgangspunkt für eine Annäherung an die Drogenproblematik und stellte sich als ein interessanter Ansatzpunkt für eine Analyse heraus. Die Frage nach der Kompromiß- und Beschlußfähigkeit sowie nach der Bereitschaft der beteiligten Akteure, von ihren Interessen abzuweichen, stellte sich als ein wenig greifbarer Aspekt dar, der zweifellos konkrete Wirkungen auf die internationalen Beziehungen hat.

Auf diese Weise begann ich unter der Betreuung von Herrn Professor Dr. Rainer Tetzlaff, Universität Hamburg, und von Herrn Professor Dr. Detlef Nolte, stellvertretender Direktor des Iberoamerikanischen Institutes in Hamburg, eine vierjährige Forschungsarbeit, mit der nicht nur versucht wurde, die verschiedenen Antidrogenpolitiken zu vergleichen, sondern die Möglichkeit einer internationalen Zusammenarbeit in einer Epoche der Intensivierung der Beziehungen zwischen den Staaten und den nichtstaatlichen Akteuren zu konkretisieren. Es hat sich für mich zunächst als schwierig erwiesen, der -die formalen Anforderungen betreffend- peniblen Arbeitsweise der deutschen Forschung zu folgen. Dennoch hat diese Forschungsmethode mir sehr geholfen, die Fülle der Informationen und Fakten zu erfassen. Es bleibt zweifellos die leidenschaftliche Anteilnahme an diesem Thema, die mich als Kind Lateinamerikas stark beeinflusst hat. Deshalb ist diese Arbeit eine Zusammenfassung von systematisch geordneten Informationen und Erkenntnissen, bei deren Erforschung sich in vielen Fällen die Richtigkeit der vorher existierenden Emotionen herausstellte. Das Ziel dieser Arbeit ist, über das Drogenproblem aus einer anderen Perspektive zu berichten, die nicht die Repressionspolitik der vergangenen Jahrzehnte in den Mittelpunkt stellt.

Während der Anfertigung dieser Arbeit, die ich sowohl in deutscher als auch in spanischer Sprache verfaßte, damit sie in beiden Kontinenten publiziert und gelesen werden kann, war die Unterstützung auf Diskussionsebene durch meine Kollegen der Simón Bolívar Stiftung in Kolumbien hilfreich. Darüber hinaus danke ich Tanja Richter, Claudia Ziegler, Margrit Rech und Daniela Pfalzgraf in Deutschland, die mit Geduld und Kontinuität in der Bearbeitungsphase orthographische Unterstützung leisteten. Eine wichtige Rolle spielten auch diejenigen, die mir in dieser Zeit mit Verständnis und Entschlossenheit zur Seite standen und von Anfang an mich glaubten: meine Eltern, Guillermo León Escobar, Hans-Adam Lidén und meine kleine Tochter Gabriela.

1. Einleitung

1.1. Die Bekämpfung des Drogenhandels: Eine Problematik der neuen Weltordnungspolitik?

1.1.1. Die illegalen Drogen: Ein Phänomen des 20. Jahrhunderts

In der Geschichte der Menschheit wurden zu jeder Zeit Heilkräuter, Wurzeln, Rinden, Blätter und Pflanzen zu religiösen, kultischen und Heilzwecken parallel zur wissenschaftlichen Entwicklung in diesem Bereich verwendet. Bemerkenswert ist, daß das Streben nach Kontrolle der Herstellung und Verwendung von Substanzen pflanzlichen Ursprungs im Rahmen der internationalen Politik erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts skizziert wurde. An der Schwelle des 21. Jahrhunderts, fast einhundert Jahre nach dem Versuch einer ersten Regulierung, werden nun neue Vorhaben, die im Einklang mit den Ergebnissen aus der sogenannten „Dekade der Vereinten Nationen gegen den Mißbrauch von Drogen 1991-2000“ stehen, durchgeführt. Die Bemühungen der letzten Dekade werden aufgrund der schnellen Ausweitung der Problematik auf internationaler Ebene als Strategie zur Bekämpfung von Drogen angesehen. Der Konsum von illegalen Drogen nimmt beunruhigende Ausmaße an und wird so zu einem internationalen Problem. In dem Buch „World Drug Report 1997“ heißt es: „In recent years, illicit consumption has increased throughout the world. Various indicators -emergency room visits, substance abuse related mortality cases, arrest of drug abusers, number of countries reporting rising consumption levels- make clear that consumption has become a truly global phenomenon [...] The drug most widely abused is cannabis, which is consumed by about 2.5% of the global population, this equals about 140 million people worldwide. From a health perspective, it can be argued that the most serious drug abuse is heroin. Statistics suggest that about 8 million people or 0.14% of the global population is taking this substance. The abuse of cocaine is more widespread in terms of the total number of consumers though more countries are affected by heroin abuse. Statistics suggest that at least 12 million people (0.23% of the global population) abuse cocaine. The most pronounced increase in drug abuse has been reported for synthetic drug. This rise includes the abuse of amphetamine-type stimulants (ATS). Some 30 million people (0.50% of global population), more than heroin and probably more than cocaine, consume ATS worldwide.“¹

In der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts entsteht auf UN-Ebene ein Plan gegen den Konsum von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen sowie für die Bekämpfung des Drogenproblems. Der

ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, sagte in seiner Rede am „Tag gegen den Mißbrauch und den Handel von Drogen“, daß „drug abuse has escalated dramatically in recent years. Most drug abusers are young, poor or both. No nation is immune from the devastating consequences of drug abuse and illicit trafficking: an upsurge in crime, violence and corruption; the draining of human, financial and other resources that might otherwise be used for social and economic development; the destruction of individuals, families and entire communities; and the undermining of national economies.“² Obwohl sich die Bekämpfung auf die Kontrolle der Substanzen konzentriert, richtet sich diese nun vornehmlich gegen die wirtschaftlichen Folgen des Handels und Mißbrauchs. Gleichzeitig hat das „Geschäft mit den Drogen“ in den letzten Jahren gezeigt, daß dessen Eigendynamik zu einem immensen Anwachsen des Phänomens geführt hat, obwohl es diese Kontrollmaßnahmen gibt. „Many estimates have been made of the total revenue accruing to the illicit drug industry - most range from US \$ 300 bn to US \$ 500 bn. However a growing body evidence suggests that the true figure lies somewhere around the US \$ 400 bn level. A US \$400 bn turnover would be equivalent to approximately 8 per cent of total international trade. In 1994 this figure would have been larger than the international trade in iron and steel and motor vehicles and about the same size as the total international trade in textiles.“³

Was zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Phänomen von Minderheiten oder bestimmten geographischen Gruppen bekannt wurde, hat sich an dessen Ende zu einem Problem der Mehrheit entwickelt. Die Geschichte der Drogen zeigt zudem, welchen Einfluß diese Substanzen auf Wirtschaft und Politik ausgeübt haben. Wird das Drogenproblem als ein gesundheitliches Thema angesehen, werden Maßnahmen auf nationaler, sozialpolitischer Ebene ergriffen. Wird es jedoch als ein Aspekt nationaler Sicherheit, Verteidigung der Demokratie und Bekämpfung der organisierten Kriminalität verstanden, werden Konsequenzen auf internationaler, politischer Ebene gezogen. Eine Einordnung unter dem Begriff der Geldwäsche, Legalisierung illegaler Gelder, Mißbrauch des Finanzsystems und wirtschaftlicher Instabilität hingegen erfordert globale Entscheidungen auf wirtschaftspolitischer Ebene.

Im folgenden soll hervorgehoben werden, daß nicht alle Drogen zur gleichen Zeit verboten wurden, sondern ein jedes Verbot eine eigene Geschichte hat, welche bisher wenig dokumentiert wurde. Die Geschichte des Verbots von Suchtstoffen wie auch psychotropen Stoffen kann verstanden werden,

¹ Oxford University Press (Hrsg.). „World Drug Report 1997. International Drug Control Programme. United Nations“. Oxford, 1997. S. 29-31.

² Boutros Boutros-Ghali, ehemaliger Generalsekretär der Vereinten Nationen. Rede an dem „internationalen Tag gegen Drogenmißbrauch und den Drogenhandel“. 26. Juni 1992 in Wien

³ Oxford University Press (Hrsg.). „World Drug Report 1997. International Drug Control Programme. United Nations“. Oxford, 1997. S. 124.

entweder als Kompromißfähigkeit der Nationen, internationale Abkommen zu schließen, um wirtschaftliche, nationale und politische Interessen zu wahren, als die Absicht der Staaten durch ihre aktive Teilnahme in internationalen Entscheidungsorganen in der politischen Arena präsent zu bleiben, oder als Resultat des politischen Drucks verschiedener Regionen aufgrund ihrer geopolitischen Interessen.

1.2. Die geschichtliche Entwicklung der kontrollierten Drogen

1.2.1. Das Opium

Das Opium ist der geronnene Milchsaft der grünen Hülse des Mohns (*Papaver somniferum* L.), der in warmen und subtropischen Klimata gedeiht. Der Ursprung der Pflanze läßt sich auf die Region des östlichen Mittelmeeres vor ca. 5.000 Jahren zurückführen. In seinen Ausführungen sagt Peter Selling, daß „neben der schmerzstillenden Wirkung der Droge auch immer bekannt war, daß sie den Konsumenten unabhängig von seinen tatsächlichen Lebensumständen in eine angenehme, gelassene bis ausgelassene Stimmung zu versetzen in der Lage ist. Ohne Frage war Opium für Jahrtausende das stärkste und vielseitigste Arzneimittel, das der Menschheit zur Verfügung stand.“⁴ Diese Droge und ihre Verwendung verbreitete sich über zwei Wege. Der erste Strom führte durch die Heimat der Sumerer nach Ägypten und Persien im Jahr 3500 v. Chr. Dort waren die Eigenschaften der Substanz schon bekannt und wurden als ein Teil der assyrisch-babylonischen Kultur angesehen. Von Ägypten läßt sich die Verbreitung weiter in das antike Griechenland verfolgen, wo die Substanz als Opium nach dem griechischen Wort: *opós* = Saft bezeichnet wurde. Hippokrates, zum Beispiel, empfahl eine Opiumzubereitung als Mittel gegen Weißfluß und Gebärmutterkrankheiten. Mit der Eroberung Griechenlands durch die Soldaten Roms gelangte die Droge in den Westen Europas.

Der zweite Weg wendete sich nach Osten und zwar nach China und Indien, wo die Droge häufige Verwendung fand. „Den Wegen arabischer Eroberer und Händler folgend, kam es über Persien nach China und Indien, wo es unter dem Einfluß des Islam, der den Gläubigen zwar den Konsum von Alkohol, nicht aber den anderer Drogen verbot, rasch große Verbreitung erlangte.“⁵

Neben dieser Geschichte über die medizinische Verwendung entwickelte sich parallel dazu die Geschichte über die Benutzung dieser Pflanze als Rauschmittel. Die Sumerer erwähnen den Mohn

⁴ Peter Selling. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opium“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Timgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 276-277.

⁵ Peter Selling. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opium“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Timgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 278.

als die „Pflanze der Freuden“, während der griechische Philosoph Homer um das Jahr 710 v.Chr. die Wirkungen des Opiums schilderte und die Substanz als „Trank der Vergessenheit“ bezeichnete. Die Bedeutung und Verwendung der Droge während religiöser Zeremonien ist ebenfalls seit den Sumerern bekannt. Die sumerischen Priester verwendeten Opium bei Gottesdiensten, Opferungen und Kulthandlungen. In Griechenland wurde der Mohn als Symbol des Schlafgottes Hypnos und seines Sohnes Morpheus, des Gottes der Träume, aber auch zum Zeichen des Todegottes Thanatos angesehen.⁶

Im Mittelalter wurde das Rohopium in Europa gegen eine außerordentlich große Zahl von Krankheiten eingesetzt, wie zum Beispiel bei Durchfall, Cholera, Ruhr, Husten, Bronchitis, Asthma, Lungenentzündung, Tuberkulose, Malaria u.a. Möglichkeiten der Verwendung von Opium wurden erst durch Philipp Paracelsus, dem deutschen Philosophen und Medizinpionier im 16. Jahrhundert, bekannt und gewürdigt.

Im 18. und 19. Jahrhundert rückte Opium in den Mittelpunkt ökonomischer Konfrontation. In dieser Zeit wurde das Opium aus Indien den chinesischen Händlern angeboten, um es gegen Seide, Tee und Gewürze zu tauschen. Diese Transaktionen wurden von der chinesischen Regierung nicht gemessen und führten im Jahre 1729 erstmals zu einem offiziellen Einfuhrverbot. „Das Einfuhrverbot, das den Einheimischen den Ankauf von Opium und den Betrieb von Opiumdivans unter Androhung der Todesstrafe verbot und Kaufleute, auf deren Schiffen Opium gefunden würde, mit der Beschlagnahme der Ladung bedrohte.“⁷ Diese Maßnahme hatte zur Folge, daß die wirtschaftlichen Interessen der Engländer tangiert wurden. Die Hungerzeiten und die wirtschaftliche Not in China bewirkten, daß der Handel mit Opium in China wieder auflebte. Nach dem Zerfall des indischen Mogulreiches reorganisierten die Engländer das Opiummonopol durch die sogenannte „East India Company“. Die kaiserlichen Edikte über die Opiumeinfuhr in China wurden stets erneuert, verschärft und erweitert. Trotz der Verschärfung des Verbots war eine Zunahme der Opiumeinfuhr zu beobachten. So stieg zum Beispiel die Einfuhr von Opium von 14 Tonnen im Jahre 1729 auf 2000 Tonnen im Jahre 1840.⁸ Diese Entwicklung im Rahmen des internationalen Handels führte zum „Ersten Opiumkrieg“ von 1839 bis 1842⁹, einer Konfrontation, aus der England siegreich hervorging, jedoch nicht die Aufhebung des Opiumverbots erwirken konnte. Im Jahre 1850 folgte ein

⁶ Peter Selling. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 277.

⁷ Peter Selling. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 278.

⁸ Peter Selling. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 278-279.

neues Edikt des chinesischen Kaisers, welches dem Importeur des Opiums die Todesstrafe androhte, die Familie des Täters mit Versklavung bestrafte und seine Nachkommen von staatlichen Ämtern ausschloß. Aufgrund der Entdeckung eines englischen Schmuggelschiffes durch den chinesischen Zoll im Jahre 1856 begann England den „Zweiten Opiumkrieg“, aus dem England ebenfalls als Sieger hervorging. Es wurde die offizielle Legalisierung des Opiumhandels durch den Vertrag von Tianjin im Jahre 1858 unterzeichnet und China verlor Hongkong an England.¹⁰

Diese Zeit stand in Europa im Zeichen der Romantik, in der der Genuß von Opium den Intellektuellenkreis und das bohemische Leben symbolisierte. Neben dieser romantischen Bewegung vollzog sich die „Industrielle Revolution“, in der sich die Produktionsbedingungen veränderten und bewirkten, daß das Proletariat zu M e h r a r b e i t g e z w u n g e n w u r d e. England war das einzige Land Europas, in dem Opium vom Proletariat konsumiert werden konnte. „Denn England war das Land mit den meisten überseeischen Besitzungen und der größten Handelsflotte. Exotische Produkte waren hier in großen Mengen auf dem Markt. Anders als in kontinentalen Europa, wo es ein teures Gut, ja ein Luxusgut war, konnte auch Opium in England überall und wohlfeil erstanden werden. So kam es, daß in Großbritannien als einzigem westlichen Staat dieser Epoche die Welle des Opiumkonsums auch das Proletariat erfaßte.“¹¹

Gleichzeitig wurde Opium in den Vereinigten Staaten von Amerika als Schmerzmittel und für die Versorgung der Wunden der Soldaten, die am Unabhängigkeitskrieg (1776) teilgenommen hatten, benutzt. Seither war Opium als Heilmittel sehr bekannt. Ab dem Jahr 1820 nahm in Kalifornien, USA, die Zahl von chinesischen Immigranten zu. Zu dieser Zeit wurde die „Pacific Railway“ gebaut, wofür billige Arbeitskräfte erforderlich waren. „Als beim Ausbruch des kalifornischen Goldrausches die weißen Arbeiterscharenweise ihre Arbeitsstellen bei der Eisenbahn verließen, stellte man statt ihrer Tausende von Chinesen ein. Die anfangs beargwöhnten, schmächtigen Fremden erwiesen sich als ausdauernde Arbeiter, die trotz der brutalen Arbeitsbedingungen duldsam ihre Arbeit verrichteten. Auch nach Feierabend blieb es in den Camps der Arbeit ruhig. Die alkoholabstinenten Chinesen rauchten ihre Opiumpfeife, und niemand nahm Anstoß daran. Im Gegenteil, ein Teil ihres Lohns wurde ihnen zuweilen gar in Form von Opium ausgezahlt.“¹² Mit dem Ende des Goldrausches,

⁹ Oxford University Press (Hrsg.). „The Oxford Companion to Politics of the World“. Oxford, 1993. S. 134. Über den Ersten Opiumkrieg heißt es dort: „External forces undoubtedly played a part in China's century of turmoil and revolutionary change. Beginning with the Opium War (1839-1842), Western powers compelled a secluded Chinese Empire to open several ports to foreign merchants and missionaries.“

¹⁰ Peter Selling. „Zur Geschichte des Opiumhandels“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Timgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 279.

¹¹ E. Lomax. „The Uses and Abuses of Opium in Nineteenth-century“. Bulletin of the History of Medicine 1973. S. 47, 167, zitiert in Peter Selling, „Zur Geschichte des Opiumhandels“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Timgard Vogt. (Hrsg.) Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 280.

¹² Peter Selling. „Zur Geschichte des Opiumhandels“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Timgard Vogt. (Hrsg.) Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 284.

der nationalen Wirtschaftskrise und der Fertigstellung der Eisenbahnlinie zog es die Chinesen nach San Francisco, wo sie versuchten, Arbeit zu finden. Dort wurden sie mit Armut, Arbeitslosigkeit und Diskriminierung konfrontiert. Zu dieser Zeit wurden ebenfalls viele Gesetze erlassen, die sowohl die Arbeit als auch die Wohnorte der Chinesen immer stärker einschränkten. Unter diesen Bedingungen erhöhte sich der Opiumkonsum unter den Chinesen und später auch unter den amerikanischen Arbeitslosen. Außerhalb der USA trat das Problem des Opiumkonsums bei amerikanischen Soldaten auf, die im Jahre 1898 die Philippinen besetzten. Die Amerikaner brachten von den von ihnen annektierten Philippinen das ehemalige spanische Opiummonopol nach China, welches nach der Übernahme der Philippinen durch die amerikanische Administration zusammenbrach. Der Konsum des Opiums breitete sich nunmehr unter den Filipinos und amerikanischen Besatzungssoldaten aus. „Deswegen war es auch das Kriegsministerium der USA, das eine Kommission einsetzte und sie mit der Entwicklung von Alternativen zum spanischen System der Opiumverteilung beauftragte. Um das Problem zu studieren, unternahm die Philippine Opium Commission unter ihrem Vorsitzenden, Bischof Brent, eine Informationsreise nach Ostasien.“¹³

Zur dieser Zeit unterstützten die USA eine Politik der „offenen Tür“, womit der Versuch der Eroberung asiatischer Märkte unter dem Einfluß des liberalen Wirtschaftssystems gemeint war. Aus diesem Grund wurde der Kampf gegen das Opium als ein Symbol des Befreiungskampfes gegen die Hegemonialmächte verstanden. „Die USA forcierten zudem den Absatz eigener Produkte, u.a. indem sie bessere Bedingungen für den Handel schafften. Das war der moderne, ökonomische Imperialismus. Sie wollten nicht kolonisieren, sondern zum Handel mit amerikanischen Waren zwingen. Dieses war eine neue Art von Kolonialismus -Postkolonialismus- durch globale Handelsbeziehungen.“¹⁴ Obwohl sich die USA mit ihrer Politik gegen das Opium an China annähern wollten und die Identität ihrer Interessen mit denen der Chinesen betonten, zeigten sich Widersprüche mit der inneren Politik Amerikas, da der Kongreß ein Beschäftigungsverbot für chinesische Arbeiter innerhalb der USA verabschiedete. Diese Situation stellte ein Hindernis für die Entwicklung der Drogenpolitik in der letzten Dekade des 19. Jahrhunderts dar.

Erst als der amerikanische Präsident Theodore Roosevelt nach der Lektüre des Berichts der „Philippine Opium Commission“ im Jahre 1906 eine internationale Konferenz zur Erörterung der Drogenfrage einberief, wurden die Ziele der Amerikaner konvergiert: Einerseits sollte das Vertrauen der chinesischen Regierung gewonnen werden, um auf diese Weise asiatische Märkte zu gewinnen.

¹³ Peter Selling, „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.) Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 282.

¹⁴ Sebastian Scheerer, Rede im Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung über „Drogen und Politik“. Es fand vom 25. - 28. April 1996 in Saarbrücken statt.

Andererseits suchten sie Unterstützung in ihrem Anti-Drogen-Kampf, da vom Opiumkonsum mittlerweile die nordamerikanische Bevölkerung innerhalb wie auch außerhalb der USA betroffen war. Ein Kampf, der in China bereits seit Jahrzehnten ohne Erfolg geführt wurde. Die Einberufung der Konferenz bedeutete zunächst die direkte Konfrontation zwischen den USA und England, bei der es darum ging, Märkte zu gewinnen oder zu halten, und gleichzeitig eine Konfrontation zwischen England und Deutschland, da beide Staaten ein wirtschaftliches Interesse an der Fortsetzung der Produktion von Heroin und Kokain hatten. Das Interesse Englands galt der Ausweitung des Opiummonopols in Asien, während Deutschland sich für die Herstellung von pharmazeutischen Produkten interessierte. Deutschland war zu dieser Zeit einer der größten Exporteure und Hersteller von Heroin und Kokain im Bereich der stetig wachsenden chemischen und pharmazeutischen Industrie. „Als halbsynthetische Substanz hat dann Heinrich Dreser 1898 Heroin (Diacetylmorphin) durch Acetylierung des Morphinhydrochlorids hergestellt. Zunächst glaubte er, daß er mit Heroin diejenigen heilen könne, die von Morphin abhängig geworden waren. [...] In Abhebung zu den natürlichen und halbsynthetischen Opiaten hat sich für die in den 30er Jahren erst als entwickelten vollsynthetischen narkotischen Analgetika wie z.B. Dolatin (1937) und Polamidon (1938), Morphinan (1940) und eine Vielzahl weiterer Substanzen der Terminus Opiode eingebürgert.“¹⁵

1.2.2. Die Koka- Das Kokain

Der Koka Busch (erythroxyton), der in immergrüne Blättern hat, wird insbesondere in der westlichen, gebirgigen Region Südamerikas angebaut. Die Geschichte der Koka reicht bis in die Zeit um 3000 v.Chr. zurück. Gemäß einiger anthropologischer Studien heißt es: „Die ältesten bislang vorliegenden Hinweise auf einen Gebrauch von Koka fand man an der Küste von Ecuador. Es handelt sich um Kalkbehälter sowie um figürliche Nachbildungen von Menschen, die Koka-Blätter kauen. Diese Funde werden der Valdivia-Kultur zugerechnet und auf 3000 v.Chr. datiert. Die ältesten, noch gut erhaltenen Koka-Blätter fand man in Peru. Sie werden auf 1300 v.Chr. datiert.“¹⁶

Den Angaben verschiedener anthropologischer Studien zu der Andenregion zufolge wurde die Koka regelmäßig von Priestern und Schamanen in Verbindung mit religiösen Handlungen und Heilpraktiken verwendet. Aus diesem Grund wird behauptet, daß der Gebrauch nur höhergestellten Persönlichkeiten erlaubt wurde. Die Inkas verehrten die Koka-Pflanze als eine heilige Pflanze. Garcilaso de la Vega, zitiert von Scheffer, beschrieb das Ritual der Gemeinschaft um die Pflanze wie

¹⁵ Peter Selling. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 276.

¹⁶ Karl-Georg Scheffer. „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 351.

folgt: „Die Kinder haben der Sonne nach der Bildung des Reiches den Inka die Coca als Geschenk gegeben. Ein Geschenk, mit dem der Hunger vertrieben werden kann, welches die Schwachen stärkt und den Unglücklichen Trost spendet.“¹⁷

Als die spanischen Konquistadoren nach Amerika kamen, war der Konsum von Koka sehr verbreitet, was von den Kolonisatoren nicht beachtet wurde. Erst in den Jahren 1551 bis 1567 hat die katholische Kirche, nachdem sie die Wirkung des Kokakauens erkannt hatte, die Koka als „Teufelswerk“ geächtet. Die Koka-Bätter dienten jedoch den Ureinwohnern als Nahrungsmittelsausgleich, insbesondere wenn eine Hungersnot herrschte. Diese Situation begünstigte die Zunahme des Kokakonsums. Darüber hinaus bewirkte diese Droge eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der in den Gold- und Silberminen zwangsverpflichteten indianischen Arbeitskräfte. Die Kolonisatoren gründeten eine regelrechte Koka-Industrie, die am Ende des 16. Jahrhunderts etwa 2000 Spanier beschäftigte und sich zu einem profitablen Unternehmen entwickelte, das mit den Edelmetallminen durchaus vergleichbar war. Mit der Aufhebung des Staatsmonopols für Koka zum Ende des 18. Jahrhunderts war der Anbau und die Ernte der Kokapflanze eine Aufgabe privater Unternehmen.¹⁸

Bereits im Jahre 1566 veröffentlichte Nikolaus Monardes das erste Buch über die Kokapflanze, über deren Anwendung sowie deren Wert für die Ernährung. Die Verwendung von Koka als synthetische Substanz wurde jedoch erst im Jahre 1860 bekannt, als der deutsche Wissenschaftler Albert Niemann in Göttingen das Hauptalkaloid der Pflanze isolierte, das er Kokain nannte. Die wissenschaftliche Begeisterung über diese Entdeckung verbreitete sich in Europa, da Ärzte, Wissenschaftler und Psychologen Monographien und Forschungsberichte über das Kokain publizierten. Der italienische Arzt Monte Gazza schrieb zum Beispiel eine Monographie über die Wirksamkeit von Koka bei der Behandlung von Zahnschmerzen, Verdauungsstörungen und Neurasthenie. Im Jahre 1884 beschrieb Sigmund Freud in seinem Essay „Über die Koka“ die Erfahrungen, die er mit dieser Droge gemacht hatte. Es lässt sich behaupten, daß bis Ende des 19. Jahrhunderts das Kokain als Lokalanästhetikum verwendet wurde.¹⁹

Zur dieser Zeit war Deutschland der größte Importeur von Koka. „Von 1883 bis 1886 erhöhte sich der Import von Cocablättern in Hamburger Häfen von 5.000 auf 86.000 kg.“²⁰

¹⁷ Karl-Georg Scheffer: „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 350.

¹⁸ Karl-Georg Scheffer: „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 351.

¹⁹ Karl-Georg Scheffer: „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 358.

²⁰ Karl-Georg Scheffer: „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt. (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 360.

Die Koka wurde auch im Bereich des Weinanbaus verwendet. Der korsische Chemiker Angelo Mariani ließ zum Beispiel im Jahr 1863 eine Zubereitung aus Kokablätterextrakt und Wein patentieren, die er „Vin Mariani“ nannte und von den wichtigsten Persönlichkeiten Europas konsumiert wurde. Einige Jahre später, im Jahre 1886, stellte der Pharmazeut, J.S. Pemberton, einen Sirup her, der die Bestandteile Kokain, Koffein und Kola-Nuß, vermischt mit Sodawasser, enthielt. Dieses Getränk wurde unter dem Namen „Coca-Cola“ verkauft und war aufgrund seiner heilbaren Eigenschaften sehr bekannt.

Obwohl zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Koka und das Kokain aufgrund fehlender Kenntnisse über Nebenwirkungen keinen schlechten Ruf in Europa hatten, und sich auf diese Weise eine ergiebige Industrie entwickeln konnte, wuchs in den USA nach dem Sezessionskrieg der Widerstand gegen Koka und Kokain. Aufgrund der Assoziation mit der Situation im Süden des Landes nach dem Krieg von 1861-1865 wurde dort nach der ersten Begeisterung über die Verwendung der Koka in der medizinischen Heilung Kritik seitens verschiedener Sektoren der Gesellschaft geübt. „In Europa hatte Kokain keinen schlechten Ruf, aber in den USA sah es ganz anders aus. In den USA gab es zunächst eine riesige Kokainbegeisterung, und dann kam 1880 Kritik auf, daß Coca-Cola trinkende negroes in den Südstaaten für Vergewaltigungen verantwortlich seien, und der amerikanische Senat ist dann von Südstaaten-Senatoren immer wieder bombardiert worden mit Anfragen: ‘about this stuff, they call Coca-Cola’. Und zwar im Zusammenhang mit Vergewaltigungen. Man glaubte, daß speziell Neger, die Coca-Cola trinken, zu aggressiv, zu gefährlich werden [...] Coca-Cola wurde als die Drogen der Neger geächtet, vor denen man Angst hatte“²¹. Aus diesem Grund sollte im Jahre 1903 der Hersteller von Coca-Cola nur noch entkokainisierte Kokablätter als Geschmacksbeigabe hinzufügen.²²

Seit 1902 ist die synthetische Herstellung des Kokains möglich. Diese Entdeckung eröffnete neue Möglichkeiten der wissenschaftlichen Verwendung in der Pharmazie.

Die Suchtwirkungen des Kokain wurden 1886 von dem deutschen Wissenschaftler A. Erlenneyer erkannt, jedoch blieben seine Berichte, Recherchen und wissenschaftlichen Arbeiten über die Suchtgefahr der Substanz unbeachtet. „Kokain erzeuge eine Sucht, die der durch Morphinum und Alkohol erzeugten gleichzusetzen sei; es rufe schwere psychische Veränderung hervor, die sich zur

²¹ Sebastian Scheerer in Seminar über Drogen und Politik organisiert von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Dieses Seminar fand vom 25.-28. April 1996 in Saarbrücken statt.

²² David M. Astor von der Universität Yale in den USA hat ein Buch über „Kokain und Antikommunismus“ veröffentlicht, in dem er die Geschichte der Anwendung des Kokains und die Situation in den USA nach dem Krieg im Jahre 1861 beschrieb.

Gen eingefährlichkeit` entwickeln könnte; es führe zu einem rapiden körperlichen und vor allem moralischen Verfall.“²³

Sowohl Opium als auch Koka und das Kokain waren Diskussthemata der Konferenz von Shanghai (1909) und Konfliktpunkt zwischen Deutschland und England. „Zu dem Konflikt zwischen Großbritannien und den USA kam eine neue von Deutschland ausgelöste Kontroverse um die Aufnahme von Kokain in die Resolutionen. Die Delegation Deutschlands, des größten Pharmaproduzenten der Welt, erklärte schließlich unter einem durchsichtigen Vorwand, dem auf der Konferenz erarbeiteten Abkommen, das lediglich einige milde, generalklauselartige Kontrollen vorschrieb, nicht beitreten zu können, und so ging man auseinander.“²⁴

In den 30er und 40er Jahren dieses Jahrhunderts spielte der Kokainkonsum in der Gesellschaft keine große Rolle. In den 60er Jahren haben die Drogen an Attraktivität gewonnen, besonderes auf illegalen Märkten in den USA.

1.2.3. Der Cannabis

Die Hanfpflanze wächst wild oder wird im warmen oder tropischen Klima angebaut. Es handelt sich um eine mehrjährige Pflanze, die weltweit an unterschiedlichen Orten kultiviert werden kann. Seit mehr als 3000 Jahren haben die Völker in Asien und Afrika den Cannabis für verschiedene Zwecke verwendet. „Früh und vielfältig genutzt wurde die Cannabispflanze in China, wo sie [...] vor sechstausend Jahren schon Nahrung, Kleidung, Fischnetze, Lampenöl lieferte. Die Chinesen nannten den veränderten Bewußtseinszustand nach Cannabis-Genuß ‚göttliche Transzendenz‘ [...] Man muß sich vor Augen halten, daß in Indien schon zu früher Zeit die wichtigste Anwendung von Cannabis darin bestand, die Konzentration beim Lesen heiliger Texte zu erhöhen [...] Phönizier, Griechen und Römer kannten den Hanf und wußten wohl auch um die psychoaktiven Wirkungen der Drogen.“²⁵

Cannabis gelangte mit den ersten aus Asien kommenden Siedlern auf den amerikanischen Kontinent, später durch die spanischen und englischen Konquistadoren. Der Hanf wurde zum Beispiel im Jahre 1545 nach Chile, im Jahre 1554 nach Peru, im Jahre 1606 nach Kanada, im Jahre 1611 nach Virginia und nach Neuengland im Jahre 1632 gebracht.

²³ A. Erdemeyer, „Über Kokainsucht“, zitiert von Karl-Georg Scheffer, „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.), Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 361.

²⁴ Peter Selling, „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 280.

²⁵ Sebastian Scheerer, „Herkunft und Verbreitung von Cannabis“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag, Frankfurt am Main, 1989. S. 370-371.

Trotz der langen Geschichte der Verwendung der Hanfpflanze wird hervorgehoben, daß der Haschischkonsum als ein weltweites Phänomen des 20. Jahrhunderts betrachtet und in Zusammenhang mit der Entwicklung einer Jugendkultur, die nach nonkonformistischen Ausdrucksformen sucht, assoziiert wird. „Diese Tradition reicht bis in die europäische Romantik zurück, setzt sich über verschiedene künstlerisch-literarische Avantgarden ins zwanzigste Jahrhundert fort und ist noch in den Haschischexperimenten Ernst Jüngers, Ernst Blochs, Walter Benjamins oder Hermann Hesses lebendig.“²⁶ Die Verbreitung des Haschischkonsums als ein Massenphänomen erfolgte im Zeitraum vom 1965 bis 1969, mit einem Höhepunkt in legendären „Sommer der Liebe“ im Jahre 1967 in Amerika, der weltweit sehr bekannt war. Aus dieser Bewegung resultierten die ersten sozialen Konflikte der Dekade der 60er Jahre.

Nach Angaben von Christian v. Wolfferdorff-Ehlert zählt Cannabis heute nach Tabak, Kaffee und Alkohol zu den weltweit am häufigsten konsumierten Drogen.

Auch die Teilnehmer der internationalen Opiumkonferenz von Den Haag im Jahre 1912 befaßten sich mit der Frage eines Verbots von Haschisch, da mit steigendem Konsum zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Überprüfung der Gefahr des Hanfs als Suchtmittel notwendig wurde.

1.2.4. Andere Drogen

1.2.4.1. Schlaf- und Beruhigungsmittel

Diese unter dem Begriff Psychotica zusammengefaßten Substanzen werden chemisch hergestellt. Die Wirkungen lassen sich in dem Nervensystem der Menschen und in Verhaltensstörungen nachweisen. Die meisten dieser Substanzen werden seit 1961 kontrolliert, wodurch ihre medizinische Verwendung sehr stark beschränkt ist. Zu dieser Gruppe gehören die Barbiturate, Medikamente auf der Basis von Barbitursäure, die als Schlaf- und Beruhigungsmittel eingesetzt werden.

1.2.4.2. Halluzinogene

Diese im Laboratorium erzeugten Substanzen bilden eine Gruppe, deren chemische Eigenschaften sehr unterschiedlich sind. Die bekannteste Substanz dieser Klassifikation ist das

Lysergsäurediäthylamid (LSD), eine halbsynthetische Verbindung, die im Jahre 1938 im Rahmen planmäßiger Untersuchungen über Mutterkornalkaloide erstmals in den pharmazeutisch-chemischen Laboratorien der Sandoz AG in Basel hergestellt wurde. Diese Drogen bewirken psychische Veränderungen wie Euphorie, innere Unruhe, sensorielle Verzerrung, Halluzinationen, Depressionen sowie vermeintlichen Identitätsverlust.

Aufgrund der Zunahme des nichtmedizinischen Gebrauchs von LSD in den 60er Jahren wurden justizielle Maßnahmen ergriffen, um den öffentlichen Verkauf der Drogen in Apotheken zu verbieten. Trotz des Verbots stieg das Angebot dieser Drogen auf dem Markt, da die chemische Herstellung relativ einfach durchzuführen war. Mit Hilfe ähnlicher und nicht kontrollierter Substanzen wurde LSD produziert und auf die Märkte geliefert. Andere bekannte Drogen dieser Gruppe sind die Meskalin, DOM (2,5-dimethoxy-4-methylamfetamin) und PCP.

1.2.4.3. Stimulanzien

Als typische Stimulanzien sind die Amphetamine zu nennen, die pharmakologisch ähnliche Eigenschaften wie das Kokain aufweisen. Stimulanzien können die Stimmung erhöhen und helfen Müdigkeit und Hunger zu überwinden. Der Missbrauch von Stimulanzien ist bei Personen zu beobachten, die entweder nach Euphorie suchen, die Müdigkeit überwinden oder Fettleibigkeit bekämpfen wollen.

In den letzten Jahren tauchte auf dem Markt ein neues Stimulans auf, welches als „Eis“ bezeichnet wird, und noch schneller in die Drogenabhängigkeit führt. Heutzutage werden Stimulanzien nur in therapeutischer Behandlung für Narcolepsy und Kinder-Hyperkinese verwendet.

1.3. Fragestellung und Grundlage dieser Analyse

Parallel zur Entwicklung der Problematik der Kontrolle sowohl der Produktion als auch des Konsums psychoaktiver und psychotroper Substanzen während dieses Jahrhunderts lässt sich eine Entwicklung in der internationalen Politik skizzieren, durch welche der moderne Nationalstaat, charakterisiert durch Territorialität und Souveränität, zu einem postmodernen Staat konvertiert, in dem die nationalen Akteure die Macht in dem globalen Szenario mit anderen Akteuren, wie zum Beispiel internationalen Organisationen, transnationalen Unternehmen, Konsortien, sozialen

²⁶ Christian v. Wolffersdorff-Ehler, „Die Cannabis-Szenen“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.).

Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen, teilen. In dieser neuen Ordnung, welche die Realisierung einer weltweiten polizentrischen Politik impliziert, versuchen die einzelnen Akteure durch den Aufbau und den Erhalt von Machtpotentialen ihre individuellen Interessen wahrzunehmen. Außerdem wird eine größere Partizipation des nationalen Staates, gleichzeitig jedoch eine größere Zusammenarbeit zwischen den sich in der politischen Arena befindenden „Parteien“ verlangt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Drogenpolitik als ein an nationaler Politik orientierter Aspekt dar, der, bedingt sowohl durch internationalen Druck als auch durch den Anstieg der negativen Effekte des Handels, Konsums und der Produktion, zu einem internationalen Problem geworden ist, durch das nicht nur die Zahl der teilnehmenden Akteure weiter steigt, sondern welches auch eine größere Verpflichtung der Staaten verlangt, die negativen Konsequenzen sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen zu kontrollieren.

Die Globalisierung, verstanden als ein Prozeß, durch den die bestehenden politischen und sozialen Strukturen an die neuen Bedingungen der offenen Weltmarktwirtschaft angepaßt werden, sollte die Entwicklung einer internationalen politischen Neuordnung (im Englischen „Global Governance“) als Strategie fördern, ausgehend von einer Politik, die in der Lage ist, zwischen den nationalen Problemen mit internationalem Interesse zu vermitteln.

Diese Studie zeigt das Scheitern der existierenden Drogenpolitik auf. Sie basiert auf der Idee der Repression eines unerwünschten Phänomens durch den Staat. Hinzu kommen Interessenkonflikte auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene bei der Formulierung und Durchführung von einer gemeinsamen Drogenpolitik. Ursachen für die Wirkungslosigkeit liegen in der Handlungsunfähigkeit der beteiligten Akteure bezüglich der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Herstellung, des Handels und Verkehrs von Drogen, in der Kompromißunfähigkeit hinsichtlich konkreter politischer Aktionen bei der Drogenbekämpfung, in der ungleichen Entwicklung der lokalen, nationalen und internationalen Politiken und in der Rücksichtslosigkeit der sozialen Probleme einzelner Länder. In dieser Untersuchung wurden vier Fallstudien durchgeführt, und zwar am Beispiel von Kolumbien, Deutschland, der Europäischen Union und der Organisation der Vereinten Nationen, mit dem Ziel der Identifizierung der Konfliktsituationen im Prozeß der Durchführung von Drogenpolitik. Aus diesem Grund wurden auf detaillierte Art und Weise die Orientierung und die Formulierung der nationalen Politik, die verwickelten Akteure und die Umstände beschrieben, die zum Scheitern führten, die aber auch eine Neuformulierung der Drogenpolitik in Einklang mit den internationalen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen erforderlich machen.

Die Studie begann mit der Frage nach der Bereitschaft der Staaten und ihrer relevanten politischen Akteure, die Kosten der Bekämpfung aufzubringen. Diese Bereitschaft impliziert eine Handlungsfähigkeit, um Kompromisse zu schließen, durch welche die größtmögliche Zahl der Beteiligten an dem Prozeß und der Durchführung der Drogenpolitik teilnehmen können, durch welche aber auch die eigenen Interessen verteidigt werden können. Dieser Prozeß verlangt ein Minimum an Vertrauen und an Transparenz und deshalb versucht diese Untersuchung festzustellen, ob es in der Ära der Globalisierung möglich ist, eine koordinierte Drogenpolitik auf internationaler Ebene zu etablieren, ohne in eine imperialistische oder patriarchalische Attitüde zu verfallen. Ziel wäre eine Drogenpolitik, die die Entwicklungsmöglichkeiten in den betroffenen Ländern nicht bremst und gleichzeitig sowohl die Zivilgesellschaft stärkt als auch die eigentlichen Ursachen des Problems beseitigen hilft.

Die Frage nach der Bereitschaft, die ökonomischen Kosten der Drogenbekämpfung zu übernehmen, impliziert den politischen Willen, strengere Maßnahmen auf dem Finanzsektor zu ergreifen, mit dem Ziel, illegale internationale Transaktionen schärfer zu kontrollieren. Diese Bestrebungen auf internationalem Niveau erfordern die Fähigkeit, klare Kompromisse zu schließen, um das Entstehen weiterer sogenannter „Finanzparadiese“ zu vermeiden, die jeden internationalen Versuch einer Drogenbekämpfung gefährden könnten. Gleichzeitig bedeutet dies eine Etablierung dezisiver Kampagnen gegen die internationalen kriminellen Organisationen, die beauftragt sind, die Gewinne aus dem illegalen Drogengeschäft in den legalen Handel und in das legale Finanzsystem einzuschleusen. Desweiteren muß es zu größeren Investitionen in sozialen Sektor, in der Forschung, in der Erziehung, in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in der Rehabilitation und der Prävention kommen, was nur durch langfristige Projekte zu erreichen ist. Darüber hinaus muß eine Vermarktungspolitik und eine Öffnung der internationalen Märkte angestrebt werden, mit Hilfe derer die legalen Produkte der Länder, welche von der illegalen Drogenherstellung betroffenen sind, ökonomische Vorteile für das entsprechende Land erzielen können, um ihnen eine Umorientierung ihrer wirtschaftlichen Existenz zu erlauben.

Andererseits zieht die Frage nach den politischen Kosten die Frage nach einem „politischen Willen“ der nationalen und internationalen Akteure nach sich, um die sozialen Strukturen zu stärken, mit dem Ziel des Aufbaus einer Zivilgesellschaft, die in der Lage ist, aktiv am Prozeß der direkten Bekämpfung der Korruption teilzunehmen und sich auf regionaler Ebene verantwortlich für neue Prozesse der Dezentralisierung von Macht zeigt. Genauso impliziert dieses die Stärkung sozialer und

politischer Werte, die sich von denen des Drogenhandels unterscheiden, um das Bewußtsein für die negativen Folgen des „schnellen Geldes“, des kurzfristigen Denkens, des Individualismus und des Fehlens von Kompromissen mit anderen sozialen und politischen Akteuren zu schärfen.

Diese Frage nach der Bereitschaft zur Übernahme der durch den illegalen Drogenhandel verursachten Kosten seiner Bekämpfung ist vor allem eine politische Frage. Im Hinblick auf die Entwicklung der Kontrolle psychoaktiver und psychotropischer Substanzen und im Zusammenhang mit der Entwicklung dieser Problematik sollte über die Möglichkeit der Formulierung einer internationalen Drogenpolitik, im Rahmen der Architektur einer neuen Weltordnungspolitik, nachgedacht werden.

1.4. Eine Studie ausgewählter Fälle: Ein konstruiertes Spektrum von nationalen Akteuren, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen

Um die Entwicklung der nationalen Antidrogenpolitik in Zusammenhang mit der internationalen Politik aufzuzeigen, wurden dieser Studie zwei typische Fälle zugrundegelegt. Der eine Fall zeigt die Situation aus der Perspektive der produzierenden Länder und der andere aus der Perspektive der konsumierenden Industrieländer. Die Auslandsaufenthalte gaben mir die Möglichkeit, empirisch so nahe wie möglich am Thema zu arbeiten und Einblicke aus erster Hand zu gewinnen. Die Möglichkeit einer Annäherung an eine komplexe Problematik, wie es der Fall in Kolumbien ist, in dem die beschriebenen Motivationen und existierenden Bedingungen auf politischer, sozialer und ökonomischer Ebene auf das Drogenproblem zurückzuführen sind, hilft zu klären, warum es möglich ist, daß diese Situation in Ländern mit bestimmten sozialen Charakteristiken und ökonomischen Entwicklungen vorzufinden ist. Auf der anderen Seite ist der Fall Deutschland zu betrachten, bei dem zwei wichtige Sphären zu finden sind: Eine ist die Wirtschaft in Verbindung mit der legalen Chemikalienproduktion seitens der Pharmaindustrie und die andere die Politik in Verbindung mit dem Interesse, eine Führungsposition in der Entscheidungsfindung auf internationaler Ebene inne zu haben.

Es wird klar, daß die Entwicklung der Drogenpolitik von einem einzigen Paradigma ausging, mittels welchem versucht wurde, die Verbreitung der Drogen einzuschränken. Während sich die Drogenpolitik seit Beginn dieses Jahrhunderts an ökonomischen und politischen Interessen orientierte, zeigt sie zum Ende dieses Jahrhunderts eine grundlegend ökonomische Orientierung, obwohl mögliche Lösungen eine Betrachtung aus politischer und sozialer Perspektive verlangen, das

heißt von der Rehabilitation, der Prävention und der Erziehung in den Industrieländern. Für die Schwellen- und Entwicklungsländer geht es um die Befriedigung der Grundbedürfnisse, die Unterstützung einer alternativen Entwicklung auf lange Sicht, die Stärkung der Präsenz des Staates in kritischen Gebieten und die Entscheidungsfähigkeit desselben.

Kolumbien, ein typischer Fall eines Produktionslandes narkotischer und psychotropischer Substanzen, konvertiert zum Ende dieses Jahrhunderts parallel dazu in ein Konsumland. Die Studien zeigen, daß der nicht exportierte Teil der Drogen im Land selbst konsumiert wird und daß sich die Drogenproblematik ausweitet. Deutschland, der Fall eines Konsumlandes, zeigt aufgrund einer falschen Orientierung in der Rehabilitationspolitik und als Konsequenz neuer politischer sowie wirtschaftlicher Ereignisse nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ eine sich forcierende Problematik in dem Bereich der Produktion und des Handels synthetischer Drogen, die sowohl aus dem östlichen Europa geschmuggelt als auch gleichzeitig im eigenen Land hergestellt werden.

Aus diesem Grund zeigen die zwei typischen Fälle der Produktion und des Konsums eine Tendenz, nach der die Unterscheidung in Produktions- und Konsumländer verwischt wird und die durchblicken läßt, daß die Drogenproblematik äußerst facettenreich ist. Deshalb ist der Kompromiß der internationalen Akteure entscheidend. Ein Konsumland bleibt nicht nur ein Konsumland, sondern sieht sich in ökonomischer Hinsicht mit der Rentabilität des illegalen Geschäfts konfrontiert, wenn das Finanzsystem in Verbindung mit dem Netz der internen Produktion und des Verkaufs von Drogen steht. Andererseits bleibt ein Produktionsland nicht nur ein Produktionsland, wenn es sich aufgrund des Kontrollapparates zu einem Konsumland entwickelt, was eine Verschlechterung der internen Situation bedeutet. Diese Studie ausgewählter Fälle zeigt die Überschneidungspunkte, in denen eine Zusammenarbeit möglich und erforderlich ist.

Indem die nationale Drogenpolitik auf Forderungen der internationalen politischen Ordnung antwortet und Deutschland in einen neuen Kontext innerhalb der Europäischen Union einzuordnen ist, ist es möglich, die Kohärenz und Entwicklung einer Drogenpolitik in diesem Rahmen aufzuzeigen. In gleicher Weise konnten die Widersprüche innerhalb dieses Systems aufgrund entweder des Fehlens einer Einrichtung von speziellen Institutionen, die unter einer mangelhaften Einberufungsfähigkeit leiden, oder der fehlenden Kompromißbereitschaft zwischen den „Parteien“, festgestellt werden. Aus dieser Sicht werden die Annäherungen an eine internationale Politik, in der „echte“ Kompromisse vorgenommen werden könnten, erschwert.

Deshalb ermöglicht das Wiederaufrollen der internationalen Drogenpolitik seitens der Vereinten Nationen in letzter Instanz, die Lücken und Schwachpunkte in der Konstruktion der neuen Weltordnungspolitik in Zusammenhang mit der Drogenproblematik zu finden.

Die Reihenfolge der Kapitel versucht ein Verständnis ausgehend von speziellen Fällen hin zu einem internationalen Rahmen zu fördern, mit dem Ziel, die internationale Politik zu verstehen und davon ausgehend, die Möglichkeiten der Formulierung einer neuen internationalen Drogenpolitik im Rahmen der neuen Weltordnungspolitik zu erschließen.

1.5. Entwicklung der Forschung. Ein Dialog mit den Beteiligten

Obwohl die Forschung und die Formulierung der Problematik auf theoretischen Tatbeständen beruht, wird hier versucht, sich der aktuellen Problematik mithilfe von Interviews mit an der Formulierung dieser Politik - sowohl auf nationalem als auch auf internationalem Niveau - der Beteiligten zu nähern.

Die Autorin des Textes ging von bestehenden Informationen als Basis der neuen Formulierung der Drogenpolitik aus und entwickelte ein Schema, das einen Überblick bietet über die Entwicklung und den Prozeß der Formulierung in den Epochen, in denen das Problem des Handels und des Konsums der Drogen das höchste Ausmaß erreichte. Auf der Basis dieser Informationen war es notwendig, sich den neuen Linien der Formulierung anzunähern, um feststellen zu können, welche möglichen Entwicklungen sie bieten können und daraus zu schließen, ob sie Teil der neuen Weltordnungspolitik sind oder ganz im Gegenteil, den Weg zu einer neuen Formulierung der Problematik behindern.

Da diese Arbeit eine Analyse der Drogenpolitik ist, die mit drei wesentlichen Aspekten, nämlich der Herstellung, dem Konsum und dem Handel von Drogen zusammenhängt, konzentriert sie sich auf die mit der Formulierung einer internationalen Politik verbundenen Punkte. Ausgehend von der Tatsache, daß die Problematik des Konsums in den Bereich der Sozialpolitik fällt und der Umgang mit der Problematik in der nationalen Gesundheitspolitik stattfindet, während die Aspekte bezüglich der Produktion und des Handels internationaler Aktionen bedürfen, werden in dieser Arbeit die Schwerpunkte auf Maßnahmen gegen die Herstellung, gegen den Handel und gegen das Eindringen illegaler Gelder in das Finanzsystem gelegt, ohne auf gesundheitliche Aspekte wie z.B. die Rehabilitation oder Prävention tiefer einzugehen. Jedoch werden diese Punkte genannt, weil sie Teil einer umfassenden Politik sind. Diese Studie schließt nicht eine mögliche Diskussion medizinischer

und erzieherischer Aspekte aus, da am Ende eine Wiederaufnahme der sozialen Aspekte in die Drogenproblematik vorgeschlagen wird. Diese sozialen Aspekte schließen die Aus- und Fortbildung, die langfristigen Programme in bezug auf die Prävention, die Resozialisierung, die alternative Entwicklung und den Aufbau sozialer Gruppen ein, die in der Lage sind, aktiv an einer möglichen internationalen Politik teilzunehmen.

Aus diesem Grund bezogen sich die durchgeführten Interviews in allen Fällen auf Personen, die für politische Entscheidungen und für die Entwicklung von Programmen im Kampf gegen die Herstellung und den Handel von Drogen verantwortlich sind. In bezug auf Kolumbien ist das Spektrum der Akteure breiter, weil Gespräche mit direkt Betroffenen und Beteiligten in der Entwicklung der Antidrogenpolitik vorausgesetzt wurden. Das heißt, daß Interviews mit Bauern, Ureinwohnern, Journalisten, Juristen wie auch mit Vertretern der Regierung und Wissenschaftlern, die mit dieser Problematik befaßt sind, durchgeführt wurden. In Deutschland blieb die Befragung auf das Niveau der Regierung, das heißt auf das Innenministerium, beschränkt, weil aufgrund der nationalen Struktur sowohl die Informationen der Bundesländer und die von ihnen gefällten Entscheidungen in diesem zentralen Organ registriert werden. Es ist zu beachten, daß sich in diesem Ministerium wichtige verantwortliche Institutionen befinden, die für die Information und Formulierung der Drogenpolitik auf nationalem Niveau zuständig sind, die aber nicht notwendigerweise für jedes Bundesland gleich sein muß. Die Forschung der Europäischen Union wurde grundlegend in Brüssel entwickelt, wo es möglich war, Vertreter eines regionalen Integrationsprojekts zu treffen, das sich mit der Drogenproblematik für Lateinamerika beschäftigt. In diesem Kapitel bestand das Interesse darin, die Aspekte der Drogenpolitik der Europäischen Union mit der Problematik in Lateinamerika zu verbinden, und zwar ausgehend von der Rolle, die die lateinamerikanischen Länder bzw. Kolumbien in der Drogenproblematik spielen. Schließlich war es für die Forschung über die UNO notwendig, nach Wien zu reisen, da sich dort der größte Teil der mit dem Drogenproblem befaßten Institutionen befindet. In Verbindung mit geschichtlichen Informationen über die Entwicklung der Behandlung der Problematik innerhalb der UN-Institutionen wurde versucht, die Annäherung an den lateinamerikanischen Länder zu orientieren, um einen klaren Diskussionspunkt zu finden.

Diese Studie versucht, einen neuen Umgang mit der internationalen Drogenpolitik aufzuzeigen, indem mögliche Verbindungen zwischen Akteuren betrachtet werden, die bisher keine bedeutende Rolle für die Formulierung einer Antidrogenpolitik gespielt haben. Es wird klar, daß weder Deutschland noch Kolumbien, noch die Europäische Union eine entscheidende Rolle in der

Formulierung und Steuerung der gegenwärtig existierenden Antidrogenpolitik gespielt haben, die seit Beginn dieses Jahrhunderts im Rahmen der nationalen nordamerikanischen Antidrogenpolitik Folgen auf internationalem Niveau hatte. Als Akteure in der neuen Wirtschafts- und Sozialordnung haben sie nun aber die Möglichkeit, eine führende Rolle in einer neuen Weltordnungspolitik einzunehmen. Diese neue Weltordnungspolitik bedeutet zwar eine stärkere Abhängigkeit der Betroffenen voneinander und die Bereitschaft zu Kompromissen, gleichzeitig ermöglicht sie aber, politische Akteure mit einer anderen Akzentuierung im internationalen Rahmen wahrzunehmen und neue Handlungsfelder für diejenigen zu öffnen, die bisher eher im Hintergrund waren.

Obwohl historisch betrachtet die Beziehungen zwischen beiden Subkontinenten (Westeuropa und Lateinamerika) auf wirtschaftlichen Interessen basierten, wird heute eine neue Bewertung dieser Annäherung notwendig, um mit der Europäischen Union ein neues wichtiges, geopolitisches Zentrum für die Länder Lateinamerikas zu öffnen.

Andererseits öffnet die Tatsache, daß in Europa die Antidrogenpolitik seit ihren Anfängen im Vergleich zu den Vereinigten Staaten von Amerika weniger restriktiv orientiert war, eine neue politische Handlungsmöglichkeit für beide Akteure, die zwar bisher ihre Beziehungen noch nicht neu definiert haben, was aber an der Schwelle zum 21. Jahrhundert und basierend auf der Möglichkeit einer neuen Weltordnungspolitik begünstigt werden könnte.

In jedem Kapitel ist eine Struktur zu erkennen, die die historischen Prozesse ergänzt um entscheidende politische Ereignisse darstellt, um auf existierende internationale Beziehungen auf diesem Gebiet zu schließen und herauszufinden, ob diese helfen, eine mögliche Annäherung zu erreichen oder zu ihrer Behinderung beitragen. Das letzte Kapitel, die Analyse einer möglichen Weltordnungspolitik, ist deshalb ein Vorschlag, in dem die kritischen Aspekte des Kompromisses, die individuellen Irrtümer aber gleichzeitig auch die Perspektiven hervorgehoben werden.

Auch wenn diese Arbeit einen vergleichenden Charakter hat, soll klar gestellt werden, daß sich die Analyse in keinem Moment auf einen Vergleich der Politiken der beiden ausgewählten Länder beschränkt, weil genau in deren Unterscheidungsmerkmalen der Wert einer Annäherung liegt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine internationale Drogenpolitik formuliert und gesteuert werden kann, in der, wie bereits erwähnt, die Akteure unterschiedliche Annäherungsniveaus erreichen. Genauso soll klar gestellt werden, daß die Vergleichspunkte als Aspekte zu sehen sind, die den internationalen Charakter des Themas hervorheben.

Schließlich wird in der hier vorliegenden Studie die Frage nach der Rolle des Nationalstaates in der neuen Weltordnungspolitik gestellt. Die ausgewählten Fälle beweisen eine mangelnde Handlungsfähigkeit des Staates bezüglich einiger Anforderungen im Kampf gegen die Drogen, ein Aspekt, der stärker diskutiert werden muß, wenn die Politik eine Rolle in der neuen Weltordnung spielen soll.

2. DAS DROGENPROBLEM IN KOLUMBIEN: DAS RESULTAT EINER NICHT GELÖSTEN SOZIALSCHULD UND EINES UNSCHLÜSSIGEN STAATES

2.1. Die Kriege gegen den Rauschgifthandel in Kolumbien

„Der Staat ist ... ein auf das Mittel der legitimen (d.h.: als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen“. Max Weber¹

2.1.1. Das Fehlen an politischem Willen und sozialer Kohäsion der Zivilgesellschaft

Kolumbien: Aktionsfeld des Drogenhandels

In bezug auf die Krise der Menschenrechte in den 90er Jahren äußerte Amnesty International², daß, obwohl Kolumbien in den 80er und 90er Jahren formal den Status einer Demokratie hat, und einige Mitglieder der Exekutive, Legislative und Judikative sich stark dafür einsetzten, die Ermordung und das Verschwinden von Menschen zu verhindern, es nicht möglich war, diese Verbrechen zu kontrollieren, solange die Regierung nicht genügend **politischen Willen**³ aufbringt, die Aktivitäten der verschiedenen bewaffneten Kräfte, die sich im Land gegenüberstehen, zu bekämpfen.

Kolumbien hat seit seiner Unabhängigkeit bis zum heutigen Tage einen beständigen und stets anwachsenden Prozeß der Gewalt erlebt, dessen Gründe zurückzuführen sind auf den Kampf um die Herrschaft über das Land⁴, auf einen starken Regionalismus, der das nationale Zusammenleben erschwert⁵, auf die Unfähigkeit der politischen Parteien, die grundlegenden Bedürfnisse ihres Volkes zu erkennen und den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern⁶, auf den schnellen Aufbruch zur Modernität und das darauffolgende Fehlen einer konkreten Planung der urbanen Zentren und bei der Erschließung von landwirtschaftlichen Flächen sowie auf die Langsamkeit des Staates bei dem Versuch, die abgelegenen Regionen Kolumbiens zu integrieren. Obwohl sich die Konflikte bis 1900 im Spannungsfeld der zwei existierenden politischen Parteien abspielten, waren die ideologischen Unterschiede auf regionale und persönliche Streitigkeiten der entstehenden Oligarchie ausgerichtet,

¹ Max Weber, „Politik als Beruf“ 1991, in: Gesamelte politische Schriften (1921) S. 507.

² Amnistía Internacional, „Desapariciones forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa“. Manual para la acción. Madrid, España, 1994. S. 39.

³ Hervorgehoben von der Verfasserin dieser Arbeit

⁴ Vgl. auch: Amblay Yebes, „Violencia en Colombia“ (Überblick über die Entwicklung der Gewalt und der Rolle des Landes Kolumbien); und „El desarrollo histórico del campo colombiano“, Bogotá, Kolumbien, 1991. S. 257-307.

⁵ Jaime Eduardo Jaramillo, „Colonización, Coca y Guerrilla“, Alianza Editorial Colombiana, Bogotá, Kolumbien, 1989. S. 3-4: „Kolumbien war und ist ein Land der Regionen. Das was in diesem Zusammenhang aufzuzeigen ist, ist, daß der Umstand seiner produktiven Beschäftigung und die Entstehung einer stabilen Besiedlung ein ungleicher und nicht fortlaufender Prozeß ist, der in seiner radikalen Asynchronie der regionalen Geschichte ausgedrückt wird, die als einen ihrer Effekte die Koexistenz von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Prozessen in dem selben nationalen Raum hat, die verschiedene Ausprägungen der Entstehung von stabilen Besiedlungen zeigte.“

⁶ Francisco Leal Buitrago, zitiert von Kurtenbach, in: „Das politische System des Klientelismus“ 1990. S. 21-46: „Beide Parteien waren sektiererisch und schlossen ihren jeweiligen Gegner aus. Sie artikulieren sich in politischen Subkulturen, die das Herrschaftssystem auf der Grundlage aufrecht erhielten, daß die Spaltung in Parteien die einzige und wichtigste der Gesellschaft sei. Die Tendenz zu

und auch die Bauern und Arbeiter wurden in diesen blutigen Konflikt involviert. Zu Beginn dieses Jahrhunderts erlebte Kolumbien die zerstörerischste lokale und regionale Auseinandersetzung, die zwischen 1899 und 1902 mehr als 150.000 Opfer während „des Krieges der tausend Tage“ forderte.

Es folgten 40 Jahre der relativen Ruhe und politischen Passivität, die gelegentlich Konflikte durch das Eintreten Kolumbiens in die internationale Wirtschaft, die wachsende Urbanisierung, die verspätete Industrialisierung, die Neuverteilung des Landes und die Verarmung einer großen Masse der Bevölkerung hervorrief. Diese Situation fand ihren Höhepunkt in der Ermordung des liberalen politischen Führers Jorge Eliécer Gaitán, im Jahre 1948, und hatte einen bis dahin nicht gekannten bewaffneten Konflikt der politischen Parteien zur Folge. Als Konsequenz hierauf mußten Tausende von Bauern ihr Land verlassen und in neue Siedlungsgebiete ziehen. Die sogenannte Periode „La Violencia“ schwächte noch mehr die Vermittlungsfähigkeit der liberalen und konservativen Vertreter und führte zu einem Putsch des Militärs, um diese Eskalation der Gewalt zu stoppen. Nach Ende der Militärregierung im Jahre 1957 und dem darauffolgenden „Pakt“ der beiden politischen Gruppen, der „Nationalen Front“ (Frente Nacional), begann eine neue Phase in dieser Gewaltspirale, deren Ursachen auf den Beginn dieses Jahrhunderts zurückzuführen sind.

Nach Aussagen von Carlos Medina Gállego wurde im Zuge dieses neuen politischen Prozesses, „die Auseinandersetzung der Parteien beendet und über einen Zeitraum von 16 Jahren eine Möglichkeit zur Versöhnung eingeleitet, in denen sich die zwei politischen Parteien gegenseitig ablösten und sich in erster Linie die administrativen Aufgaben von vornherein teilten, mit dem Ziel, die Voraussetzung einer vollständigen politischen Stabilität zu schaffen, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes garantieren sollte.“⁷ Es wurden Reformen vorangetrieben, insbesondere die Agrarreform, und große Erwartungen bei der ländlichen Bevölkerung geweckt, die wie keine andere unter der Gewalt des Zweiparteienstreits gelitten hatte. Trotzdem stand die „Frente Nacional“ - wie Leal Buitrago in seinem Buch „Estado y política en Colombia“ gezeigt hat - in Wirklichkeit vor dem wirtschaftlichen Ruin. Die niedrigen Kaffeepreise, der Beginn des Abbaus der Substitution des einfachen industriellen Sektor und das Steuerungleichgewicht erschwerten von Anfang an die Funktion einer bürokratischen Integration des Staates. Diese wirtschaftlichen Bedingungen verhinderten die Entwicklung eines politischen Projektes, das dazu beitragen sollte, neue soziale und politische Bedingungen zu schaffen, welche die Nation dringend benötigte. Zudem handelte es sich zwar um einen „Pakt zwischen den Parteien“, jedoch war es kein „Pakt mit den sozialen Gruppen“,

Zweiparteienkoalitionen bildete einen wirksamen Mechanismus, die Konflikte abzuschwächen, die von der Parteifraktionierung aufgrund der regionalen Aufspaltungen und dem ausufernden politischen Sektierertum herfiel.

⁷ Carlos Medina Gállego. „Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia“. *Docummentos Periódicos*. Bogotá, Kolumbien, 1990. S.127.

ein Grund, weshalb einige Wissenschaftler in der Ansicht übereinstimmen, daß in dieser Periode die Gewalt in Lateinamerika zunahm, die wir bis Ende dieses Jahrhunderts vorfinden. Bruce Michael Bagley betont in seiner Analyse über „Colombia y la guerra contra las drogas“, daß „die restriktiven politischen Maßnahmen, die von beiden Parteien zur Zeit der Nationalen Front (1958-1974) und deren Verlängerung (1974-1986) übereinstimmend ergriffen wurden, lediglich der herrschenden Elite der liberalen und konservativen Partei eine effektive Beteiligung am Regierungssystem ermöglichten, während allen anderen in der Modernisierungsphase aufstrebenden sozialen Kräften der Zugang verweigert wurde.“⁸ Als Antwort auf diese Einschränkung demokratischer wie auch wirtschaftlicher Partizipation bildeten sich innerhalb der Nationalen Front eine Vielzahl von teils kurzlebigen Guerrillagruppen, politischen Bewegungen und Hilfsorganisationen. So entstanden folgende Gruppen: ANAPO; die revolutionäre liberale Bewegung -Movimiento Revolucionario Liberal-, MRL, [1962]; die Arbeiter-Studenten und Bauern Bewegung -Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino-, MOEC [1961]; die bewaffneten revolutionären Streitkräfte Kolumbiens -Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-, FARC, [1963-1964]; das nationale Befreiungsheer -Ejército de Liberación Nacional-, ELN, [1964-65]; die Volksbefreiungsarmee -Ejército Popular de Liberación, EPL, [1967]; die freie Bewegung der kommunistischen Partei -Movimiento Libre del Partido Comunista-, PCC -ML-, [1964]; die Vereinigte Front -Frente Unido- [1965]; die MOIR [1969], sowie die Konföderation der Arbeiter Kolumbiens -Confederación de Trabajadores de Colombia-, CSTC, [1964] und die nationale Vereinigung der organisierten Bauern -Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-, ANUC, [1967].

Die Gewalt als Ausdruck der Suche nach politischer, wirtschaftlicher und sozialer Partizipation hatte die Schwächung der bestehenden Machtverhältnisse und einen Legitimitätsverlust des Staates zur Konsequenz, und dieser war weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart in der Lage, seine Legitimität oder sein Gewaltmonopol wiederzuerlangen. Mit dieser Problematik einhergehend sieht sich Kolumbien mit der Herstellung, dem Handel und der Vermarktung von Drogen konfrontiert. Die Faktoren hierfür sind vielschichtig. Einer ist sicherlich in der in den 60er Jahren beginnenden Auswanderungsbewegung von Kolumbien in die Vereinigten Staaten, verbunden mit dem anwachsenden Drogenkonsum sowohl in Nordamerika als auch in Europa zu sehen. Des Weiteren ist die Existenz eines staatlich bereiteten Nährbodens für eine illegale Wirtschaft während der 70er Jahre zu nennen. In den 80er Jahren trat dann die Situation der durch die Abwanderung der permanent von Todesschwadronen bedrohten Bauern zutage, deren brachliegendes Land nun zum Drogenanbau genutzt wurde. Und schließlich im letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts ist eine

⁸ Bruce Michael Bagley, „Colombia y la guerra contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico.“ Ediciones Uniandes, CEI und

weitere Verschlechterung der sozialen wie wirtschaftlichen Verhältnisse, die Korrumpierung des Staates durch die Drogenkartelle, das Kollabieren der öffentlichen Ordnung durch die sprunghafte Zunahme von Massenmorden und Massakern, welche nur weitere repressive Maßnahmen gegen die Zivilbevölkerung zur Folge hatten zu beobachten.⁹

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert nun erlebt die kolumbianische Gesellschaft eine weitere Eskalation der Gewalt seitens der verschiedenen sozialen Akteure und des Staates, der gegen seine eigenen Institutionen und gegen die Zivilbevölkerung vorgeht. Obwohl die sogenannten Todesschwadronen bereits im Jahre 1978 zum ersten Mal in das Bewußtsein der Öffentlichkeit rückten, wuchs die Zahl der von ihnen vollzogenen Hinrichtungen stetig an und kostete in den folgenden zehn Jahren 3 500 Menschen das Leben, und die Zahl der Verschwundenen stieg im Jahre 1992 auf 1 500 Personen an.¹⁰ Im Jahre 1987 verwies der damalige Regierungsminister und spätere Präsident der Republik, César Gaviria Trujillo, vor dem Kongreß auf die Existenz von 140 paramilitärischen Gruppen im Land.¹¹ Gleichzeitig gestand er die Unfähigkeit des Staates ein, diese Gruppen zu bekämpfen, aufgrund der Art und Weise ihres Vorgehens und fehlender staatlicher Präsenz in den von ihnen beherrschten Gebieten.¹² In der Presse hatte sich unterdessen die Meinung durchgesetzt, daß die Todesschwadronen von staatlicher Seite unterstützt wurden.¹³ Aufgrund der Ausweglosigkeit dieser Situation, dem nicht erklärten Krieg in Kolumbien mit seinen ständigen Massakern, terroristischen Aktionen, Entführungen und dem Verschwinden von Menschen¹⁴, wachsen einerseits die Ängste in der Zivilbevölkerung und bilden sich andererseits Regierungen, die sich - angesichts fehlender sozialer Lösungen - auf eine repressive Politik zurückziehen, die den

CEREC .Bogotá, Kolumbien, 1990 .S.175-233 .

⁹ Carlos Medina Gallego . „Autodefensas, paramilitares y Narcotráfico en Colombia“ . Documentos Periodísticos, Bogotá, Kolumbien, 1990 . S.270 : „Der Drogenhandel führte zu Massenmorden und Dynamitanschlägen gegen staatliche Funktionäre.“

¹⁰ Amnistía Internacional . „Desapariciones forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa“ . Manual para la acción . Madrid, España, 1994 . S.39 .

¹¹ Amnistía Internacional . „Desapariciones forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa“ . Manual para la acción . Madrid, España, 1994 . S.40 : „Der Ursprung vieler dieser Organisationen ist in den zivilen Gruppen der ‚Selbstverteidigung‘ zu finden . Diese wurden von den bewaffneten Kräften Kolumbiens, als Hilfskraft für die reguläre Armee im Kampf gegen die Guerrillas errichtet . Die Kommandanten der Brigade der Armee und die Führungsgruppe der Brigade sowie die Battalione in den Konfliktzonen rekrutierten, bewaffneten, schulten und hielten sich an die paramilitärischen Gruppen der ‚Selbstverteidigung‘ während ihnen die Grundbesitzer, die Industriellen und danach die Drogenhändler wirtschaftliche Unterstützung zukommen ließen.“

¹² Gabriel Murillo Castaño . „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“, in: „Narcotráfico en Colombia. Documentos políticos, económicos, jurídicos e internacionales“ . TM Editores-Uniandes. Bogotá, Kolumbien. 2. Aufl. 1995 . S.198-276 .

¹³ Jorge Child . Diario „El Espectador“ . 19.08.1989 . S.3A .

¹⁴ Seit 1989 sind Massenmord oder Massaker der Land- und Dorfbewölkerung die wichtigsten Gründe für die hohe Sterblichkeitsrate in Kolumbien . Obwohl diese Verbrechen seit Mitte der 80er Jahre verübt werden, stieg die Zahl der Massaker im Jahre 1990 auf 124 Aktionen, bei denen 664 Personen ihr Leben verloren . Eine gegenläufige Bewegung ist in bezug auf die Zahl der Opfer und die verübten Taten zu verzeichnen, denn obwohl die Zahl der Opfer gesunken ist, stieg die Zahl der Verbrechen . Beispielsweise wurden 1996 110 Massaker registriert, bei denen 572 Personen starben, während 1997 114 Massentötungen mit 563 Toten ermittelte wurden . Antioquia ist der gefährlichste Verwaltungsbezirk Kolumbiens gefolgt von den Städten Bogotá und Cali . Nach Angaben der Leitung des Amtes für Kriminalforschung (DIJIN) wurden in den vergangenen 11 Jahren in Kolumbien 278 208 Menschen ermordet . Die Zahl der Ermordeten in Kolumbien sind wie folgt: 1987 21 129 Personen; 1988 stieg die Zahl auf 21 191; der Anstieg der Zahl begann im Jahre 1989 als 23 384 Personen starben; 1990 verloren 24 308 Menschen ihr Leben; ihren Höhepunkt erreichte die Zahl im Jahre 1991 mit 28 284 Toten . In den zwei folgenden Jahren wurden ähnlich hohe Zahlen registriert: im Jahre 1992 28 244 und 1993 28 173 Tote . Im Jahre 1994 fiel die Zahl auf 26 828, weiter fiel die Zahl im Jahre 1995 auf 25 398, dagegen stieg die Zahl im Jahre 1996 erneut auf 26 642 Tote . Während im Jahre 1997 24 647 Personen bei dieser Art von Verbrechen ums Leben kamen, was impliziert, daß in Kolumbien jeden Tag durchschnittlich 68 Menschen ermordet werden . Diese Daten beruhen auf Veröffentlichung der Leitung des Amtes für Kriminalforschung (DIJIN) in Kolumbien .

Rechtsstaat, wie er von der Nationalverfassung ursprünglich aufgezeigt wurde¹⁵, in Gefahr bringen. So taucht Kolumbien im lateinamerikanischen Kontext als die einzige Nation auf, die am illegalen Drogenmarkt, dem Anbau, der Produktion, dem Transport, der Verteilung und der Vermarktung der drei wichtigsten narkotischen Substanzen beteiligt ist, welche aus Marihuana, Koka und Mohn hergestellt werden.

2.1.2. Die traditionelle Verwendung, Mißbrauch und Bekämpfung der Koka

Obwohl der Anbau und die Verwendung *mambo* oder das Kauen der Kokablätter in Lateinamerika bei allen Indianern traditionell gleichsam verankert war, ist die Verwendung bei den Ureinwohnern Perus und Boliviens hierbei im Vergleich zu denen in Kolumbien wesentlich deutlicher ausgeprägt. Die Inkas bekamen die Koka von Mama Ocllo und Manco Capac, den Gründern des Inkareiches, während es in den kolumbianischen Anden Bochica war, „der auf dem Weg durch die Hochebene den Indianern am Fluß Chicamocha den Anbau lehrte, welche die Lieferanten der Blätter an die Muiscas wurden [...] In den Tempeln von Sogamoso und Chía verwendeten die Priester diese Blätter in großen Ritualen [...] Der Wissenschaftler José Pérez Barradán zeigt, daß einige Statuen der San Augustin Kultur runden Auswuchs der Wangen aufweisen, die er für Zeichen für Kokablätter hält.“¹⁶ Der breite Konsum der Kokablätter war somit in diesen indianischen Kulturen nicht verbreitet und entstand erst durch die Besteuerung und den Anbau der Koka während des Kolonialismus, als die Blätter zu einem wirtschaftlichen Faktor wurden.¹⁷ Obwohl jene Indianerstämme, welche sich auf den Schmuggel und den Handel der Blätter spezialisiert hatten, in der Literatur früh Erwähnung fanden, lassen sich die Wurzeln illegaler Drogengeschäfte in Kolumbien nicht nur kulturhistorisch belegen, sondern finden sich auch in der Entwicklung einer illegalen Wirtschaft, die sich bis in die Periode der spanischen Konquista zurückverfolgen läßt. Parallel zum Schmuggel von Smaragden und Gold schlugen die neuen Kolonisatoren der spanischen Halbinsel Profit aus dem Handel mit den Kokablättern.

¹⁵ Im ersten Teil der Nationalen Verfassung, in dem die grundlegenden Prinzipien zu finden sind, heißt es: „Artikel 1. Kolumbien ist ein sozialer Rechtsstaat, der als einheitliche, dezentralisierte, mit autonomen Verwaltungsbereichen, demokratische und pluralistische Republik organisiert ist, die durch die Achtung der Menschenwürde, die Arbeit und die Solidarität der Menschen in dem Land und die Wichtigkeit des allgemeinen Interesses getragen wird. Artikel 2. Die Macht der Republik wurde eingesetzt, um alle in Kolumbien lebenden Menschen zu schützen, insbesondere ihr Leben, ihre Ehre, ihr Hab und Gut, ihren Glauben und darüber hinaus ihre Rechte und Freiheit und um die Realisierung der Pflichten des Staates und der Bürger zu sichern.“ „Constitución Política de Colombia“. TEM IS, Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1991. S. 8.

¹⁶ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: imperio de la coca“ Percepción Ltda. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 17.

¹⁷ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: imperio de la coca“ Percepción Ltda. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 17. Die Autoren zeigen, daß „dank der spanischen Konquistadoren und Kolonisatoren wurde ein immenser Teil der indianischen Bevölkerung drogenabhängig. Die Gier nach Geld veranlaßte die Konquistadoren den Kokaanbau auszuweiten, auf Kosten des Bergbaus und des Goldes [...] Felipe II erließ einige drastische Gesetze gegen die spanischen Drogenhändler und Kultivatoren im Jahre 1560, 1563 und 1569“.

Die Koka war legal und wurde darüber hinaus während des 18. und 19. Jahrhunderts nicht kontrolliert. Die ersten Kontrollmaßnahmen wurden 1920 mit den Gesetzen Nr. 11 und Nr. 118 ergriffen, mit denen der Import und Verkauf von Drogen, die „verderbliche Gewohnheiten“ hervorzurufen, kontrolliert wurde. Im Jahre 1936 widmete sich das kolumbianische Strafgesetzbuch diesem nun strafbaren Verhalten. Hauptaugenmerk wurde gelegt auf „die Herstellung, die Verteilung, den zugelassenen wie illegalen Verkauf, wie auch den Betrug mit narkotischen Substanzen oder deren Konservierung für selbige Ziele.“¹⁸ Erst im Jahre 1938, als die Regierung unter Ospina Pérez die Genfer Konventionen der Jahre 1925 und 1931 unterschrieben hatte, erließ das nationale Gesundheitsamt die Resolution Nr. 11, nach der man „seit der Gültigkeit dieser Resolution Kokablätter nur noch in autorisierten Apotheken und Drogerien auf Rezept erhalten konnte.“¹⁹ Eine weitere Verschärfung der Kontrollen der Kokaplantagen vollzog sich im Jahre 1941, als das Arbeitsministerium durch die Resolution Nr. 578 verfügte, eine Erhebung der Kokaplantagen durchzuführen und den Anbau von neuen Pflanzen zu verbieten. Laut statistischen Angaben verteilte sich die Produktion von Koka in dieser Dekade wie folgt: Cauca 4.000 Hektar in 22 Gemeinden mit einer Produktion in Höhe von 127.978 kg, Huila stellte in fünf Gemeinden 83.200 kg her, Santander del Sur baute in sechs Gemeinden 125.000 Bäume an und Boyaca produzierte 200 kg in drei Gemeinden.“²⁰

Seitdem diente der internationale Druck als Antrieb für die Erlassung von Kontrollmaßnahmen über den Anbau und die Produktion von narkotischen Substanzen. In diesem Zusammenhang wurden die Gesetze Nr. 6 von 1945 und Nr. 45 von 1946 und das Dekret Nr. 2127 von 1946 erlassen, mit denen die Bezahlung in Naturalien untersagt, der Anbau der Kokapflanze bestraft und Arbeitgebern verboten wurde, Gehälter mit Koka zu bezahlen. Die ersten Proteste, an denen sich Bauern, Landbesitzer und Geschäftsleute beteiligten, um die Zerstörung des Kokaanbaus zu verhindern, richteten sich gegen die Erlassung des Dekrets Nr. 896, mit dem im Jahre 1947 die Kontrollen verschärft werden sollten, was mit den bisherigen Gesetzen nicht erreicht werden konnte. Dieses als erstes Antidrogenstatut angesehene Dekret mußte aufgrund des ausgeübten Drucks verschoben werden und geriet dann später in Vergessenheit.²¹ Nach Angaben von Child und Arango tauchten schon in den 50er Jahren, „die Kultivatoren von Koka mit nicht vorhersehbarer politischer Kraft in der Cauca auf [...] Gleichzeitig erhöhte sich der Anbau, und im Jahre 1959 wurde in Medellín ein mit

¹⁸ Plan Nacional „Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga“. Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September 1995. S. 63.

¹⁹ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: in perío de la coca“. Percepción Ltda. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 270.

²⁰ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: in perío de la coca“. Percepción Ltda. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 270.

²¹ Im Jahre 1947 erließ der Präsident Ospina Pérez das Dekret 1472 vom 30. April 1947, durch das die Maßnahmen über die Zerstörung des Kokaanbaus gemäss Dekret 896 verschoben wurden.

Havanna in Verbindung stehendes internationales Drogenetz aufgedeckt, welches zum Export von Heroin und Kokain diente.²²

In den 60er Jahren verdrängte Marihuana das Kokain als beliebteste Droge der westlichen Welt. Zu Ende des Aufschwungs des aus Uraba in Kolumbien exportierten Marihuanas um das Jahr 1974 verlagerten sich die Drogenschmuggelringe weiter südlich nach Medellín, um mit dem Kokainhandel zu beginnen, welcher Ende der 70er Jahre eine Renaissance erlebte. Mit steigender Nachfrage in den Vereinigten Staaten erhöhten sich die Importe von Kokapaste aus Bolivien und Peru nach Kolumbien. In den dünner besiedelten kolumbianischen Grenzgebieten zu Peru entstanden Laboratorien *-cocinas-*, in denen die Kokapaste zu Kokain verarbeitet wurde. Hierbei bediente man sich des Wissens von Mitgliedern chilenischer Kokaenschmugglerbanden, welche nach dem Militärputsch im Jahre 1973 aus dem Nachbarland vertrieben worden waren. Im Jahre 1977 präsentierte die amerikanische Drogen Bekämpfungsbehörde - Drug Enforcement Agency DEA -, einen als „Medellin Trafficking Syndicate“ bezeichneten Bericht, in dem der Umfang des Handels und die Struktur dieser kriminellen Organisation aufgezeigt wurde.²³ Den Umfang des in die Vereinigten Staaten geschmuggelten Kokains bezifferte die DEA im Jahre 1976 mit circa 14-19 Metertonnen Kokain, der bis zum Jahre 1982 auf 45 eingeführte Metertonnen anstieg. Das sogenannte Syndikat von Medellín, im allgemeinen Sprachgebrauch als „Medellin-Kartell“ bekanntgeworden, wickelte sich seit den 80er Jahren nicht nur dem Export des Großteils von Kokain aus Kolumbien in die Vereinigten Staaten, sondern wurde auch für eine Serie von Terrorakten verantwortlich gemacht, die zum Machterhalt auf diesem hart umkämpften Markt dienten.

Trotz bestehender organisierter Exportstruktur entwickelte sich Anbau und Herstellung, vor allem in Kolumbien, in zwei verschiedene Richtungen. Einerseits förderten die Drogenhändler den Anbau, verteilten die Samen und bezahlten hohe Preise für die Produktion. Andererseits kauften sie Land bis zur „frontera agrícola“, d.h. bis zur Grenze des Gebietes, welches landwirtschaftlich nutzbar gemacht werden kann, um dort Laboratorien zu errichten und eigenen Anbau zu betreiben. Die von Sergio Uribe Ramírez durchgeführte Untersuchung über „den illegalen Anbau in Kolumbien“ unterscheidet den existierenden Kokaanbau nach zwei Gruppen: Der Anbau mit kommerziellem Ziel und der Anbau durch bäuerliche Familien²⁴, „charakterisiert durch den Einsatz von moderner

²² Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: in perío de la coca“. Percepción Ltda. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 130.

²³ Bruce Michael Bagley. „Colombia y la guerra contra las drogas“, S. 182, zitiert den Bericht des Select Committee on Narcotics Abuse and Control von August 1977, in dem es heißt: „Der Kokainhandel wird dominiert von disziplinierten Syndikaten [...] Einige sind organisiert wie internationale Unterweltorganisationen, die in einer vertikalen Struktur von den schwarzen Laboren in Kolumbien bis zu den Verteilern in den Vereinigten Staaten aufgebaut sind. Dies hat zum Ergebnis, daß in Kolumbien eine weite und aggressive kriminelle Organisation entstanden ist, die den gesamten südamerikanischen Handel dominiert.“

²⁴ Sergio Uribe Ramírez. „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, 1997. S.

Technologie im Gegensatz zum traditionellen Anbau, des weiteren durch den unterschiedlich großen Ertrag und der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte im kommerziellen Sektor.“²⁵

Das Fehlen einer statistischen Tradition in Kolumbien und die Illegalität des Marktes führen zu unterschiedlichen bis widersprüchlichen Schätzungen über den Anbau, die Herstellung und die Gewinne aus dem Handel mit Kokain. Das heißt, daß diese Schätzungen die wirklichen Zahlen bagatellisieren oder übertreiben, außerdem sind die verwendeten Mechanismen für die Messung unterschiedlich und daher wenig vergleichbar.²⁶ Trotz dieser Unzulänglichkeiten lassen die Erhebungen seit Beginn der 80er Jahre einen bedeutenden und konstanten Anstieg der Kokaanbauflächen erkennen. Für die 90er Jahre lautet die Schätzung der „Policía Antinaróticos“ von Kolumbien wie folgt: „Im Land wird eine ständige Ausbreitung des Kokaanbaus registriert mit 37.500 Hektar im Jahre 1991; 37.100 im Jahre 1992; 39.700 im Jahre 1993; 45.000 im Jahre 1994; 50.900 im Jahre 1995 und 67.200 Hektar im Jahre 1996.“²⁷

Tabelle 1: Ausbreitung des Anbaus seit 1991. Konzentration des Anbaus in folgenden Departments

5	1991	1992	1993	1994	1995	1996	% Wechsel 95-96
Guaviare	21.400	22.900	24.100	26.300	28.700	38.600	+ 34%
Caqueta	8.600	8.400	9.300	11.700	15.600	21.600	+ 38%
Putumayo	2.200	2.400	4.000	5.000	6.600	7.000	+ 6%
San Lucas	5.300	3.400	2.300	2.000			
TOTAL	37.500	37.100	39.700	45.000	50.900	67.200	+ 32%

Quelle: Policía nacional, Dirección Antinaróticos, auf der Grundlage von Satelliteninformationen

In der Konsequenz bedeutet dies, daß die kolumbianischen Drogenorganisationen bei Anbau und Herstellung eine weitreichende Autarkie erreicht haben. Des weiteren zeigen die Untersuchungen

35-135. „[...] der Anbau wird zwei Gruppen gemäß ihrer Ziele unterschieden: die Bauern als Produzenten, die sich gezwungen sehen Marihuana, Mohnpflanzen oder Koka anzubauen, als einziges Mittel, um wirtschaftlich überleben zu können, und der kommerzielle Anbau, der direkten Anforderungen für die Lieferung an Grundmaterial an die illegale Drogenindustrie entspricht“.

²⁵ Sergio Uribe Ramírez. „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 35-135. „Der kommerzielle Anbau ist vorwiegend lokalisiert im Amazonasgebiet in den Departements Caqueta, Guaviare, Meta und Putumayo, dieser besteht aus Plantagen über eine Größe von mehr als zwei Hektar mit Erträgen zwischen 1,6-2,8 kg Kokabase pro Hektar/Ernte, mit mehr als fünf Ernten im Jahr unter Einsatz von Technologien. Für die Erhaltung dieser Ernte werden in der Plantagen zusätzliche Arbeitskräfte außerhalb der Produktionseinheit benötigt.“ Uribe Ramírez folgert, daß zwischen 33.400 bis 44.800 Hektar existieren, die als kommerzieller Anbau bezeichnet werden können. Andererseits ist der Kokaanbau durch die Bauern, der im Rahmen des familiären Warenausbaus für Bauern als eine Art Hilfsanbau betrachtet wird, in allen Regionen des Landes verstreut, sein Ausmaß variiert zwischen 100 Pflanzen bis zu drei Hektar mit einem Ertrag von weniger als 2 kg Kokabase pro Hektar/Ernte und maximal 4 Ernten im Jahr.

²⁶ Uribe Ramírez zeigt, daß jede Institution eine unterschiedliche Schätzung über die Größe der Kokaanbaufläche registriert. So heißt es in dem Nationalen Plan von 1995, daß zwischen 35-38.000 angebaute Hektar existieren. In dem COM PESA-Dokument über die Alternative Entwicklung, von 1995, wird von 40.000 Hektar gesprochen, in dem Bericht der Dublin-Gruppe am Ende des Jahres 1994 wird dokumentiert, daß die mit Koka angebaute Fläche bis zu 80.000 Hektar erreicht, während die Schätzung des Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) im Jahre 1994 den Anbau über eine Fläche von 45.000 Hektar angibt. Uribe Ramírez zieht den Schluß, daß die Angaben über die Hektar und die jährliche Produktion größer sein könnten, wenn der Einsatz der Technologie und der kommerzielle Anbau, der für den größten Teil des Drogengeschäftes verantwortlich ist, berücksichtigt würden.

²⁷ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga“, . Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 1997. S: 4-5. Es wird die Tatsache erwähnt, daß die Schätzung über den illegalen Anbau aufgrund der offensichtlichen Fehler der Größenordnung in der Satellitenüberwachungstechnik nicht als präzise Bezugszahl herangezogen werden kann. Es soll hervorgehoben werden, daß sich die Gebiete mit größter Konzentration des Kokaanbaus in den Departements Guaviare, Putumayo und Bolívar befinden.

nicht nur ihre Fähigkeit auf, sich an neue Gesetze und den jeweiligen Umfang politischer Bekämpfung anzupassen, sondern auch ihr Potential, eine äußerst produktive, sich flexibel den jeweiligen Gegebenheiten anpassende, illegale Industrie zu errichten. So erscheint es nicht verwunderlich, daß Kolumbien somit an zweiter Stelle der kokaproduzierenden Länder in der Andenregion steht, nach Peru, aber noch vor Bolivien.²⁸

Tabelle 2: Kokaproduzierende Länder in Südamerika

	1992	1993	1994	1995	1996
Gesamt Hektar in der Regionen	211.700	195.700	201.700	214.800	209.700
Peru	129.100	108.800	108.600	115.300	94.400
Bolivien	45.500	47.200	48.100	48.600	48.100
Kolumbien	37.100	39.700	45.000	50.900	67.200

Quellen: Policía Antinarcoóticos in: „Política Antidrogas Kolumbiana. Seguimiento al plan nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga“ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigativo de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Kolumbien. Dezember 1997. S. 9

Es kann festgestellt werden, daß der Kampf gegen die Koka von drei verschiedenen Seiten geführt wird: 1. die strafrechtliche Verfolgung, mit der man versucht, die Kapazität der den Markt kontrollierenden Organisationen zu beschränken; 2. die prophylaktische Ausrottung der Pflanzen per Hand bzw. durch Sprühflugzeuge, mit Hilfe derer der Anbau und die Produktion bekämpft werden; 3. das Angebot einer alternativen Entwicklung, welches durch veränderte Bedingungen die in den illegalen Anbau verwickelten Bauern motivieren soll, sich wieder der legalen Landwirtschaft zu widmen. Erstmals war es die Regierung des Präsidenten Belisario Betancur, die nach der Ermordung des Justizministers Rodrigo Lara Bonilla im Jahre 1983 einen offensiven Krieg gegen den Drogenhandel führte und unter Einsatz von Sprühflugzeugen Pflanzenvernichtungsmittel gegen den Kokaanbau einsetzte, sowie das Ausreißen per Hand durch die Antidrogenpolizei vorantrieb. Obwohl die Kampagne in den Jahren 1986 bis 1994 nicht konstant durchgeführt wurde, nahm man Ende 1994 die Vernichtung erneut wieder auf. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß es sich bei Kolumbien um das einzige Land Lateinamerikas handelt, das Herbizide im Kampf gegen die Kokaproduktion einsetzt. Doch nach den Protestmärschen der Bauern in der Region Caqueta im Jahre 1995 beendete die Regierung Samper in einigen Regionen des Landes die Vernichtung der Kokapflanzen durch Sprühflugzeuge.

Obwohl das „Prinzip der Ausrottung“ die wesentliche Strategie im Kampf gegen die Koka war und ist, sind die Resultate nicht zufriedenstellend. Dies ist auf den Mangel an Mitteln für ein kontinuierliches und territorial übergreifendes Vorgehen zurückzuführen. Oberst José Leonardo

²⁸ In den 80er Jahren war Kolumbien kein wichtiger Kokablätterproduzent. Die statistischen Zahlen bestätigen, daß Kolumbien sich von einem Kokablätter- und Kokapaste-Importeur zu einem wichtigen Produzenten wandelte.

Gallego, derzeitiger Direktor der Antidrogenpolizei Kolumbiens, sagte in einem Interview in Bogotá, daß „die in jener Gegend eingesetzten Spezialeinheiten festgestellt haben, daß die Vernichtung der Koka- und Mohnpflanzen per Luft oder durch den kontrollierten Einsatz von technischen Mitteln die zahlreichen existierenden Anbauflächen zerstört. Die Realität sieht jedoch so aus, daß im Hinblick auf die Größe des Kokaanbaus und die Tatsache, daß die Vernichtungskampagne nicht kontinuierlich durchgeführt wurde, eine Zerstörung der ausgedehnten Anbauflächen nicht erreicht wurde. Da Kolumbien nicht über die notwendigen Mittel verfügt, um mit einer gezielten, territorial übergreifenden Aktion gegen die diversen Zentren des Kokaanbaus vorzugehen, konnte sich, während sich die Einsätze auf ein Anbauzentrum konzentrieren mußten, der Anbau in einem anderen weiter ausdehnen.“²⁹ Parallel hierzu fanden die Kokabauern Mittel und Wege, ihren illegalen Anbau gegen die durch die Sprühflugzeuge eingesetzten Pflanzenvernichtungsmittel zu schützen. In dem Text „Comportamientos y Búsquedas alrededor del narcotráfico“ interviewt Manuel Hernández einen Kokabauer, der bestätigt: „Die Ausräucherung ging weiter. Aber die Leute finden immer einen Ausweg für ein Problem; und wenn die Flugzeuge vorbeiflogen, besprühten sie die Kokapflanzen mit Melasse, um den Anbau vor dem Herbizid zu schützen. Wahrscheinlich, weil die Glucose das Pflanzenvernichtungsmittel absorbierte, oder was weiß ich. Die Leute suchen sich ihren Weg, um zu überleben. Mittlerweile ist es eine Art Gift, was die Pflanzen schützt, aber es ist das, was sich in El Retiro am besten verkauft. Mit diesem Gift besprühen wir die Pflanzen, weil es sich um ein Gift handelt, das gegen das andere Gift eingesetzt wird. Die Leute wissen bereits, wieviel Benzin ein Sprühflugzeug tanken und wie weit es mit einer Tankfüllung fliegen kann. Sie sagen also: Wenn es uns acht oder fünfzehn Tage kostet, um weiter in den Regenwald vorzudringen, damit sie uns nicht austräuchern, dann tun wir das. Auf diese Weise entstehen Abholungen und neue Einschnitte in den Urwald.“³⁰ Die Vernichtung der Pflanzen durch Sprühflugzeuge wurde nicht nur wegen der Auswirkung auf die Gesundheit, sondern auch wegen der Zerstörung der bestehenden Ökosysteme kritisiert. Laut Abadio Green Stocel, Präsident der Nationalen Indianischen Organisation Kolumbiens (ONIC), „werden mit dem Einsatz von Giftosato -ein Pflanzenvernichtungsmittel- viele natürliche Ressourcen vergiftet und die Produktivität des Bodens zerstört. Diese Verschmutzung gefährdet die Umwelt. Auf der Ebene der direkten Auswirkungen für den Menschen sind bereits Misbildungen bei Kindern aufgetreten, welche vermutlich auf Ernährungsprodukte zurückzuführen sind, die durch chemische Substanzen verunreinigt wurden.“³¹ Wenigleich der kolumbianische Präsident Ernesto Samper im Jahre 1995 in seiner Rede zur Veröffentlichung des „Plan Nacional de

²⁹ Leonardo José Gallego, Direktor der Antidrogenpolizei Kolumbiens, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 7.11.1997 in Bogotá, Kolumbien interviewt.

³⁰ Manuel Hernández, „Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“ Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 655-656.

³¹ Abadio Green Stocel, Präsident der Nationalen Indianischen Organisation Kolumbiens (ONIC), wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 28.10.1997 in Bogotá, Kolumbien, interviewt.

lucha contra la droga" seinen Willen zum Ausdruck brachte, den Drogenanbau im Land innerhalb eines Zeitraums von nicht mehr als zwei Jahren restlos zu beseitigen, wurde das Scheitern dieses Vorsatzes zum Ende seiner Amtszeit im Jahre 1998 deutlich spürbar.

Obwohl man die Macht der zwei wichtigsten Organisationen einzuschränken vermöchte, indem man ihre Anführer verhaftete - wie im Fall des Kartells von Cali und der Brüder Ochoa aus Medellín - oder indem man sie tötete - wie im Fall des Kartells von Medellín mit Pablo Escobar -, ist es auch heute auf der Ebene der Drogenverfolgung noch nicht möglich, das Netzwerk, über das der illegale Handel abgewickelt wird, aufzudecken. Die Zahl der in den unerlaubten Handel verwickelten Personen ist immens und statistisch schwer nachweisbar, aber es wird angenommen, daß mindestens 38.200 Familien am bäuerlichen Kokaanbau beteiligt sind, dies entspricht 35,7% der gesamten Koka-Produktion in Kolumbien; während der kommerzielle Anbau einen Anteil von 50% ausmacht.³² Andererseits beteiligen sich in den städtischen Zentren immer mehr Berufszweige am illegalen Drogenhandel: Chemiker, Geschäftsführer, Piloten. Murillo Castaño erklärte diese Erscheinung, indem er aufzeigte, daß in Kolumbien seit den 70er Jahren ein Urbanisierungsprozeß zu beobachten sei, der einerseits zu einer Diversifizierung der sozialen Strukturen führte, andererseits die Zunahme sozialer Mobilität bedeutete. Die Folge war eine Verarmung der städtischen Mittelklasse, die in der Teilnahme am Drogenhandel eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage sah. Weiterhin zitierte Murillo Castaño die Studie der ANIF, in welcher der ökonomische Niedergang der Mittelklasse klar herausgestellt wird: „Tendenziell zeigt sich in der sozialen Skala Kolumbiens eine Nivellierung der Mittelklasse zum unteren Bereich hin, obwohl sich insgesamt vieles verbessert hat. Eine Homogenisierung ist mehr im Hinblick auf die Verarmung der Angestelltenklasse als auf die Verbesserung der Arbeiterklasse zu verzeichnen.“³³

Auf der Ebene der alternativen Entwicklung knüpfte Kolumbien im Jahre 1984 mit UN-Projekten an die Substitution des Anbaus in Cauca, Valle del Cauca und Nariño an. Obwohl diese Projekte bis 1995 eine Reduktion des Kokaanbaus in der Region zur Folge hatten, konnte der illegale Markt nicht unterbunden werden, da viele dieser Gebiete seitdem in den Sog der entstehenden Minnindustrie gelangt sind. Im Jahre 1995 erhielt Kolumbien von der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Banco Interamericano de Desarrollo) für die alternative Entwicklung und den Ersatz der im als

³² Sergio Uribe Ramírez. „Los cultivos ilícitos en Colombia“. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“ in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“ Editorial Ariel. Kolumbien, 1997. S. 35-135.

³³ Ernesto Samper Pizano. „La cenicienta de la clase media“, in: „Carta Financiera“ ANIF No. 46. Juli-September 1980, zitiert von Murillo Castaño, Gabriel, in: „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“, in: „narcotráfico en Colombia, dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“ T M Editores Uniaandes. Santafé de Bogotá, Kolumbien. 2. Aufl. 1995. S. 207.

PLANTE bezeichneten „Meisterplan“ registrierten Anbaufläche ein Darlehen. Die für die Durchführung des PLANTE-Vorhabens verantwortliche Institution (1995-1998) stellte sich jedoch als eine Einrichtung ohne vorzeigbare Resultate heraus.³⁴

Als eine erste Folge der Kokaproduktion auf kolumbianischem Gebiet ist die ökologische Verwüstung³⁵ von mehr als 300.000 Hektar Waldgebiet und tropischen Regenwald in den Anden zu nennen. Dort kam es zu einer Verringerung und Zerstörung der biologischen Vielfalt und vieler bisher unschätzbaren und unerforschter Arten sowie zur Schwächung des Bodens durch Erosion - bedingt durch einen Verlust der Humusschicht - und nicht zuletzt einer Verschmutzung des Wassers durch die unkontrollierte Verwendung von Pflanzvernichtungsmitteln und Chemikalien zur Herstellung von Kokain und Heroin.³⁶ Die Gewalt der Drogenbanden, in den von dem Staat wenig beeinflussten Regionen sowie die Gewalt in den Städten als Konsequenz für die Auseinandersetzung zwischen den Drogenkartellen, den kriminellen Organisationen und dem Staat führte einerseits zu Neubesiedlung und andererseits zu Vertreibungen. Auf soziokultureller Ebene hat sich der Zusammenhalt unter den einzelnen Gruppen verändert, wobei die Beziehungen der neuen Siedler und Auswanderer zu ihrem Umfeld am wenigsten stabil erscheinen. „Schnelles Geld“ machen zu wollen führte zu einer Veränderung der Werte; für die indianischen Gemeinschaften bedeutete dies im Hinblick auf die überlieferten traditionellen Wertmaßstäbe eine Art Kulturschock, wie Gilberto Yafué, Schatzmeister des „Consejo Regional Indígena del Cauca“ bestätigte: „Die indianischen Kulturen wurden durch ein nicht kapitalistisches Wirtschaftssystem charakterisiert. Wir haben kein Dollarzeichen auf der Stirn, und deshalb wurde der illegale Anbau zu einem Zeichen des Ungleichgewichts erklärt. Eine Person, die Reichtum anhäuft, ist Zielscheibe von Neid, Isolierung und sogar politischer Ablehnung. Die Folge ist ein Ungleichgewicht, in dem Waffengewalt, wachsender Alkoholismus und ökonomischer Aufstieg Einzelner dazu führen, daß unsere politischen Anführer den gegenseitigen Respekt voneinander verlieren.“³⁷

2.1.3. Das Marihuana: Von einem exotischen Phänomen zum illegalen Markt

Das Marihuana war eine der ersten Pflanzen, die von den Drogenhändlern in den 60er und 70er Jahren auf kommerzielle Art und Weise genutzt wurde. Es handelt sich um eine nicht einheimische

³⁴ Eine Analyse über den Ersatz der Anbauflächen erfolgt anderer Stelle in diesem Kapitel.

³⁵ Hier werden nur einige Folgen genannt, weil in diesem Kapitel die negativen Konsequenzen des Rauschgifthandels auf die Ebenen der Ökonomie, der Politik, der Sozialstruktur, der Kultur vertieft werden.

³⁶ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 1997. S. 8.

³⁷ Gilberto Yafué, Schatzmeister des Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 10.11.1997 in Popayán, Cauca, Kolumbien interviewt.

Pflanze, die Kolumbien nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges aufgrund des Fehlens der für die Textilindustrie notwendigen Faser importierte. Auf satirische Art und Weise beschrieben der Journalist Jorge Child und der Wirtschaftsfachmann Mario Arango den Import von Marihuana, seine Verwendung und den diesbezüglichen politischen Irrtum der kolumbianischen Regierung folgendermaßen: „In der Geschichte des kolumbianischen Drogenhandels fehlt es nicht an tragikomischen Seiten. In einer von ihnen spielte die Regierung von Mariano Ospina Pérez (1946-1950) die Hauptrolle, als der Landwirtschaftsminister mit der Intention den Ausbau der Textilindustrie voranzutreiben, aus Indien Hanfsamen importierte, die sich - einmal im Lande verteilt - als eine der besten Marihuanasorten herausstellten.[...] In dem von Professor Pount und einer nordamerikanischen Beratungskommission ausgearbeiteten „fünfjährigen Landwirtschaftsprogramm“ wurde ein kohärenter Plan formuliert, mit dem versucht wurde, den Import von Agrarprodukten zu ersetzen, insbesondere die in der Textilindustrie verwendeten Fasern.[...] Die Werbekampagne beinhaltete das Verteilen von 150.000 Flugblättern und 1.400.000 Samenspäckchen. [...] Es stellte sich heraus, daß diese Sorte von Cannabis als Basis einer Textilfaser kaum geeignet war, aber durch ein exzellentes Aroma und einen außergewöhnlichen Geschmack bekannt wurde. Das Kuriose an der Geschichte war, daß zeitgleich mit dem offiziellen Import von Cannabis die Regierung mittels des Dekretes N.r. 896 aus dem Jahre 1947 den Anbau und die Verbreitung der Pflanze verbot, und die Bürgermeister und Amtmänner mit der Zerstörung der vom Landwirtschaftsministerium subventionierten Anbauflächen beauftragt wurden. Die Gesetzesbrecher hatten mit drakonischen Strafen zu rechnen. Somit ergab sich die paradoxe Situation, daß die Regierung einerseits Hanf aus Indien importierte und andererseits aber das Marihuana verbot. Wußten die Autoritäten nicht, daß es sich um ein und dieselbe Pflanze handelte?“³⁸

Im Jahre 1950 hatte sich Medellín bereits zu einem wichtigen Zentrum des Marihuanahandels entwickelt. Seit Ende der 60er Jahre, zwischen 1968 und 1974, wurden die Marihuanablätter mittels Bananenschiffen aus dem Hafen von Urabá in Antioquia in die amerikanischen Märkte exportiert. Aufgrund der Kontrollaktionen durch die nordamerikanische Regierung über die kolumbianischen Bananenschiffe verlagerte sich der illegale Markt für Marihuana auf die Halbinsel Guajira, auf die Sierra Nevada de Santa Marta und auf die Serranía de Perijá, die sich als strategische Orte für den Handel durch die Karibik in die Vereinigten Staaten eigneten. Inzwischen wechselten die Drogenhändler von Antioquia zum Kokamarkt, während die Großgrundbesitzer der atlantischen kolumbianischen Küste, sowie die neuen Drogenhändler, die in die oligarchischen Familien der Region eingeheiratet hatten, sich mit dem illegalen Marihuanahandel befaßten. Es kann

³⁸ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: in perío de la coca“. Percepción Ltda. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 115-118.

hervorgehoben werden, daß die Geschichte des Schmuggels in dieser Region bis in die spanische Kolonialzeit zurückreicht. Nach Angaben einiger Wissenschaftler verstärkt sich der kolumbianische illegale Handel mit Marihuana in den Vereinigten Staaten aufgrund des ausgeübten Drucks der nordamerikanischen Regierung, den Import aus Mexiko und Jamaika zu kontrollieren, sowie aufgrund der Ausrottung der Marihuanaanlagen und des Einsatzes von Pflanzenvernichtungsmitteln durch Sprühflugzeuge in mexikanischen Anbaugebieten.³⁹

Die sogenannte „günstige Konjunktur des Marihuanas“ (*Bonanza Marimbera*) war eine der wichtigsten Verdienstquellen an der atlantischen Küste Kolumbiens, da sie Wohlstand und wirtschaftliche Stabilität in eine Region mit niedriger industrieller Entwicklung im Vergleich zu anderen Regionen des Landes brachte. Dort „organisierten die neureichen Drogenhändler große Feste, importierten Mercedes-Benz-Wagen, kauften den Schutz der lokalen Richter, der Politiker und der Zollbeamten und verheirateten ihre Söhne und Töchter mit den traditionellen oligarchischen Familien der Region.“⁴⁰ Obwohl, wie Uribe Ramírez zeigt, der Marihuanaanbau weder als illegal noch als ein Phänomen des Drogenhandels verstanden wurde, das heißt, es wurde in dieser Region sozial akzeptiert⁴¹, konnte während des Höhepunktes des illegalen Drogenhandels ein beachtlicher Anstieg der Gewalt sowie eine dramatische Auflösung der lokalen Polizei und juristischen Einrichtungen als Resultat der Korruption und Bestechung verzeichnet werden. Weitere Konsequenzen dieser illegalen Geschäfte waren, wie Bagley zeigt, daß „die lokale Produktion sank, als viele Hektar für den Marihuanaanbau genutzt wurden und die Bauern, die traditionellen Anbau – wie zum Beispiel Bananen – betrieben, auf teure Arbeitskräfte angewiesen waren, die immer weniger wurden. Die Inflation wurde besonders durch die Grundstückspreise, für die die Drogenhändler höhere Beträge boten, vorangetrieben.“⁴² Es ist anzumerken, daß der Tourismus, eine wachsende Branche dieser Region, durch Investitionen der Drogenhändler beeinflusst wurde, indem sie diesen Sektor für die Geldwäsche nutzten. Der Marihuanaanbau unterstützte die Neubesiedlung insbesondere in der Sierra Nevada de Santa Marta durch die Vertreibung der indianischen Völker. Andererseits wurde das seit Jahren unberührte ökologische System aus dem Gleichgewicht gebracht,

³⁹ Mario Arango Jaramillo, zitiert von Robert Lessmann, in: „Drogenökonomie und internationale Politik“. Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, 1996. S. 209.

⁴⁰ Bruce Michael Bagley. „Colombia y la guerra contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones Uniandes, CEI und CEREC. Bogotá, Kolumbien 1990. S. 180.

⁴¹ Sergio Uribe Ramírez. „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Editorial Ariel. Santafé de Bogotá, Kolumbien 1997. S. 35-135.

⁴² Bruce Michael Bagley. „Colombia y la guerra contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones Uniandes, CEI und CEREC. Bogotá, Kolumbien 1990. S. 180.

nachdem der Einsatz von Sprühflugzeugen mit Pflanzvernichtungsmitteln⁴³ über den Plantagen der Sierra Nevada durch die Regierung Turbay Ayala (1978-1982) genehmigt wurde.

Während der Zeit des Aufschwungs wurde geschätzt, daß mehr als 30.000 Hektar Marihuana existierten. Seit den 80er Jahren ist eine Reduktion der Produktion von Marihuana als Konsequenz aus der Politik der Ausrottung und des Wechsels des Drogenkonsumverhaltens auf dem amerikanischen und europäischen Markt zu verzeichnen. Ein anderer Grund für die Reduktion des Exports von Marihuana war die geringe industrielle Verarbeitung der Marihuanaablätter, so daß der für die Lagerung der Blätter benötigte Raum problematisch war. Außerdem wurde in den Vereinigten Staaten eine neue, ohne Samen produzierte Marihuanasorte hergestellt, die stärkere Wirkungen im Vergleich zu dem „Columbian Golden“ Marihuana zeigte.

Die Schätzungen über die angebauten Marihuanaflächen können sehr ungenau sein. Uribe bestätigte diese widersprüchlichen Informationen, indem er zeigte, daß „in dem Masterplan der Dirección Nacional de Estupefacientes nicht weniger als 7.000 Hektar von Marihuana geschätzt, und einige Monate später in einem Bericht der Dublin-Gruppe in Einklang mit nordamerikanischen Autoritäten die Schätzungen auf 5.000 Hektar reduziert wurden.“⁴⁴ Wenngleich der Marihuana Markt in den 80er Jahre verringert wurde, zeigen sich seit den 90er Jahren neue Entwicklungen aufgrund der technologischen Fortschritte, die die Produktion von flüssigem Marihuana und Haschisch ermöglichen haben.

Über die Netzwerke und kriminellen Organisationen des Marihuana existieren ebenfalls widersprüchliche Analysen. Im Gegensatz zu der Analyse von Albert Bettmann⁴⁵ über die alternative Entwicklung in Kolumbien, in der er zeigte, daß die Marihuana-Geschäfte von großen Organisationen geführt wurden, behauptet Uribe Ramírez, in Einklang mit seiner empirischen Recherche, daß die großen kriminellen Organisationen des Drogenhandels sich wenig für den Marihuana Markt interessierten. Dies resultiert aus der niedrigen Qualität der kolumbianischen Produkte im Vergleich zu den nordamerikanischen und europäischen Produkten, aus dem großen Volumen der Marihuanaablätter - mit Ausnahme von flüssigem Marihuana - sowie aus dem beschränkten Handelsrahmen. Darüber hinaus kann vermutet werden, daß ein großer Teil des Marihuana-Anbaus durch bäuerliche Familien durchgeführt wird,

⁴³ Die Regierung Turbay Ayala führte als erste die Verwendung von Pestiziden durch die Luft zur Zerstörung des illegalen Marihuana-Anbaus ein. Laut einigen Wissenschaftlern kann diese Lösung als eine Antwort auf den Druck der nordamerikanischen Regierung verstanden werden. Diese Methode wurde erfolgreich gegen die mexikanischen Plantagen eingesetzt, so daß die nordamerikanische Regierung die kolumbianische Regierung zwang, das Gift in Kampf gegen den Drogenhandel zu benutzen.

⁴⁴ Sergio Uribe Ramírez, „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la Industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Editorial Ariel, Kolumbien, 1997. S. 35-135.

obwohl damit der Anbau mit kommerziellen Zielen nicht ausgeschlossen ist.⁴⁵ Die Anbaugelände befinden sich im Norden des Landes, an der Atlantikküste, wo drei verschiedene Sorten von Marihuana angebaut werden (Hawainana, Catuma und Colombian Golden), sowie im Süden Kolumbiens, in den Departements Cauca und Valle del Cauca, in denen Uribe Guerilla-Gruppen fand, die die Labors sowohl kontrollieren als auch schützen und dafür Geld erhalten, das als „Kriegssteuer“ oder „Gramaje“ bezeichnet, aber von den Guerillas für Verbesserungen der Infrastruktur in den Dörfern verwendet wird.

Das Fehlen an wissenschaftlicher Recherche über die kriminelle Organisation des Marihuanas hat zur Folge, daß die Schätzungen über die Teilnahme der kolumbianischen Drogenhändler an dem internationalen Markt ungenau sind, daß die Analysen über die Fähigkeit der organisierten Kriminalität, den Staat zu destabilisieren, unsicher sind und daß der Einfluß der Drogenhändler auf regionaler Ebene die notwendigen politischen Entscheidungen gefährdet und von ihrem Weg abbringt. Diese Aspekte beeinträchtigen die Bestrebungen Kolumbiens, die politische Partizipation der Bevölkerung zu steigern. Unter diesen Bedingungen erschwert sich die Aufgabe der Regierung, die unvermeidlichen Maßnahmen zur Kontrolle des aufgrund des technologischen Fortschrittes wieder wachsenden Marihuanaanbaus zu schaffen. Andererseits entsteht durch den Mangel an Informationen über die Produktion von Marihuana eine wachsende Ungewißheit über den nationalen Konsum, da vermutlich ein großer Teil der Produktion den nationalen Markt versorgt. Die von der „günstigen Konjunktur des Marihuanas“ in den 70er Jahren betroffenen Regionen haben bisher keinen Industrialisierungsprozeß erlebt, was zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung führte. Der Aufschwung des Marihuanas brachte eine kurze Erholung an der atlantischen Küste mit sich, stellte aber keine Basis für eine stabile und unabhängige legale Wirtschaft dar.

2.1.4. Der Mohnanbau: Eine neue Problematik in den 90er Jahren

Kolumbien ist seit dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts in den illegalen Mohnhandel mit den daraus hergestellten Heroin- und Latexprodukten verwickelt. Obwohl sich im Jahre 1990 die erkennbaren Mohnanbauflächen nicht über eine Fläche von mehr als 2.000 Hektar erstreckten und die einzigen betroffenen Departements Cauca und Huila waren, wurde in dem Zeitraum des ersten

⁴⁵ Albert Bettemann. „Desarrollo alternativo: informe de proyectos presentados por el gobierno colombiano“. Informe Documento der Vereinten Nationen, Wien, 1994.

⁴⁶ Uribe Ramírez schätzt die existierende angebaute Marihuanafläche auf 6.000 Hektar, von denen 3.500 von bäuerlichen Familien angebaut werden, mit Erträgen von 1.500 Marihuana-Pfund pro Ernte, und 2.500 Hektar durch den Anbau mit kommerziellen Zielen, deren Erträge 3.000 Pfund Marihuana-Blätter pro Ernte erreichen.

von fünf Jahren dieser Dekade festgestellt, daß diese Industrie eine starke Wachstumsfähigkeit entwickelt hatte. Schon für das Jahr 1997 sind die Schätzungen nach Angaben der Antidrogen-Polizei auf 6.300 Millionen Hektar gestiegen, während der Wissenschaftler Uribe Ramírez von 15.000 bis 20.000 Hektar Million in Land spricht. Die Anbaugebiete befinden sich in den Departamentos von Cauca, Nariño, Huila, Tolima bis in die Sierra de Perija in Cesar und in der Guajira. Insgesamt wären mehr als 120 Gemeindebezirke von diesem Anbau betroffen.⁴⁷ An der Millionproduktion sind sowohl die Bauern, durch die bäuerliche Familienherstellung, als auch die großen Drogenhändler, durch den Anbau mit kommerziellen Zielen beteiligt. Der Anbau durch bäuerliche Familien macht 15% des Millionanbaus aus, d.h. etwa 3.177 Hektar, während der Anbau mit kommerziellen Zielen das Millionopol auf 85% der Anbaugebiete hat, d.h. 13.394 Hektar, nach den Recherchen von Uribe Ramírez.

Laut des „International Narcotics Control Strategy Report“ erreichte im Jahre 1997 das potentielle Angebot Kolumbiens an Heroin auf dem internationalen Markt nur 1,6% des weltweiten Heroinmarkts.⁴⁸ Im Dokument des „Subdirección de análisis estratégico e investigativo“ der „Dirección Nacional de Estupefacientes“ über die Drogenpolitik Kolumbiens im Jahre 1997, wurde festgeschrieben, daß in Einklang mit dieser Information behauptet werden kann, daß „es sehr unwahrscheinlich ist, daß Kolumbien der Lieferant der 67% des in den Vereinigten Staaten konsumierten Heroins wäre [...] Das Nettoangebot an kolumbianischem Heroin auf dem nordamerikanischen Markt wurde ungefähr auf 6 Tonnen Heroin geschätzt, was innerhalb dieses Marktes als sehr geringfügig erscheint.“⁴⁹

Während der Regierung des Präsidenten Gaviria Trujillo (1990-1994), der den Kampf gegen den illegalen Millionanbau aufnahm, wurde die Ausrottung der Pflanzen per Hand durchgeführt, jedoch entschied der Nationale Betäubungsmittelrat - Consejo Nacional de Estupefacientes - aufgrund der schnellen Verbreitung der Millionproduktion, die Besprühung von 2.900 Hektar Million mit Glifosato, einem Pflanzenvernichtungsmittel. Heutzutage akzeptiert die Regierung die Einschränkung der

⁴⁷ Juan Gabriel Tokatlian: „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“ Editorial Ariel. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 494. Der Autor vergleicht die Informationen über den Millionanbau in Kolumbien, indem er zeigt, daß im Jahre 1983 ein Departament Millionanbau zu verzeichnen war, während im Jahre 1991 die Zahl der betroffenen Departamentos, nach Angabe der Presse, auf 12 stieg. Nach Angabe des Leiters der Antidrogenpolizei, Brigadier General Rosse José Senano, konnten im März 1992 10 Tausend Hektar Millionanbau verzeichnet werden, während die Presse im April gleichen Jahres von über 20 Tausend Hektar Million in 17 Departamentos, d.h. in 113 Gemeindebezirken berichtete.

⁴⁸ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga“, . Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 1997. S. 12-13.

⁴⁹ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga“, . Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 1997. S. 13-15. Es wurde außerdem gezeigt, daß die am Heroinmarkt teilnehmenden Länder folgende sind: Bismar 52%, Thailand, Pakistan und Guatemala 38%, Laos 6,7%, Kolumbien 1,6% und Mexiko 1,3% der Heroinproduktion.

Ausrottung von illegalen Pflanzen in den letzten Jahren, was auf den Kampf gegen die Guerilla-Gruppe, an dem die Antidrogenpolizei teilgenommen hat, sowie auf die mehr als 30 Angriffe der Guerilla auf die Sprühflugzeuge, zurückzuführen ist. Dies hatte die Reduktion der Handlungsfähigkeit der Antidrogenpolizei im Kampf gegen den Drogenhandel zur Folge.

Angesichts der Tatsache, daß die Morphine durch die Drogenhändler importiert werden sollten und von ihnen unter den Bauern verteilt wurden, sowie, daß die Morphiumproduktion sich schnell in den Regionen entwickelt hat, sind die negativen und verheerenden Konsequenzen in den betroffenen Gemeindebezirken schnell eingetreten. In dem „Macizo Colombiano“, in Südkolumbien, sind folgende Konsequenzen dieses Anbaus zu verzeichnen: 1. Der Morphiumanbau bewirkte, daß der traditionelle legale Anbau durch die Bauern aufgegeben wurde, da der illegale Anbau höhere Gewinne garantiert. Dies hat eine Unterbrechung der Nahrungsmittelkette zur Folge, die Selbstversorgung ist nicht mehr möglich, und die Abhängigkeit von importierten Gütern wird verstärkt, was die Lebensmittelsicherheit bedroht. 2. Innerhalb der indianischen und bäuerlichen Gesellschaft entstehen verschiedene Konsumverhalten als Folge des trügerischen „schnellen Geldes“. 3. Auf der Ebene der bäuerlichen Familien entwickeln sich Zerstörungsprozesse, während in den indianischen Organisationen eine Destabilisierung der Gemeindebeziehungen zu verzeichnen ist, mit dem konsequenten Verlust des Respekts gegenüber den traditionellen Autoritäten und Einrichtungen, indem die Neureichen, die Gouverneure und den Staatsrat zu ersetzen versuchen. 4. Es entstand ein blutiger Kampf, ein Prozeß von Racheakten, in denen die Konflikte durch „Gewehrkegel“ gelöst wurden. Laut Holmes Sierra, Wissenschaftler der „Central de Cooperativas Agrarias“ (CENCOA), „erreichten diese Konflikte ihren Höhepunkt, so daß sogar die Vermittlung durch die Guerilla-Gruppen in dieser Region notwendig war, um die Situation in den Griff zu bekommen. Natürlich hat die Guerilla ihre eigenen Methoden, die Probleme zu lösen. Sie ermittelt die Verantwortlichen der Gewalttaten und entschied deren Tötung. Das will heißen, die Guerilla hat die Gewalt durch Gegengewalt gelöst. Zweitens beteiligten sich die Guerilla-Gruppen an den Drogengeschäften durch die Besteuerung oder „Gramaje“ des Handels mit Chemikalien und Grundmaterialien. Diese Steuer oder „Gramaje“ wurde von den Herstellern und Händlern gezahlt.“⁵⁰

Die Morphiumblume ist eine Pflanze, die zwischen 1.800 bis 3.000 Meter über dem Meeresspiegel ausgesät werden muß. Das Gebirgsland, das ein zerbrechliches Ökosystem ist, wird durch den

⁵⁰ Holmes Sierra, Mitarbeiter der Central de Cooperativas Agrarias, CENCOA, wurde am 11.11.1997 von der Verfasserin dieser Arbeit bei dem CENCOA-Büro in Cali, Valle, Kolumbien interviewt.

Mohnanbau stark beeinträchtigt. „In den Andenregionen wurden während des Anbaus von Mohn zwischen 60.000 und 100.000 Hektar Regenwald zerstört.“⁵¹

Der Anbau und die Herstellung des Mohns, als eine neue illegale und wachsende Industrie in Kolumbien, zeigt die Fähigkeit der kriminellen Organisationen, an dem internationalen illegalen Markt durch kontinuierlich größer werdende Vielfalt an illegalen Drogen weiter teilnehmen zu können. Diese Situation macht deutlich, daß die illegale Industrie raffinierte Technologien für die Verarbeitung und Herstellung von narkotischen Substanzen einsetzt und daß die illegalen Netze der Drogenbanden nicht zerstört worden sind. Andererseits zeigt sich die Unfähigkeit der Regierungen, den Kampf gegen die Drogenhändler durchzuführen, die Unwirksamkeit der erlassenen Gesetze und der bisher geführten Drogenpolitik. Das Kolumbien des 21. Jahrhunderts zeigt eine weit verzweigte, autarkische und international konkurrenzfähige illegale Drogenindustrie, die bisher unterschätzt worden ist. Angesichts dieser Tatsache ist es notwendig, sich dem Drogenproblem wieder zu stellen, um die in Kolumbien bestehenden wirtschaftlichen Vorteile für die Entwicklung der illegalen Industrie einzuschränken und zu vermeiden.

2.1.5. Die kolumbianische Antidrogenpolitik in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts

Wenngleich der Drogenhandel, als eine Form des Schmuggels von Betäubungsmitteln, in den letzten drei Jahrzehnten in Kolumbien fortschreitend zum zentralen Thema der Politik und der Entwicklungspläne der Regierungen wurde, bleibt anzumerken, daß die Herstellung und der Konsum dieser Art von Substanzen vor allem ein weltweites Phänomen des 20. Jahrhunderts ist. Es handelt sich um ein internationales Thema, das seit 1890 diskutiert wird und gegen welches starke politische, juristische, soziale und wirtschaftliche Sanktionen geschaffen werden, um es zu kontrollieren.

Für die kolumbianischen Gesetzgeber hatte der Drogenhandel keine Priorität während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ein Zeichen hierfür ist eine fehlerhafte Gesetzgebung bezüglich des Anbaus von Koka und Marihuana, die zudem wenig Anwendung fand. Wenngleich das Strafgesetzbuch vom 1936 bis 1980 gültig war, wurden die Straftaten in Bezug auf die narkotischen

⁵¹ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación der Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Drogas“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 1997. S.16-17.

Substanzen generell formuliert und die Produktion bestraft, nicht aber der Konsum.⁵² Erst zu Beginn der 70er Jahre wurde eine Institution eingerichtet, die für die Drogenbekämpfungspolitik zuständig war.

2.1.5.1. Die ersten Institutionen im Kampf gegen die illegalen Drogen

Der Präsident Misael Pastrana Borrero (1970-1974), der letzte Repräsentant der „Frente Nacional“, erwähnte in seinem Regierungsplan „Las cuatro estrategias“ keinen einzigen Aspekt im Zusammenhang mit dem Drogenhandel. Trotzdem erklärte der kolumbianische Präsident in der Mitte des Jahres 1973, als bereits die USA durch Präsident Nixon den Drogenkrieg erklärt hatte, daß „die Regierung die notwendigen wirtschaftlichen Mittel aufbringen würde, um die wachsende Gefahr zu bekämpfen, die drohte, unsere Gesellschaft zu zerstören.“⁵³ Zu diesem Zweck wurden der Regierung per Gesetz Nr. 17 aus dem Jahre 1973 außergewöhnliche Vollmachten erteilt, die ihr ermöglichten, in einem Zeitraum von einem Jahr ein nationales Betäubungsmittelstatut auszuarbeiten, das Dekret 1188 von 1974, das als das erste deutliche und ausschließliche Mittel zur Bekämpfung des Anbaus, der Herstellung, des Handels und Konsums von Drogen angesehen wird. Im gleichen Jahr wurde durch das Dekret 1206 von 1973⁵⁴ der „Consejo Nacional de Estupefacientes“ (nationaler Betäubungsmittelrat) gegründet als „beratendes Organ der Regierung für die Formulierung der politischen Pläne und Programme im Zusammenhang mit dem Drogenkampf sowie für die von den öffentlichen und privaten Einrichtungen gegen das Drogenproblem eingeführten Projekte.“⁵⁵ Der Sicherheitsdienst, Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), war für die Verfolgung des Handels mit narkotischen Substanzen zuständig. Er wurde im Jahre 1978 von einer speziellen Einheit des nationalen Generalstaatsanwalts ersetzt. Ein zweiter Schritt auf den Weg der Drogenbekämpfung war die Erlassung und Veröffentlichung des Gesetzes 13 von 1974, mit dem die Drogenkonvention über Suchtstoffe von 1961 und das Protokoll

⁵² López Restrepo. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“ Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 426. „Der Artikel 271 des Strafgesetzbuches vom 1936 zeigte: „wer auf verbotene oder betrügerische Weise narkotische Substanzen herstellt, verteilt, verkauft oder abgibt, wenn auch kostenlos, oder diesem in den gleichen Zielen behält, wird mit einer Gefängnisstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren und 50 Tausend Pesos bestraft.“

⁵³ Bruce Michael, Bagley. „Colombia y las guerras contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones Uniandes, CEREC und CEI. Kolumbien, 1990 S. 175-233.

⁵⁴ Es ist notwendig anzumerken, daß in der verwendeten Bibliographie über die Gründung des nationalen Betäubungsmittelrates zwei verschiedene Dekrete genannt wurden. In dem „Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga“ 1995 im *Imprenta Nacional* wird auf der Seite Nr. 63 von dem Dekret Nr. 1206 von 1973 gesprochen, auf der Seite 73 wird das Dekret Nr. 1188 von 1974 als Gründungsmittel des Rates angeführt. Gleichzeitig werden von einigen Autoren verschiedene Jahreszahlen für die Gründung des Rates genannt. In dieser Arbeit sollen die offiziellen Informationen, in denen das Jahr 1973 erwähnt wird, zugrunde gelegt werden. Der Ex-Justizbeamter des obersten Gerichtshofes, Federico Estada Veléz, bestätigte die Gründung des Rates im Jahre 1973 im Artikel: „Comentarios generales a la ley 30 de 1986“, in: „Comentario al Estatuto Nacional de Estupefacientes“ Temis. Bogotá, Kolumbien 1980. S. 17-29.

⁵⁵ „Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga 1995“, in: *Imprenta Nacional*. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September 1995. S. 73.

von 1972 ratifiziert wurde. Diese beide Schritte im Kampf gegen den Drogenhandel geschahen gleichzeitig mit dem Aufschwung und der „günstigen Konjunktur“ des Marihuanas.

2.1.5.2. Die günstige Konjunktur des Marihuanas und der internationale Druck

Während der Amtszeit von López Michelsen (1974-1978) war die Härte des nordamerikanischen Drucks aufgrund des wachsenden Drogenhandels mit Kokain und Marihuana von Kolumbien in die Vereinigten Staaten verstärkt zu spüren. Gleichzeitig erklärte der Präsident Jimmy Carter, zum zweiten Mal in der nordamerikanischen Drogenpolitik dieses Jahrhunderts, einen „Krieg“ gegen das Drogenproblem. Der kolumbianische Regierungsplan des Präsidenten López Michelsen „Cerrando la brecha“ wurde als eine Möglichkeit, der Landwirtschaft ein neues Leben zu geben, formuliert, stellte aber keine Alternative im Kampf gegen das Drogenproblem dar, das sich in den Landwirtschaftsregionen des Landes entwickelt hatte. Außerdem äußerte der Präsident in seinem Plan nicht, daß er den Kampf gegen den Handel mit illegalen Drogen als eine Priorität in seiner Amtszeit sieht. Um das Jahr 1976 sind die ersten Zusammenstöße zwischen den gerichtlichen Organen und den Kontrollorganen des Staates im Kampf gegen den Drogenhandel, als Konsequenz der existierenden Korruption innerhalb dieser Organe, zu verzeichnen. Bagley merkt an, daß „sowohl im Jahre 1975 als auch im Jahre 1976 mehr Zusammenstöße zwischen den korrupten DAS-Agenten, die Schiffe mit Drogen schützten, und anderen mit dem Kampf gegen die Drogen beauftragten kolumbianischen Institutionen, wie der Zoll und die F-2 Polizeieinheit - Sicherheits- und Nachrichtendienst des Militärs -, geschahen.“⁵⁶ Aufgrund dieser Korruption auf der Ebene der Kontrollen wurden die politischen kolumbianischen Erklärungen in bezug auf den Drogenkampf verschärft. Es wurde sogar von der Regierung behauptet, daß die Ausrottung von Marihuana die höchste Priorität in der Drogenpolitik hätte. Gleichzeitig verlangte diese Regierung internationale wirtschaftliche Unterstützung, um bessere und positivere Kontrollen durchführen zu können. Es wurden mehr Antidrogen-Polizeinheiten in den internationalen Schiffhäfen und Flughäfen des Landes eingesetzt. Der amerikanische Präsident, Jimmy Carter, lieferte drei Hubschrauber sowie andere Ausrüstungen nach Kolumbien, die aber nicht benutzt werden konnten, weil deren technische Möglichkeiten nicht für die Härte des Kampfes gegen die Drogen ausgerichtet waren.

Obwohl auf der Ebene der Polizei und der Justiz Aktionen durchgeführt wurden, die die Macht der Drogenbanden zu verringern versuchten, wurde, autorisiert durch den Präsidenten, ein sogenanntes „Leistungskonto“ in der Bundesbank - Banco de la República - eingerichtet, mit dem das

Schwarzgeld monetisiert und aus dem Ausland überwiesenes Geld repatriiert wurde. Wenngleich die Regierung mit dieser Politik die Finanzsituation des Landes stabilisieren, den Devisenhandel kontrollieren, das Gleichgewicht der Devisen erhalten wollte, war diese politische Strategie der Regierung zu einem „düsteren Fensterchen“ geworden, durch das nicht nur von dem Drogenhandel, sondern auch von der legalen Wirtschaft schwarze Devisen auf den legalen Markt mit der Einwilligung der kolumbianischen Regierung gebracht werden konnten.⁵⁷ Dieses Verhalten ist als zweifelhafte Einstellung der kolumbianischen Regierung zu deuten, die dadurch zum Ausdruck kommt, daß die wirtschaftlichen Vorteile des illegalen Marktes benutzt werden, während der Einfluss dieses Marktes auf anderer Ebene, wie zum Beispiel auf sozialer, politischer oder kultureller Ebene von der Regierung bekämpft wird. Dies zeigt eine ambivalente Haltung der Regierung, durch die, nach Samiento Palacio, versucht wird, zwei voneinander abweichende Zwecke in Einklang zu bringen: „einerseits versucht man, die wirtschaftlichen Vorteile aus dem Drogenhandel zu ziehen, andererseits wird probiert, die verheerenden Folgen des Drogenhandels auf der politischen und sozialen Ebene zu kontrollieren“⁵⁸. Dieses Phänomen markiert ein Spiel der kolumbianischen Politik, das von einigen Wissenschaftler als „geduldeten Illegalität“ bezeichnet wird.⁵⁹

2.1.5.3. Die ersten Korruptionsskandale und die Verstärkung der repressiven Politik

Die aufgrund des Drogenkampfes stetig wachsende Spannung zwischen den kolumbianischen und nordamerikanischen Regierungen erreichte ihren Höhepunkt, als der Präsidentschaftskandidat der liberalen Partei, Julio César Turbay Ayala, unter anderen Persönlichkeiten des politischen Lebens in Kolumbien, Objekt von Vorwürfen und der Anklage wurde. Den Hintergrund hierfür liefert ein Memorandum, das von Peter Bourne, dem Berater des US-Präsidenten Jimmy Carter, verfaßt wurde und Beziehungen zwischen den kriminellen Drogenorganisationen und der politischen Klasse in

⁵⁶ Bruce Michael Bagley, „Colombia y las guerras contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones Uniandes, CEI und CEREC. Kolumbien, 1990. S. 187.

⁵⁷ Francisco Thomil, „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia, Uniandes, CEI und CEREC. Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 87-107, erklärte die Regierungsentscheidung wie folgt: „der Überfluß von Devisen auf dem schwarzen Markt veranlaßte die Bundesbank in die Geldwäsche, aufgrund der wachsenden und steigenden Verfügbarkeit von Devisen auf diesem Markt. Die Regierung befand sich in einem Dilemma: der niedrige Devisenkurs auf dem Schwarzmarkt erschwerte die Kontrolle und die Beibehaltung des Abwertungstempus, was zur Folge hatte, daß der Schutz für die Hersteller von Gütern für den internationalen Handel, die eine schwierige Zeit für den Export erlebten, reduziert wurde. Um diese Sektoren zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung zu bringen, war es notwendig, eine Gelddaufwertung des offiziellen Devisenkurses durch den Einkauf des schwarzen Dollars zu vermeiden. [...] Diese Wirtschaftspolitik wurde im Jahre 1984 nach dem von den Drogenkartellen verübten Mord an dem Justizminister, Lara Bonilla, abgeschafft.“

⁵⁸ Eduardo Samiento Palacio, „Economía del narcotráfico“, in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“ TM Editores-Uniandes. Kolumbien 2. Aufl. 1995. S. 43-98.

⁵⁹ Das Thema der „geduldeten Illegalität“ wird in diesem Kapitel unter dem Titel „die illegale Drogenindustrie: Verstärkung ihrer Macht durch die Existenz eines symbiotischen Staates, welcher die Entwicklung einer geduldeten Illegalität ermöglicht“, tief erklärt. Es ist kurz anzumerken, daß diese geduldeten Illegalität sich parallel zu einer legalen Wirtschaft entwickelt und entscheidende Momente eines Landes zu ändern steuert. Siehe auch: Samiento Palacio, Eduardo, „Economía del Narcotráfico“; Lessmann Robert, „Drogenökonomie und internationale Politik“; Tokatlian, Juan Gabriel, „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos“.

Kolumbien analysiert.⁶⁰ Diese Situation hatte zur Folge, daß die neue Regierung von Turbay Verträge mit stärkerer Abhängigkeit mit den Vereinigten Staaten von Amerika schlossen, um die von den USA angebotenen wirtschaftlichen Vorteile zu erhalten. Diese wirtschaftliche Abhängigkeit wurde zu einer politischen Abhängigkeit umgewandelt, indem die kolumbianische Regierung zu zeigen versuchte, daß der Kampf gegen den Drogenhandel nicht nur ein Lippenbekenntnis, sondern auch definitiv sein sollte. Auf diese Weise wurde zum ersten Mal in Kolumbien dem Drogenproblem der „Krieg“ erklärt und von einer Militarisierung des Landes gesprochen. Die Verwendung des Begriffes „Krieg“ impliziert eine militärische Vorstellung, die so verstanden werden kann, daß der Feind zerstört werden soll, da er eine Destabilisierung des Systems verursacht. Die Antidrogen-Politik Kolumbiens wurde an den nordamerikanischen Ansprüchen ausgerichtet. Dem Angebot von illegalen Drogen wurde der Kampf angesagt. Dies bedeutete die Durchführung eines strikten Ausrottungsprogrammes, einer verstärkt ausgeübten Repression von der Regierung auf die Anbauer illegaler Pflanzen sowie eine Durchführung einer stärkeren Verfolgung der kriminellen Netze des Drogenhandels. Die Situation der öffentlichen Ordnung wurde von einer ständigen Militarisierung des gesellschaftlichen Lebens sowie von dem Entstehen paramilitärischer Gruppen oder Selbstverteidigungsgruppen dominiert, die von den Streitkräften des Staates unterstützt wurden, indem sie von ihnen als Hilfskräfte in Kampf gegen die Guerilla eingesetzt wurden. In diesem Kontext wurde am 31. Dezember 1981 die paramilitärische Gruppe „Muertera Secuestradores“ (MAS) - Tod für die Entführer - gegründet, die 2.230 bewaffnete Männer rekrutierte und von den in Cali versammelten Drogenhändlern finanziert wurde, deren Kapital auf circa 446 Millionen Pesos pro Kopf geschätzt wurde. Die MAS war die erste paramilitärische Gruppe und bildete die Grundlage für die Aktionen und Verbindungen mit den anderen Kräften in diesem Konflikt. Diese Bewegung entstand aus den Drogenhändlern mit dem Ziel, die Mitglieder der kriminellen Organisationen vor den anderen bewaffneten Konfliktkräften des Landes zu schützen. Obwohl diese paramilitärische Gruppe ihre Ziele, nämlich die Vermeidung von Entführungen und die Bestrafung der Täter deutlich gemacht hat, wurde sie zu einer Todesschwadron, die die sogenannten „sozialen Säuberungsaktionen“ durchgeführt hat.⁶¹

Mit der Verstärkung des Drogenkampfes durch die repressiven Maßnahmen erließ die Regierung Turbay Ayala das sogenannte „Sicherheitsstatut“, mit dem versucht wurde, die Ordnung des Staates

⁶⁰ Robert Lessmann. „Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Anti-Drogenpolitik der USA auf Bolivien und Kolumbien“. Vervuert Verlag, Frankfurt, 1996. S. 217. Er erklärte diese Situation wie folgt: „Es sei, so heißt es in besagtem Memorandum, wohl bekannt, daß Turbay Verbindungen zu kolumbianischen Drogenhändlern habe, die seinem Netzen einige Millionen Pesos bezahlten, um sich bei einem eventuellen Wahlsieg seines Onkels, Einfluß auf die Regierung zu sichern.“

⁶¹ Über das Entstehen von paramilitärischen Gruppen, Selbstverteidigungsgruppen und ihre Verbindung mit den Drogenhändlern sowie mit den legalen Streitkräften des Staates wird eine Schilderung und eine Analyse des Themas in diesem Kapitel vorgenommen. Sehen Sie auch Medina Gallego, Carlos „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“; Murillo Castaño, Gabriel: „Narcotráfico y política en la

vor jeglichen gefährlichen Aktionen zu schützen. Es soll hervorgehoben werden, daß zu dieser Zeit die Zahl der Aktionen der Guerilla-Gruppen stark gestiegen war, und sich ihr Wirkungsfeld nicht nur auf dem Land, sondern auch in den Städten verbreitete, als eine Strategie, die Regierung zu zwingen, einen Dialog und eine Verhandlung mit den Guerilla-Gruppen aufzunehmen. Die M-19, eine Stadtguerilla, führte im Jahre 1979 eine Aktion in der Botschaft der Dominikanischen Republik in Bogotá durch, in der 30 diplomatische Vertreter als Geiseln genommen wurden, mit dem Ziel durch, auf den ständigen Mißbrauch der Menschenrechte das sogenannte Sicherheitstatut der Presse und der öffentlichen Meinung hinzuweisen.

Auf diese Weise spielten die Streitkräfte trotz der ablehnenden Haltung der politischen Elite und des Oberkommandos der Armee Kolumbiens eine wachsende Rolle auf der Ebene der inneren Sicherheit des Staates.⁶² Im Jahre 1978 wurde die von den Streitkräften geleitete erste Operation gegen die Drogenbanden auf der Halbinsel La Guajira durchgeführt. Mit Hilfe der Luft- und Seestreitkräfte wurde während zwei Jahren eine Blockade über die Region verhängt. In dieser Zeit haben die drei Streitkräfte Marihuana und Verkehrsmittel - wie Flugzeuge und Schiffe, mit denen die Drogen exportiert wurden - beschlagnahmt. Im September des gleichen Jahres unterschrieben die Regierungen der USA und Kolumbiens das erste Abkommen, mit dem die Regierungen einen scharfen Kampf gegen den Drogenhandel beschlossen, Kolumbiens die Streitkräfte zur Verfügung stellen sollte, während die USA Geldmittel anboten. Obwohl diese Aufgabe von dem Verteidigungsministerium, d.h. von den Streitkräften, übernommen werden sollte, kündigte die Armee an, daß der Kampf gegen den Drogenhandel von der Bekämpfung der Guerilla abwich und daß die knappen Geldmittel des Ministeriums für die Bekämpfung der Guerilla-Gruppe in dieses neue Problem einfließen sollten. Aus diesem Grund entschied der Präsident Turbay Ayala, eine neue mit dem Kampf gegen die illegalen Drogen befaßte Einheit in Rahmen der nationalen Polizei zu gründen. Mittels der Resolution Nr. 2743 vom 28. April 1981 wurde die spezialisierte Einheit „Polizei für die Kontrolle der zur körperlichen oder psychischen Abhängigkeit führenden Substanzen“ gegründet. Danach wurden die Geldmittel der nordamerikanischen Regierung von der Dirección Nacional de la Policía verwaltet und die Zahl der für diese Aufgabe erforderlichen operativen Einheiten stieg an. Während der Präsidentschaft von Turbay Ayala wurde die Lufteinheit

década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales" 2. Aufl. 1995 Uribe, S. 198-276.

⁶² Andrés López Restrepo. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por El narcotráfico", in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997, bezüglich der Repressionspolitik der Regierung von Turbay zeigte sich, daß „im November 1978 Turbay die nationale Armee einmündigte in die Antidrogen-Politik, die sogenannte Operation „Fulminante" einzubeziehen. Im Jahre 1980 endete die Operation und die Erfahrung der Streitkräfte war, nach ihrer Auswertung, sehr negativ, weil die Streitkräfte die finanziellen Mittel für fremde Zwecke nutzten, weil sie sich ohne Grund der Zivilbevölkerung entgegenstellten, weil sie sich in die Gefahr der Korruptionsfähigkeit des Drogenhandels brachten". Vgl. auch: Lessman, Robert „Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-

der Polizei -Servicio Aéreo de Policía- mittels des Dekrets N.r. 2137 vom 29. Juli 1983 gegründet. Dieser Prozeß der Verstärkung der nationalen Polizei Kolumbiens erreichte ihren Höhepunkt im Jahre 1987, als die Regierung sich dafür entschied, die Fusion der zwei oben genannten Einheiten in einer einzelnen Institution, die als „Dirección de Policía Antinarcoóticos“ - Direktion der Antidrogenpolizei - bezeichnet wurde und die für die Leitung und die Organisation der polizeilichen Operationen im ganzen Land zuständig war.⁶³

Wenngleich während der Präsidentschaft von Turbay auf der Ebene der Bekämpfung des Drogenhandels die militärischen und polizeilichen Aufgaben festgesetzt wurden, entwickelte sich auch während dieser Regierung einerseits die diplomatische Abhängigkeit Kolumbiens in bezug auf die politischen Beziehungen mit den Vereinigten Staaten von Amerika, andererseits das immer stärker destabilisierende Potential der neuen paramilitärischen Gruppen, das von der Regierung unterschätzt wurde und von der organisierten Kriminalität des Drogenhandels gegründet bzw. finanziert wurde. Der Kampf gegen das Drogenproblem wurde während der Regierung Turbay unter dem ständigen Einfluß und aus der Perspektive Nordamerikas geregelt. Auf diese Weise wurde im Jahre 1979 zwischen der kolumbianischen und nordamerikanischen Regierung das Auslieferungsabkommen⁶⁴ von Drogenverbrechern unterzeichnet, mit dem Ziel, daß die von den nordamerikanischen Justizgerichten angeklagten kolumbianischen Drogenhändler in die USA ausgeliefert und dort durch die Justiz verurteilt wurden.⁶⁵ Das Abkommen wurde scharf kritisiert und

Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien“ Vervuert, Frankfurt, 1996. S. 217. Bagley, Bruce Michael, „Columbia y las guerras contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Uniaendes, CEI, CEREC. Kolumbien, 1990. S. 175-233.

⁶³ Die aktuelle Antidrogen-Polizei bekommt von der kolumbianischen Regierung circa 30 Milliarden Pesos pro Jahr. Außerdem wird diese von der nordamerikanischen Regierung finanziert. Diese Finanzierung durch die USA erreichte im Jahre 1994 circa 97% des gesamten Haushalts der Antidrogen-Polizei. Laut Oberst, José Leonardo Gallego Castrillo, gegenwärtiger Leiter der Antidrogen-Polizei, der in Bogotá Kolumbien - im Oktober 1997 von der Verfasserin interviewt wurde, „kommt die internationale wirtschaftliche Hilfe, die wir sehr schätzen, insbesondere aus der nordamerikanischen Regierung. Es soll hervorgehoben, daß die Hilfe aus den europäischen Ländern sehr gering ist, und es keine Hilfe von anderen Ländern der Welt gibt. Aber wir brauchen immer noch mehr wirtschaftliche Mittel, um den Kampf gegen den Drogenhandel zu verstärken. Die Bekämpfung eines solchen Phänomens verlangt große Anstrengungen und hohe Investitionen. Die Antidrogen-Polizei rechnet mit 2.500 Männern, die spezialisierte und professionelle Aufgaben im Kampf gegen das Drogenproblem übernehmen können“.

⁶⁴ Das Abkommen vom 1979 war das vierte Abkommen zwischen USA und Kolumbien, um die Auslieferung von Verbrechern zu regeln. Die vorhergehenden Verträge sind: Vertrag von 1888, mit dem die Auslieferung geregelt worden war. Aber es wurde in diesem Vertrag die Auslieferung von Verbrechern kolumbianischer Staatsangehörigkeit nicht erwähnt und der Drogenhandel nicht als Verbrechen genannt. Das zweite Abkommen entspricht der Interamerikanischen Konvention der Auslieferung, die im Jahre 1933 in Montevideo unterschrieben wurde, laut dieser Konvention, Artikel 21: „Die Konvention die existierenden Verträge über dieses Thema nicht modifiziert und auch nicht aufhebt“. Der dritte Vertrag wurde im Jahre 1941 unterzeichnet und obwohl zum ersten Mal der Drogenhandel mit Auslieferung bestraft wurde, war es klar, daß der Vertrag nur in spezifischen Fällen angewendet wurde und für eigene Staatsbürger nicht verpflichtend war. Entscheidend und neu wird in dem Abkommen von 1979 erklärt, daß die Möglichkeit besteht, kolumbianische Verbrecher auszuliefern. Das letzte Abkommen trat am 4.03.1982 in den Vereinigten Staaten in Kraft. In Kolumbien wurde es erst durch das Gesetz No. 27 von 1980 ratifiziert. Es wurde aber im Jahre 1986 nach einer Überprüfung der Verfassungsämter wegen gesetzlicher Fehler durch den obersten Gerichtshof Kolumbiens für ungültig erklärt. Der Präsident Barco versuchte das Abkommen erneut zu ratifizieren, als er das Gesetz N.r. 68 von 1986 unterschrieb. Wiederholt hatte der oberste Gerichtshof dieses Gesetz überprüft, und für verfassungswidrig erklärt, aufgrund des von dem Präsidenten initiierten Prozesses, indem er ein Gesetz unterschrieben hatte, das von dem Kongreß nicht ausgearbeitet wurde. Die Gesetze müssen in Kolumbien als Projekte im Kongreß vorgeschlagen und nach dessen Bearbeitung und Diskussion eingebracht und verabschiedet werden. Dieser Schritt wurde nicht von dem Präsidenten Barco eingehalten, deshalb wird gesagt, daß er ein nicht existierendes Gesetz unterschrieb. Sehen sie auch: „Economía y política del narcotráfico“ Uniaendes, CEI und CEREC. Bogotá, Kolumbien 1990.

⁶⁵ Es ist anzumerken, daß in Artikel 8, Paragraph 1 des Auslieferungsabkommens von 1979 klargestellt wird, daß „die unterzeichnenden Länder nicht verpflichtet sind, die eigenen Staatsbürger auszuliefern, indem sich die Exekutive entscheiden kann, ob sie die eigenen Bürger ausliefert oder nicht, und ob es zweckmäßig oder nicht ist“. Durch dieses Abkommen wurde eine traditionelle internationale Norm gebrochen, die die eigenen Staatsbürger immer und gegen die Auslieferung macht.

war umstritten, weil es sowohl von Politikern als auch von Wissenschaftlern als ein „Akt von erniedrigender Unterwerfung Kolumbiens vor den Vereinigten Staaten und eine Verletzung der nationalen Souveränität angesehen wurde.“⁶⁶

Als zweiter Aspekt im Rahmen der Abhängigkeit der kolumbianischen Drogenpolitik wurde während der Regierung von Turbay Ayala das Abkommen über „legale gegenseitige Hilfe“ von 1980 abgeschlossen und die Durchführung eines Programmes für die Ausrottung des Marihuana durch die Verwendung von Herbiziden beschlossen. Diese positive Haltung des kolumbianischen Präsidenten eröffnete die Möglichkeit, neue und teure von den Vereinigten Staaten angebotene Hilfsprogramme⁶⁷ zu bekommen, aber gleichzeitig schloß sie die Möglichkeit aus, für die kolumbianische Regierung eine mit der nationalen Realität kohärente Drogenpolitik zu entwickeln, die unabhängig von dem internationalen Zwang auf wirtschaftlicher Ebene formuliert wurde. Andererseits kann behauptet werden, daß sich die kolumbianische Regierung die Antidrogen-Politik an den Interessen der USA ausrichtete. Obwohl der kolumbianische Präsident Turbay mit seinem „Nationalen Integrationsprogramm“ ein in Regionen fragmentiertes Kolumbien wiederaufbauen wollte sowie Unterstützung für das Land und die Weiterentwicklung der Agrarproduktion suchte, hatte seine Politik eine schärfere politische und regionale Aufspaltung aufgrund der Nutzung des Sicherheitsstatuts zur Folge, weil sich die Kräfte im Konflikt innerhalb Kolumbiens stark polarisiert hatten, indem die ständige und verstärkte Repression die legalen Lösungen im Land nicht ermöglichte. Andererseits, wenngleich diese repressive Politik stark gegen das Drogenangebot durchgesetzt wurde und Kolumbien davon stark betroffen war, hat der Präsident seine Meinung geäußert, als er in einem Interview für eine amerikanische Zeitschrift behauptet: „Die Kolumbianer korrumpierten nicht die Nordamerikaner. Sie haben uns korrumpiert. Wenn sie die illegalen Drogen nicht mehr verwenden, wird der Drogenhandel verschwinden.“⁶⁸ Ein anderer Schritt in der Bekämpfung des Drogenhandels war die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 66 von 1979, durch das das von Kolumbien am 7.05.1973 unterzeichnete „südamerikanische Abkommen über Suchtstoffe und psychotrope Stoffe“ ratifiziert wurde. Mittels dieses Abkommens haben die südamerikanischen Länder die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit im Rahmen der Drogenbekämpfung erklärt und die

⁶⁶ Igor I. Kavas, „Fin del tratado de extradición Colombia-Estados Unidos de 1979: ¿Una comedia de errores?“, in: „Economía y política del narcotráfico“ Uniandes, CEI, CEREC. Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 151-173.

⁶⁷ Juan Gabriel Tokatlian, „Seguridad y Drogas: Su significado“, in: „Economía y política del narcotráfico“ Uniandes, CEI und CEREC. Bogotá, Kolumbien 1990. Der Autor erwähnt, daß als «Gegenleistung» für die kolumbianischen Aktionen gegen den Drogenhandel die Vereinigten Staaten Kolumbien mit Geldmitteln und militärischer Ausrüstung und Ausbildung «belohnte». Im Original wird geschrieben: „Als Gegenleistung erhalten Bogotá im Jahre 1979 in Einklang mit dem Public Law 96-92 (International Security Assistance Act), US\$ 16 Millionen; im Jahre 1980 bekam Kolumbien in Einklang mit dem bilateralen Abkommen, das am 21. Juli und 6. August unterzeichnet wurde, US\$ 13 225 Millionen mit dem Ziel das Verfolgungsprogramm und die Ausrottung weiter zu leiten, sowie Ausrüstung (Flugzeuge, Unterstützung für Kommunikationsmittel und operative Hilfe) für das Antidrogen-Programm in Einklang mit dem Public Law 96-533 von 1980 (International Security and Development Cooperation Act), und mit dem Public Law 97-113 von 1981 (International Security and Development Cooperation Act).“

⁶⁸ „The Colombian Connection“, in Time Magazin, 29. Januar, 1979. S. 29.

nötige Anerkennung der unterschiedlichen Schwerpunkte in der Bekämpfung des Drogenproblems innerhalb eines jeden Landes gezeigt. Im Einklang mit diesem Abkommen wurde vorgeschlagen, daß die Zusammenarbeit besser organisiert und daß der Austausch von Informationen wirkungsvoller durchgeführt werden sollte. Es wurde versucht, die gesetzlichen Normen zwischen den unterzeichnenden Ländern zu harmonisieren, um juristische Hindernisse zu vermeiden. Das Abkommen wurde von Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela unterzeichnet und war der erste Annäherungsversuch Lateinamerikas auf dem Gebiet der Drogenpolitik. Unter der Regierung von Turbay wurde das Gesetz Nr. 43 von 1980 unterzeichnet, durch das die „Drogenkonvention über psychotrope Stoffe“ der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) von 1971 ratifiziert wurde.

2.1.5.4. Von einer sozialen Politik zu einem repressiven Weg

Obwohl sich die Regierung von Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) von dieser einseitigen Drogenpolitik zu entfernen versuchte, in den internationalen Konflikten, unter denen Lateinamerika litt, zu vermitteln, hatte sie nach dem zweiten Jahr seines Amtsantritts auf nationaler Ebene keinen Erfolg. Dies zeigte sich nicht nur im Anstieg des Handels mit illegalen Drogen, der Verstärkung der kriminellen Drogenbanden, dem Überborden der inneren Konflikte, sondern auch in der Schwäche der Regierung, die strukturellen Problemen des Landes mit Lösungen aus der Politik und aus der Wirtschaft und nicht unbedingt mit repressiven Maßnahmen zu beseitigen. Während dieser Amtszeit hat sich die Problematik des Drogenhandels weiter verschärft. Die illegalen Kräfte sind mittlerweile in die herrschende Politik vorgedrungen, und die wachsende Korruption erfaßt mittlerweile die Institutionen der nationalen Regierung. Dieses Phänomen wurde nicht nur als ein Problem mit wirtschaftlichen und repressiven Rückwirkungen, sondern auch als ein Problem mit tiefen kulturellen, sozialen und politischen Konsequenzen angesehen. Auf der Ebene der Politik versuchten die Drogenhändler, sich als eine politische Gruppe zu organisieren, die gewählt werden und an der Demokratie teilnehmen konnte. Auf der sozialen Ebene übernahmen die Drogenhändler die Aufgabe des Staates bezüglich der Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung, die von dem Staat wegen des Fehlens an finanziellen Mitteln und an politischem Willen nicht befriedigt werden konnten. Auf der kulturellen Ebene sind neue Werte in Verbindung mit der Erreichung vom schnellen Geld, mit der Treue und Loyalität zu den illegal arbeitenden Akteuren, mit Lösungen für kurzfristige Zeit und Ziele zu beobachten. Auf der wirtschaftlichen Ebene präsentieren sie sich als eine neue Kraft für die legalen Märkte, das legale Finanzsystem sowie für die legale geschäftliche Ordnung. Das oberste Ziel des Drogenhandels ist die Beeinflussung der von der Regierung getroffenen

Entscheidungen, indem sie an ihren Interessen festhalten. Deshalb halten die Drogenhändler die Teilnahme an der Regierung für wichtig, um sich für bestimmte Eigeninteressen, wie die Auslieferung, die Steueramnestie, die Rückführung von Finanzmitteln, das Legalisieren von Vermögen sowie die Agrarreform, die sie unterstützen, um als neue Großgrundbesitzer des besten Landes in Kolumbien herrschen zu können, einsetzen zu können.

Die Dekade der 80er Jahre, die von der wirtschaftlichen Krise in Lateinamerika und dem weltweiten Konjunkturrückgang gekennzeichnet war, bildet den Rahmen, in dem die Entscheidungen der Regierung von Betancur Cuartas getroffen wurden. Dies bedeutete in gewisser Weise eine beschränkte internationale Zusammenarbeit und einen problematischen nationalen Schauplatz, der die Prioritäten auf der Ebene der Politik und der Programme der Regierung zu setzen verlangte. Mit dem Regierungsplan von Betancur „Cambio con equidad“ -Wechsel mit Gerechtigkeit- wurde Stabilität, wirtschaftliches Wachstum und politische Gerechtigkeit durchzusetzen versucht, was eine Öffnung für mehr Demokratie sowie eine Verstärkung der Institutionen einschließen sollte. „Cambio con Equidad“ ist der erste Regierungsplan, der sich mit den Themen politische Justiz und bürgerliche Sicherheit beschäftigte. Besondere Aufmerksamkeit wurde auf die Vermeidung von Verbrechen gelegt, und der Drogenhandel wurde als neues Phänomen behandelt. „Viele Normen verlieren an Bedeutung und Rechtskraft, was zu Folge hat, daß sich eine Gesetzeslücke aufgrund der sich stets neu ergebenden Umstände in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung auftut. Es tauchen Pathologien wie der Drogenhandel, die Entführung von Personen, der Terrorismus, der Schmuggel, die Schwarzgeschäfte, die Immoralität in der Verwaltung auf. Die Langsamkeit der Justiz, ihr Mangel an Mitteln und ihre organisatorische Fehlerhaftigkeit münden das öffentliche Vertrauen gegenüber den grundlegenden Institutionen und ihren Vertretern.“⁶⁹ Im Einklang mit dieser Einstellung versuchte der Präsident Betancur, die Justiz zu stärken, indem er ihr einen Vertrauensvorschuß entgegenbrachte. Er zog vor, die Drogenhändler durch kolumbianische Gerichte zu verurteilen, bevor es zur Anwendung des existierenden Auslieferungsabkommens mit den USA kam. Drei entscheidende Gesichtspunkte für die Entwicklung der Antidrogen-Politik stellen sich wie folgt dar: 1. Es gab während der ersten zwei Jahre der Regierung von Betancur einen Bruch mit der repressiven Drogenpolitik der Vereinigten Staaten; 2. Ronald Reagan wurde zum Präsidenten der USA gewählt (1981-1988) und nahm den Kampf gegen den Drogenhandel in Lateinamerika durch einen „dritten Krieg gegen das Drogenproblem“ auf und verstärkte ihn, indem das Phänomen in Verbindung mit dem Ziel der nationalen Sicherheit durch das Dokument „Santa Fe II“ gebracht

⁶⁹ Belisario Betancur Cuartas. „Programa Nacional de Desarrollo 1982-1986 «Cambio con equidad»“ Imprenta Nacional. Bogotá, Kolumbien, 1982. S. 273.

wurde⁷⁰, und letztlich gab es eine Justiz, die auf nationaler Ebene schwach war und unter knappen wirtschaftlichen Mitteln litt. Die Institutionen der Justiz waren nicht auf den Kampf gegen das Drogenproblem vorbereitet, bei dem die Korruption, die Bedrohung und ökonomischer Druck als Mittel verwendet werden, um die Ziele zu erreichen. Die Regierungsthese, in der behauptet wird, daß je mehr Demokratie, desto bessere Möglichkeiten den Frieden in Kolumbien zu realisieren, hatte ihre Achillesferse in der schwachen institutionellen Struktur, die der Bedrohung durch den Drogenhandel nicht standhalten konnte. Erneut erlebte die Antidrogen-Politik Kolumbiens das doppelte Spiel der Toleranz der ökonomischen Nebenwirkungen des Handels mit Drogen und der gleichzeitigen Bekämpfung ihrer Erscheinungen auf der sozialen, politischen und kulturellen Ebene. Wenngleich die Regierung gerichtlich gegen den Drogenhandel vorging, wurde von ihr auf dem wirtschaftlichen Sektor eine Vermögensbesteuerung geschaffen, die die Schattenökonomie einschloß, und mit der die Finanzlücken des Staatshaushaltes geschlossen werden sollten.⁷¹ Von verschiedenen Akteuren der Gesellschaft wurde Kritik geübt. Der Bischof von Pereira, Monsignore Darío Castrillón Hoyos kritisierte im Jahre 1983 das von der Regierung verabschiedete sogenannte „Vermögensbesteuerungsgesetz“, weil nach seiner Meinung, „mittels dieses Gesetzes unzuchtige Handlungen und Haltungen legitimiert und gleichzeitig Geld aus illegalen Aktivitäten wie aus dem Drogenhandel legalisiert wurden.“⁷²

Die Tätigkeiten und Entscheidungen des Präsidenten Betancur begannen schnell Wirkung zu zeigen, als er Rodrigo Lara Bonilla, eine Persönlichkeit der neuen Liberalen Partei, zum Justizminister ernannte, dieser nahm in den vorhergehenden Jahren seiner parlamentarischen Arbeit einen Reinigungsprozeß und die Reduzierung der Tätigkeiten des Drogenhandels in der Politik und in der Wirtschaft vor.⁷³ Betancur versuchte auf diese Weise, eine harte Hand im Kampf gegen den

⁷⁰ Das Dokument Santa Fe II behandelt die allgemeine Außenpolitik der Vereinigten Staaten mit Lateinamerika. Es wurde in diesem Dokument u.a. gezeigt, daß in der letzten Dekade die terroristische Umsturzbedrohung gestiegen ist, indem diese Untergrundbewegungen an dem Drogenhandel teilnehmen und gleichzeitig Kontrollnetze aufbauen. Es wurde behauptet, daß von dem Drogenhandel kommende wirtschaftliche Mittel die Bedrohungsstärke dieser subversiven Gruppe verschärfen. Über dieses Thema sehen Sie auch: „La Iniciativa para las Américas. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años 90“ Centro de Estudios Internacionales, Fundación Simón Bolívar. Santafé de Bogotá, Kolumbien 1992.

⁷¹ Im Jahre 1982 schlugen verschiedene politische Akteure eine Vermögensbesteuerung vor, durch die der Staat die Steuer auf Kapital und auf Vermögen, die bisher nicht in Steuereinklären deklariert worden waren, in die Staatskasse einfließen zu lassen. Am 22.08.1982 schlug der Generalrechnungsprüfer der Republik, Rodolfo González García, erneut eine Vermögensbesteuerung vor, die die Schattenwirtschaft einschloß. Der Justizminister dieser Zeit, Bernardo Gutiérrez Hacha, legte am 17.10.1982 eine Vermögensbesteuerung in Rahmen einer Steuerreform nahe. Der Senator Álvaro Leyva legte ein Gesetzesprojekt vor, um eine Vermögensbesteuerung für die Leute zu schaffen, die vor 1981 keine Steuereinklären und Vermögenseinklären abgegeben hatten. In gleicher Richtung wurde von dem privaten geschäftlichen Sektor, durch die Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) auf dem in Cali stattgefundenen 37. Kongreß, die Notwendigkeit der Formulierung eines großen Vertrages nahegelegt, um die Schattenwirtschaft zu legalisieren und diese Mittel für die Verbesserung der legalen Industrie, des legalen Handels, der legalen Agrarproduktion und der Dienstleistungen zu verwenden. Vgl. Murillo Castaño, Gabriel. „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“. Uniandes, CEREC, CEI. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 2. Aufl. 1995. S. 220-221.

⁷² Gabriel Murillo Castaño. „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“, in „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales. TM. Editores Uniandes, CEREC, CEI. Santafé de Bogotá, Kolumbien, S. 232.

⁷³ Auf Basis der Informationen der Presse im Jahre 1983 -Zeitung El Espectador 22.10.1983 Seite 1A und 12A sowie die Zeitung El Heraldo 25.10.1983, Seite 1A und 9A - kann behauptet werden, daß Lara Bonilla, als er noch Senator war, die Verbindungen zwischen Sportvereinen und dem Geld des Drogenhandels anklagte, d.h., daß er über die Finanzierung von sechs professionellen Fußballmannschaften

Drogenhandel zu beweisen. Parallel dazu nahm der Präsident Gespräche mit den verschiedenen Guerilla-Gruppen⁷⁴ auf, um Frieden im Land zu schaffen sowie eine institutionelle Strukturierung auf der regionalen Verwaltungsebene zu erwirken, die eine Dezentralisierung und größere Unabhängigkeit der Regionen in Zusammenhang mit der politischen Rolle der Hauptstadt zum Ziel hatte.⁷⁵ Auf der lateinamerikanischen Ebene unterstützte der Präsident Betancur im August 1984 die Unterzeichnung der „Deklaration von Quito“, ein von acht südamerikanischen und mittelamerikanischen Präsidenten unterschriebenes Dokument gegen den Handel mit illegalen Drogen. Obwohl die politischen Ziele des Präsidenten als demokratisch und avantgardistisch bezeichnet werden könnten, rechnete er nicht mit der Tatsache, daß einige Institutionen bereits durch den Drogenhandel beeinflusst wurden und einige Schichten der Gesellschaft dieses Phänomen akzeptierten. Die Aktionen gegen diese organisierte Kriminalität führten zur Aufdeckung und Zerstörung des größten Labors für die Herstellung von illegalen Drogen in Yari, kolumbianische Guaviare. In dem komplexen als „Tranquilandia“ bezeichneten Labor, wurden 27.500 Pfund Kokain beschlagnahmt. Diese Aktion der Kontrollorgane wird als der entscheidende Stoß gegen die Drogenhändler, besonders gegen das Medellín-Kartell, angesehen, weil das komplexe Netz des Drogenhandels in Verbindung mit im Labor gefundenen Dokumenten sichergestellt werden konnte. Andererseits wurde die stets von dem nordamerikanischen Botschafter, Lewis Tambs, aufgestellte These über die Verbindung zwischen den Guerilla-Gruppen und den Drogenhändlern, als „Narco-Guerilla“ bezeichnet, verstärkt, indem nicht nur von dem Botschafter, sondern auch von dem Verteidigungsminister General Gustavo Matamoros D´Costa behauptet wurde, daß das Labor durch bewaffnete Männer der FARC-Guerilla geschützt worden sei. Obwohl diese Version durch den Leiter der Nationalen Polizei Kolumbiens, General Gómez Padilla, demontiert wurde, entstand durch diese Verbindung von Drogenhandel und Guerilla ein politischer Konflikt für die nächsten

berichtete und die enge Beziehungen von acht Senatoren mit Drogenhändlern aufdeckte. Auf gleicher Weise, klagte er deutlich, innerhalb seiner Partei, die Verbindung der Drogenhändler mit politischen Tätigkeiten an. Als Pablo Escobar Gaviria, Anführer des Medellín-Kartells, zum ersten Mal in dem Kongreß einen Platz zu bekommen versuchte, indem er in einer Liste der Neuen Liberalen-Partei aufgenommen wurde, übte Lara Bonilla scharfe Kritik an dieser Aktion und verlangte die Streichung des Namens von der Liste. Die Folge war der Ausschluß des Senators, der Pablo Escobar auf seiner Liste unterstützte, und von Pablo Escobar Escobar Gaviria aus der Partei. Die Drogenhändler erklärten Lara Bonilla aufgrund seiner Äußerungen über die verheerenden Situationen zum größten Feind ihrer Organisationen, was zu seiner Entlassung führte. Lara Bonilla war das erste Opfer der Drogenhändler. Im Jahre 1983 wurde außerdem aufgezeigt, daß Ernesto Samper, ein späterer Präsident Kolumbiens 1994 bis 1998 - etwa 25 Millionen Pesos von Drogenhändlern erhalten hatte, die während des Wahlkampfs im Jahre 1982 für López Michelsen verwendet wurden, um ihm zum Sieg zu verhelfen. Es soll erwähnt werden, daß im Jahre 1983 der Drogenhändler, Carlos Ledher, eine neue politische Partei gründete und die ideologischen Grundlagen der „Movimiento Latino Nacional“ - nationale lateinamerikanische Bewegung - durch die Presse bekannt machte. Pablo Escobar versuchte in gleicher Richtung nach dem gescheiterten Versuch mit der neuen Liberalen-Partei eine neue Partei zu gründen, die als „Cívico en Marcha“ - Bürgersinn im Marsch - bezeichnet wurde, und Wohnungen sowie soziale Einrichtungen für arme Leute plante.

⁷⁴ Am 23.09.1982 wurde die Comisión de Paz - Friedenskommission - durch das Dekret Nr. 2771 vom 19.09.1982 eingeweiht. Am 19.11.1982 wurde das Gesetz Nr. 35 über die politische Amnestie verabschiedet. Die Verständigungen über Waffenruhe und Waffenstillstand wurden erst im Jahre 1984 unterzeichnet - Die FARC war die erste Guerilla-Gruppe, die diese Verständigung am 28. März abgeschlossen hat, danach unterzeichneten am 24. August die M-19, die EPL und die ADO. Nach der Unterzeichnung wurde ein „nationaler Dialog“ vorgeschlagen. Dieser Prozeß ermöglichte die Entstehung neuer politischer Gruppen, in denen die Guerillakämpfer eine politische Rolle übernahmen. Auf diese Weise entstand zum Beispiel die neugegründete Partei „Unión Patriótica“ als politische Arm der FARC.

⁷⁵ Während dieser Amtszeit von Betancur wurde das Gesetz für die freie Wahl von Bürgern eistem und Gouverneuren verabschiedet. Diese Entscheidung bedeutete einen Bruch mit der traditionellen Politik Kolumbiens, die durch das Klientelismusystem charakterisiert wurde, indem nach der Präsidentenwahl und den Parlamentswahlen eine Verteilung nach Präferenzen und versprochenen Perspektiven erfolgte. Vor der Erlassung dieses Gesetzes wurden sowohl die Bürgermeister als auch die Gouverneure durch die Exekutive gewählt.

Regierungen. Am 30. April des gleichen Jahres wurde der Justizminister, Lara Bonilla, von einem bezahlten Killer-Kommando der Drogenhändler ermordet. Als Folge dieser Aktion entschied die Regierung Betancur die Durchführung einer totalen Wende auf der politischen nationalen Ebene, die neue und kritische Elemente im Kampf gegen den Drogenhandel einbringen sollte. Hiermit begann eine organisierte Eskalation des Terrorismus durch die Mafias, was zur Ermordung von führenden Politikern, Polizisten und Vertretern der Presse führte.⁷⁶ Präsident Betancur kündigte eine große Mobilisierung an, um „die nationale Würde“ zurückzugewinnen. Diese Warnung kann als eine „zweite Kriegserklärung“ an den Drogenhandel in Kolumbien verstanden werden, indem durch die Erklärung des Ausnahmezustands Dekrete erlassen wurden, die es ermöglichten, erstens den Besitz der Drogenhändler zu beschlagnahmen, zweitens alle Verbrechen, die im Zusammenhang mit dem Drogenhandel standen, vor Militärgerichten zu verhandeln, drittens die Strafzeiten und Strafgebühren für diese Delikte zu erhöhen und viertens - als wichtigsten zu nennenden Aspekt - die Durchführung des Auslieferungsvertrages mit den USA zu beginnen, sowie die Besprühung mit Herbiziden anzuwenden, die von dem „Consejo Nacional de Estupefacientes“ - Nationaler Betäubungsmittelrat - im Jahre 1984 bewilligt worden war. Auf der politischen Ebene verursachte die vermutete Verbindung der Guerilla mit dem Drogenhandel Hindernisse in den Friedensverhandlungen mit den bewaffneten Gruppen, weil nicht zu rechtfertigen war, daß einerseits die Annäherung an die eine Gruppe gesucht und andererseits die andere zurückgewiesen wurde, da beide Gruppen an dem illegalen Geschäft beteiligt waren. Dies war der Beginn einer ausgewogenen Situation, in der sich die kolumbianische Regierung noch heute durch die Behandlung des Drogenhandels als nicht politisches Verbrechen befindet. Diese ambivalente Haltung zwischen totaler Konfrontation oder Verhandlung zeigte sich deutlich in der Regierung Betancur, die die Treffen im Jahre 1984 zwischen dem Generalstaatsanwalt, Carlos Jiménez Hoyos, und dem Ex-Präsidenten der Republik, López Michelsen, mit den Drogenhändlern in Panamá Stadt leugnete. Während dieser Verhandlung hatten die Vertreter der Drogenhändler ihren Willen zum Ausdruck gebracht, zu der Legalität zurückzukehren und unterbreiteten einen Vorschlag, dem zufolge „sie einen effektiven Abbau der Infrastruktur des Drogenhandels anboten sowie einen definitiven Rückzug aus den politischen Aktivitäten und die Repatriierung eines großen Teils ihres Auslandsvermögens als Gegenleistung für eine unparteiische Anwendung des kolumbianischen Gesetzes.“⁷⁷

⁷⁶ Am 23. Juli 1984 wurde der Richter Tulio Manuel Castro Gil ermordet. Er war für die Aufklärung der Ermordung von Lara Bonilla zuständig. Am 17. November 1986 wurde der Oberst Jaime Ramírez Gómez getötet. Er war der Leiter der Antidrogenpolizei Kolumbiens. Am 17. Dezember 1986 wurde der Leiter der Zeitung El Espectador, Dion Guillermo Cano Isaza ermordet.

⁷⁷ Gabriel Murillo Castaño. „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“, in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“. CEREC, UNIANDES, CEI. Santafé de Bogotá, Kolumbien. 2. Aufl. 1995. S. 198-276.

Schon in den Jahren 1984-85 wurde das Phänomen des Drogenhandels und seine Gewalterscheinung nicht nur in den Städten, durch den „Narcoterrorismus“ - Drogen-Terrorismus - beobachtet, sondern auch auf dem Land, durch den „Narcoparamilitarismus“ - Drogen-Paramilitarismus -, der seit 1983 von Bauern der Departements Santander, Boyaca y Cundinamarca beklagt wurde. Obwohl inzwischen der „Plan Nacional de Rehabilitación“ in Kraft getreten war, mit dem die Lebensbedingungen auf dem Land verbessert werden sollten und in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen das Projekt über den Ersatz des Anbaus von Koka in der Regionen Nariño, Cauca y Valle del Cauca begonnen werden sollte, ist anzumerken, daß sich die Konsequenzen und die negativen Auswirkungen des Drogenhandels durch den Paramilitarismus und sein ständiger Druck auf die Bauern verschärften. Durch diese Situation entstand das Phänomen der Vertriebenen - „Desplazados“- und des Verlassens der ländlichen Gegenden, was zu einer anderen Form der Gewalt führte, die zeigte sich in den neuen und prekären Lebensbedingungen in den städtischen Ballungsgebieten, in denen die Vertriebenen zu der Zahl der Arbeitslosen hinzukamen und für den Staat zu einem politischen Problem wurden. Dieser „zweite Krieg gegen den Drogenhandel“, der von der Regierung Betancur begonnen worden war, erweiterte die Spirale der Gewalt im Land und wurde trotz der Friedensbemühungen zu einem zerstörerischen und menschenrechtsverletzenden Element, indem die Rückkehr des Militärs zum Kampf gegen die Drogen die Existenz der Todeschwadronen, der paramilitarischen Gruppen und der Anarchie in den abgelegenen Regionen des Landes, in denen wenig staatliche Präsenz vorherrschte, verstärkte. Als Betancur zu der von den USA diktierten Drogenpolitik zurückkehrte, wendete sich die Antidrogen-Politik Kolumbiens von der sozialen in eine repressive Richtung. Außerdem stellte die sogenannte Verbindung zwischen Drogenhandel und Guerilla für die Regierung eine politische Konfrontation dar, als sogar in spekulativer Weise behauptet wurde, daß im November 1985 die Guerilla-Gruppe M-19 in Allianz mit dem Drogenhandel die Besetzung und das Massaker im Justizpalast durchführte.⁷⁸

Im Januar 1986 wurde, unter den neuen repressiven und gewalttätigen Bedingungen der Drogenbekämpfung, von der Regierung Betancur das zweite nationale Betäubungsmittelstatut verabschiedet, das als das Gesetz N.º 30 von 1986 bezeichnet und erst im Dezember 1986 durch das Dekret N.º 3788 geregelt wurde. Dieses neue Mittel im Kampf gegen die illegalen Drogen besteht aus neun Kapiteln und insgesamt 101 Artikeln, in denen nicht nur die Herstellung, sondern auch der Konsum von Rauschgift, der Import von Chemikalien u.a. geregelt werden.⁷⁹ Nach dem ehemaligen

⁷⁸ Unter den vielen Spekulationen bezüglich der Besetzung des Justizpalasts wurde gesagt, daß das Ziel der Guerilla-Aktion die Zerstörung der gerichtlichen Rechtssache war, in denen die Namen der Rädelsführer des Drogenhandels in Kolumbien genannt wurden. Diese Hypothese wurde jedoch von den Forschungsinstitutionen des kolumbianischen Staates weder bestätigt, noch geleugnet oder demontiert.

⁷⁹ Im ersten Kapitel des nationalen Betäubungsmittelstatuts wurden bezüglich der „Grundprinzipien“ die Definitionen, die wissenschaftliche und ärztliche Anwendung der kontrollierten Pflanzen, die Kontrolle über den Anbau sowie über den Import und Herstellung von Arzneimitteln festgestellt. Im Kapitel II über „Präventionskampagnen und Erziehungsprogramme“ wurden die Übertragung von

Richter des obersten Gerichtshofes, Federico Estrada Vélez⁸⁰, bedeutete das Gesetz Nr. 30 keinen wesentlichen Wechsel in der Drogenpolitik Kolumbiens, obwohl einige Änderungen im Vergleich mit der sträflichen Behandlung der im Dekret Nr. 1188 von 1974 erklärten Straftaten beschlossen wurden. Die wichtigste Neuerung dieses Gesetzes, laut des Ex-Richters, liegt in der Enteignung des Besitzes ihrer mit der Herstellung und der Lieferung in Verbindung gebrachten Güter durch eine gesetzgebende Entscheidung zugunsten der Regierung.⁸¹ In nur zwölf Jahren Gültigkeit des Statuts wurde scharfe Kritik von Seiten der Gesetzgebung an demselben über seine Schwäche, seine Möglichkeiten und seine Doppeldeutigkeit geübt. Aus diesem Grund schlug die Dirección Nacional de Estupefacientes eine Aktualisierung, eine Harmonisierung und eine Reform der generellen Regelung des Betäubungsmittelstatuts vor, um die Änderungen auf gesetzgebender Ebene, die in den letzten Jahren in Kolumbien zu finden sind, in das Statut aufzunehmen. Bisher wurden die Artikel Nr. 33, 34, 40, 43 und 90⁸² modifiziert, während die Artikel Nr. 14, 41, 44, 68, 71, 72 und 74⁸³ abgeschafft wurden. Außerdem erklärte der Verfassungsgerichtshof die Artikel Nr. 51 und 87⁸⁴ per Entscheid für verfassungswidrig.

Informationen über illegale Drogen durch die Massenmedien, das Angebot an Poliklinik, sowie die Zerstörung der illegalen Plantagen geregelt. Im Kapitel III über „Alkohol und Tabak Vorbeugungskampagnen“, wurden die notwendigen Erklärungsmaßnahmen über die Gefahr bei ihrem Konsum aufgezeigt, die auf die Alkoholflaschen oder Zigarettenschachteln gedruckt werden müssen. Außerdem wurde das Lebensalter, bis zu dem das Einkufen oder Verkaufen untersagt ist, festgelegt. Im Kapitel IV über die „Kontrolle über den Import, die Herstellung und die Lieferung von Substanzen, die die Abhängigkeit verursachen“, wurde die Aufgabe des Gesundheitsministeriums angeführt; die Kontrolle durch die Geschäfte, die Arzneimittel herstellen und verkaufen, festgelegt; über die Überwachung und Inspektion berichtet und auf die Finanzierung des Programms gegen den Betäubungsmittelkonsum hingewiesen. Im Kapitel V über die „Delikte“ wurden die Straftaten aufgezählt und die Zeit- und Geldstrafe, Beschlagnahme und Verwahrung des Vermögens der Drogenhändler sowie die Abschaffung des Bankgeheimnisses festgestellt. Im Kapitel VI über die „Verstöße“ gegen das Gesetz wurden die Tatbestände und Sanktionen gegenüber den Straftätern gezeigt. Im Kapitel VII über „das Verfahren der Zerstörung der beschlagnahmten Plantagen und Substanzen“ wurden die Verfahren, die die bestehenden Behörden durchführen sollen, um die Zerstörung der Materialien für die Herstellung von illegalen Drogen zu erreichen, sowie die Identifizierung der Substanzen, u.a. erklärt. Im Kapitel VIII über „Behandlung und Rehabilitation“, wird die Aufgabe des Gesundheitsministeriums in diesem Zusammenhang erläutert. Außerdem bezieht es sich auf den Ersatz des illegalen Anbaus als eine Aufgabe der Regierung, um den Indianern und den Bauern, die sich mit illegalem Anbau beschäftigten, die Wege zur Legalität zu erleichtern. Im Kapitel IX über „den Nationalen Betäubungsmittelrat“ wurden die Aufgaben, die innere Organisation und die Ziele des Rates erklärt. Mittels dieses Statuts wurden die Regionalen Betäubungsmittelräte errichtet, die für die Durchführung der Aufgabe auf regionaler Ebene zuständig sind.

⁸⁰ Federico, Estrada Vélez. „Comentarios generales a la ley 30 de 1986“, in: „Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes“. TEM IS. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1987. S. 17-29.

⁸¹ In dem Artikel 47 des Originaltextes des Gesetzes Nr. 30 von 1986 wurde festgestellt, daß „das Vermögen, die Mobilien, die Ausrüstung und die Geräte, mit denen in unerlaubter Weise Marihuana, Kokain, Heroin oder irgendwelche Drogen, die Abhängigkeit hervorrufen, gelegentlich aufbewahrt, hergestellt, verkauft oder geliefert wurden, sowie die während der Ausübung des Verbrechens benutzten Fahrzeuge oder andere Fahrmittel, das Geld und aus dem illegalen Handel gewonnenen Güter, beschlagnahmt und zukünftig zur Verfügbung des Nationalen Betäubungsmittelrates gestellt werden. Der Rat kann durch eine Entscheidung dieses Vermögens den offiziellen Institutionen oder den gerichtlich eingerichteten Wohltätigkeitsinstitutionen zuweisen, vermieten oder als Kaution verwenden [...] Die erhaltenen Vorteile werden für die Prävention und Repression des Handels mit illegalen Drogen und in der Rehabilitation der Drogensüchtigen verwendet, unter der Kontrolle und der Überwachung des Nationalen Betäubungsmittelrates.“

⁸² Der Artikel Nr. 33 wurde durch das Gesetz Nr. 365 von 1997 modifiziert. In diesem Artikel wird über „den Verkehr, die Herstellung und das Tragen von illegalen Betäubungsmitteln“ gesprochen. Es wird klar dargestellt, daß eine Erlaubnis für das Vorhalten von diesen Substanzen notwendig ist. Die Artikel 34, 40 und 43 wurden durch das Gesetz Nr. 365 von 1997 modifiziert. Es geht um die illegale Bestimmung von Mobilien und Immobilien, um die Beschlagnahme von Vermögen, um mit diesem die Geldstrafe zu bezahlen, und um den Besitz von für die Herstellung von illegalen Drogen notwendigen Elementen. Der Artikel Nr. 90 wurde durch das Dekret Nr. 2159 von 1992 modifiziert und es wird klargestellt, wem der Nationale Betäubungsmittelrat angehört.

⁸³ Der Artikel Nr. 14 über „Verkauf von Tabak und Alkohol“ wurde durch das Gesetz Nr. 124 von 1994 abgeschafft. Der Artikel Nr. 41 über die Versteigerung des beschlagnahmten Vermögens wurde durch das Gesetz Nr. 365 von 1997 aufgehoben. Der Artikel Nr. 44 wurde durch das Gesetz Nr. 365 von 1997 an anderer Stelle gesetzt - Artikel 8 und 26 des Gesetzes-. Der Artikel 68 über die Untersuchung, den Prozeß vor Gericht wegen der Übertretung des Gesetzes wurde durch das Gesetz Nr. 228 von 1995 abgeschafft. Die Artikel 71, 72, und 74 wurden durch das Gesetz Nr. 228 von 1995 aufgehoben. In diesen Artikel wurden Aspekte wie der Prozeß der Forschung und der Übertretung, das Einlegen von Berufungsverfahren und der Einsatz von Rechtsmitteln dargestellt.

⁸⁴ Mittels der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes am 5.5.1994, wurden die Artikel 51 und 87 für verfassungswidrig erklärt. Der Artikel 51 handelte von „dem Tragen der persönlichen Dosis -geringe Menge-. In Einklang mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ist die Aufgabe des Staates, den Konsum zu kontrollieren, d.h. ihn nicht zu bestrafen, was die Programme in Richtung Prävention verlangen. Der Artikel 87 des Kapitels Nr. VIII über die Behandlung und Rehabilitation der Drogensüchtigen wurde auch mittels dieser Entscheidung

Ein anderer wichtiger Aspekt ist darin zu sehen, daß durch dieses neue Betäubungsmittelstatut der Nationale Betäubungsmittelrat von einem Beratungsorgan - wie es im Jahre 1973 geplant war - zu einer Abteilung des Justizministeriums umgewandelt wurde, dessen Aufgaben darin bestand: 1. „die Formulierung der von der Regierung anzunehmenden Drogenpolitik, Pläne und Programme, die die offiziellen Einrichtungen und privaten Institutionen im Kampf gegen die Herstellung, den Handel und die Anwendung von illegalen Drogen durchführen können“⁸⁵; 2. die Ergreifung von Kontrollmaßnahmen gegen die Anwendung illegaler Drogen; 3. den Vorschlag von spezifischen Kampagnen und Aktionen, die die offiziellen Einrichtungen durchführen dürfen; 4. die Kontaktaufnahme mit anderen Regierungen und internationalen Institutionen, die sich mit der Drogenproblematik befassen; 5. die Durchführung der Zerstörung der illegalen Plantagen und Labors. Mittels dieses neuen Statuts wurden die Regionalen Betäubungsmittelräte eingerichtet, die für die Abwicklung der nationalen Antidrogenpolitik auf regionaler und lokaler Ebene zuständig sind. Der nationale und die regionalen Betäubungsmittelräte sind weder von der Verwaltung noch von dem Haushalt unabhängig, was die Entstehung von Konflikten während des Prozesses und der Verwirklichung ihrer Aufgabe zur Folge hat. Der Rat wurde als ein „Superamt“ für die Kontrolle, Koordination und Formulierung der Antidrogenpolitik eingerichtet, es handelt sich jedoch um ein vom Justizministerium abhängiges Organ ohne eigenen Haushalt und ohne die Fähigkeit die Antidrogenpolitik durchzusetzen, was ein Hindernis darstellt, da der Rat keinen Entscheidungsspielraum und keine klare Orientierung in der Drogenpolitik hat. Trotz der schnellen Entwicklung der Antidrogenpolitik Kolumbiens zu einer Priorität der Regierung in den letzten drei Dekaden wird diese Politik durch ein abhängiges und einberufungsunfähiges Organ durchgeführt, das sich nur in Notfall versammelt und keine beständige Arbeit leistet. López Restrepo⁸⁶ zeigt die Tatsache auf, daß die Angehörigen des nationalen Betäubungsmittelrates nicht kontinuierlich für diesen arbeiten, sondern sich nur in Krisenzeiten treffen, um die von anderen im Rang niedrigeren offiziellen Organen getroffenen Entscheidungen oder bearbeiteten Dokumente zu genehmigen. Angesichts dieser Tatsache wird der Rat als eine „Sicherungsinstanz“ für die Formulierung der Antidrogenpolitik und als ein „Phantomorgan“ der Regierung angesehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die formulierte Antidrogenpolitik, in Konsequenz, als eine kurzfristige Maßnahme und ohne Verbindung mit den parallel bestehenden Problemen des kolumbianischen Staates dar. Der Rat

abgeschafft. In diesem Artikel wurde dargelegt, daß die Drogensüchtigen in besonderen von der Regierung ausgewählten Einrichtungen behandelt wurden.

⁸⁵ „Estatuto Nacional de Estupefacientes“, in: „Código Penal Colombiano“. Grupo Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Septembar, 1997. S. 195.

⁸⁶ Andrés López Restrepo. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

besteht aus Beamten⁸⁷, die mit Ausnahme des Generalstaatsanwaltes und des Prozeßbevollmächtigten, von dem Präsidenten der Republik ausgewählt werden, was eine zeitliche Beschränkung jeglicher Entscheidungen und die Abhängigkeit von der derzeitigen Regierung bedeutet.

Es wurde auf der gesetzgebenden Ebene über das Fehlen von konkret strafbarem Verhalten in dem Betäubungsmittelstatut diskutiert, in dem das Schutzgut nicht ausreichend definiert wurde.⁸⁸ In Einklang mit dem Strafgesetzbuch wird erklärt, daß „ein strafbares Verhalten typisch rechtswidrig sein muß, und man die Schuld nachweisen kann.“⁸⁹ Wenngleich in dem Betäubungsmittelstatut das „öffentliche und moralische Wohl des Volkes“ geschützt werden soll, wird klargestellt, daß „die im Betäubungsmittelstatut beschriebenen verschiedenen Verhalten nicht als strafbare Taten oder Verhalten in bezug auf die Definition des Strafgesetzbuches angesehen werden können.“⁹⁰ Ein anderer auf juristischer Ebene zu erwähnender Aspekt ist die falsche Anwendung von Verben, die unklare Schreibweise sowie die gleiche Behandlung unterschiedlicher Taten, die unter einem einzigen Aspekt zusammengefaßt sind. All dies hat zur Folge, daß Straftaten, die bezüglich der verursachten Schäden unterschiedlich zu bewerten sind, in gleicher Form bestraft werden.⁹¹ Damit ist die Gefahr verbunden, daß das Vertrauen in die Justiz verloren geht und daß eine Unsicherheit bezüglich einer korrekten Bestrafung entsteht, mit der Folge, daß die Bevölkerung nicht länger der Gesetzgebung vertraut. Diese Unstimmigkeiten im Gesetz begannen, nach Aussagen des Wissenschaftlers Velásquez, mit dem Artikel N. 101 des Statuts, der unter verwaltungstechnischen Fehlern leidet, da das Dekret 1188 -erstes Betäubungsmittelstatut- von 1974 nicht abgeschafft wurde. Außerdem kritisiert Velásquez, daß dieses Gesetz lediglich durch die Unterschrift des Präsidenten gültig wurde, obwohl für das Strafgesetz zusätzlich die Verkündung und *Vacatio Legis* von zwei Monaten erforderlich ist. Ferner beklagt er das bestehende Durcheinander zwischen Verstößen gegen das

⁸⁷ Gemäß den Dekreten N. 494 von 1990 und N. 2159 von 1992 besteht der Rat aus dem Justizminister, dem Außenminister, dem Erziehungsminister, dem Verteidigungsminister, dem Gesundheitsminister, dem Generalstaatsanwalt, dem Generalprozeßbevollmächtigten, dem Leiter der Nationalen Polizei und dem Leiter der Nationalen Betäubungsmitteldirektion.

⁸⁸ Andere Schutzgüter könnten sein: die nationale Wirtschaft, die Existenz und Sicherheit des Staates, die öffentliche Ordnung, die öffentliche wirtschaftliche Ordnung, das wirtschaftliche Eigentum, das Leben und die körperliche Unversehrtheit, die Verteidigung des Staates, u. a.

⁸⁹ "Estatuto Nacional de Estupefacientes", in: „Código penal Colombiano“. Grupo Editorial Ley. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September 1997. S. 13-14. In dem Artikel 3 des Strafgesetzbuches wird festgestellt, daß „das Strafgesetz die strafbare Tat auf eindeutige Weise definieren wird“. Der Artikel 4 des gleichen Buches handelt von dem sprechenden Verhalten: „Damit ein dem sprechendes Verhalten strafbar sein kann, ist es notwendig, daß es das öffentliche Interesse, das durch das Gesetz geschützt werden soll, verletzt oder in Gefahr gebracht hat.“

⁹⁰ Carlos Alberto Jaramillo Restrepo. „Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la ley 30 de 1986“, in: „Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes“. Editorial Temis. Bogotá, Kolumbien, 1987. S. 1-15.

⁹¹ Carlos Alberto Jaramillo Restrepo. „Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la ley 30 de 1986“, in: „Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes“. Editorial Temis. Bogotá, Kolumbien, 1987. S. 13. Jaramillo Restrepo zeigt über diesen Aspekt, daß „Nach meiner Auffassung, ein Aspekt, der die Genauigkeit in der typischen Angemessenheit eines Verhaltens erschwert, ist die Möglichkeit, daß bei der Anwendung einiger Hauptverben die Anwendung von anderen Verben notwendig ist. Zum Beispiel, in dem Fall Drogen mit sich nehmen und Drogen transportieren, wird vermutet, daß das erste das Einkufen von Drogen impliziert. Ein anderer Aspekt ist in diesem Zusammenhang der große Ermessensspielraum über die Höhe der Strafe, weil dies die Gleichstellung verschiedener Strafvverhalten bezüglich der kriminellen Verhaltensweise bedeutet, was sich von der Realität entfernt, indem fraglich ist, ob das Verkaufen, die Lieferung und die Herstellung von Drogen gefährlicher sind im Vergleich mit dem Mitnehmen, Transportieren oder Einkufen von

Gesetz (strafbar in jeden Falle) und den Verwaltungsvergehen (Verstöße gegen das Verwaltungsrecht). Seine Schlußfolgerung ist, daß das Dekret ein „Flickenteppich“ sei, will heißen, eine „Ansammlung von Fehlern, verwaltungstechnischen Nachlässigkeiten, gesetzgebenden Fehlern, falschen Verweisen, ungenauen Definitionen, Schreib- und Zeichensetzungsfehlern und Leerstellen, die absichtlich nicht ausgefüllt wurden.“⁹²

Trotz des Zeitdrucks und der oben beschriebenen Fehler schaffte es die Regierung Betancur nicht nur in den letzten zwei Jahren der Präsidentschaft, dieses neue Betäubungsmittelstatut zu verabschieden, sondern auch 10 Kolumbianer und 3 Ausländer, die von den Vereinigten Staaten angefordert wurden, auszuliefern. Ferner setzte sie die Besprühungskampagne durch Flugzeuge gegen Marikana und die Ausrottung per Hand von Koka fort sowie die Beschlagnahme größer Mengen illegaler Drogen. Wenngleich dieses Vorgehen dazu führte, die illegale Industrie zu destabilisieren, hatte es verheerende und grausame Angriffe auf die Judikative zur Folge, die zum Ziel der Drogenhändler in ihrem Kampf gegen die Auslieferung wurde. Laut Bruce Bagley in „Columbia y las guerras contra las drogas“ „wurden zwischen 1981 und 1986 ungefähr 50 Richter ernannt, darunter ein Dutzend Angehörige des obersten Gerichtshofes, und jeder Richter, der sich mit einer Untersuchung bezüglich eines Drogendeliktes befaßte, wurde täglich mit Todesdrohungen konfrontiert, wenn er sich weigerte, sich bestechen zu lassen.“⁹³ Angesichts dieses neuen Prozesses des frontalen Kampfes gegen den Drogenhandel unterstützten die Vereinigten Staaten Kolumbien immer mehr auf der technischen und finanziellen Ebene. Diese Hilfe entwickelte sich zu einem subtilen diplomatischen Druckmittel, weil die bilateralen Beziehungen und die Hilfe von der einseitigen Unbedenklichkeitsbescheinigung seitens der Vereinigten Staaten abhängen.

2.1.5.5. Die Unbedenklichkeitsbescheinigung: Bremse für die nationale Politik Kolumbiens und Forderung nach einem repressiven Kampf

Die Regierung von Virgilio Barco (1986-1990) „erbte“ eine totale, repressive und militärische Konfrontation im Kampf gegen das Drogenproblem, die von einer neuen Phase des „totalen von den USA entwickelten Krieges gegen den Drogenhandel“ beeinflusst wurde. Durch die „Antidrogen-Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von 1986“⁹⁴ wurde an den nordamerikanischen Präsidenten

Drogen, wenn auch die Person in dem letzten Fall für eigenen Bedarf gekauft hat, obwohl sie mehr als die erlaubte geringe Menge bei sich trägt.“

⁹² Fernando Velásquez. „Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes“, in: „Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes“. Editorial Temis, Bogotá, Kolumbien, 1987. S. 48.

⁹³ Bruce Michael Bagley. „Columbia y la guerra contra las drogas“, in: „Economía y política del narcotráfico“. CEI, Uniandes, CEREC. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 194.

⁹⁴ Robert Lessnau. „Drogenökonomie und internationale Politik“. Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, 1996. S. 40-43. Der Autor fügt hinzu: „Zum Beginn des Jahres 1986 erklärte Präsident Reagan in einer National Security Decision Directive den Drogen erneut Krieg.“

die Forderung gerichtet, jährlich am 1. März vor dem Kongress eine Unbedenklichkeitsbescheinigung auszugeben. Damit sollte bestätigt werden, daß die von der Herstellung, dem Handel und dem Verkehr mit Drogen betroffenen 25 Länder mit der nordamerikanischen Regierung in bezug auf die repressiven Maßnahmen zusammengearbeitet haben, weil „jedes Land, das keine Unbedenklichkeitsbescheinigung über diese Zusammenarbeit erhält, mit der Kürzung der wirtschaftlichen und militärischen Hilfe der USA um 50% sanktioniert wird, sowie ein negatives nordamerikanisches Votum bei den multilateralen Organisationen - Internationaler Währungsfond, Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank u.a. - während der Verhandlungen um ein neues Darlehen für das jeweilige Land erhält.“⁹⁵ Die Abhängigkeit Kolumbiens auf der Ebene der Antidrogen-Politik verwandelte sich seitdem, in eine Unfähigkeit der Regierung, geeignete Lösungen für die nationalen Probleme zu finden, und außerdem scheiterten internationale Verhandlungen, weil Kolumbien nicht in der Lage war, die Themen für eine internationale Annäherung unabhängig von dem Thema des Drogenhandels zu führen, da unter dem Druck einer Unbedenklichkeitsbescheinigung⁹⁶ das Glück der finanziellen Hilfe seitens der Weltorganisationen schnell verspielt wurde sowie eine moralische Bestrafung vor der internationalen Weltöffentlichkeit stattfinden könnte.

Ein zweiter Aspekt, der die weitere Entwicklung einer „Narkotisierung“ - narcotización - der nationalen Politik Kolumbiens beeinflusst, ist die verfassungswidrige Entscheidung über das Auslieferungsabkommen seitens des obersten Gerichtshofes in Kolumbien. Diese am 12. Dezember 1986 getroffene Entscheidung basierte auf dem juristischen Argument, daß „das Gesetz keine Gültigkeit hatte, weil es nicht von dem Präsidenten der Republik verfassungsgemäß verabschiedet wurde.“⁹⁷ Seitdem war es für die kolumbianische Regierung unmöglich, die Drogenhändler mit der Auslieferung zu bestrafen. Außerdem stieg der Druck seitens der Vereinigten Staaten bezüglich des Antidrogen-Kampfes, und es verstärkte sich die Gewalt seitens der Terroristen und der Guerilla-Gruppen, wobei die Guerilla den Waffenstillstand und den Friedensprozeß unterbrochen hatte. Alle

Drogen seien zu einer Bedrohung der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten geworden. Am 26 März 1987 nahm dieser Krieg institutionelle Gestalt an [...] Das Antidrogen-Abuse Act von 27 Oktober 1986 war der bis dato umfassendste gesetzgeberische Versuch zur Kontrolle in der Geschichte [...] Darüber hinaus ist vor allem die Umsetzung des geopolitischen Diskurses neu (Titel II). Wichtigstes Mittel dazu ist die Konditionierung der bilateralen Beziehungen und der Hilfszuwendungen durch den Prozeß der Certificación [...] In Verbindung mit entsprechenden Sanktionsmaßnahmen, die als Dankschweert über den betroffenen Nationen hängen, handelt es sich dabei um eine flagrante Form des Interventionismus, der politisch dadurch gerechtfertigt wird, daß es überwiegend amerikanische Steuergelder sind, deren Vergabe durch die Certificación konditioniert wird.“

⁹⁵ Eduardo Samiento Palacio, „Economía del narcotráfico“, in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“ TM Editores, Unidos. Santafé de Bogotá, Kolumbien 2. Aufl. 1995. S. 67.

⁹⁶ Es soll hinzugefügt werden, daß für das Jahr 1994 Kolumbien die letzte Unbedenklichkeitsbescheinigung von den USA erhalten hat. Im Jahre 1995 bekam Kolumbien eine Bescheinigung mit Zensur, während es in den Jahren 1996 und 1997 keine erhielt. Für das Jahr 1998 wurde von der amerikanischen Regierung entschieden, daß Kolumbien eine zeitliche Unbedenklichkeitsbescheinigung bekam, bis die Ergebnisse des Wahlkampfes für die Präsidentschaft in Kolumbien bekannt wurden. Im Jahre 1999 bekam Kolumbien die Bescheinigung.

⁹⁷ Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Penal. „Sentencia N.º 111“ Bogotá, Kolumbien, Dezember 12, 1986. Es ist anzumerken, daß im Jahre 1979 das Auslieferungsabkommen von dem Regierungsinister wegen der Abwesenheit des Präsidenten Turbay unterzeichnet wurde. Durch die Entscheidung des obersten Gerichtshofes wurde behauptet, daß das Gesetz in Einklang mit der Verfassung von 1886 - gültig bis 1991 - nicht rechtskräftig war, weil der Präsident eine andere Person für die Erledigung politischer Pflichten für den Fall seiner Abwesenheit nicht hätte ernennen können, indem diese politischen Pflichten nur von dem Präsidenten erfüllt werden müssen. Der oberste Gerichtshof behauptet, daß die internationalen Beziehungen eine Aufgabe mit politischen Eigenschaften waren.

diese Aspekte bildeten die Bedingungen für eine Politik des „totalen Krieges“ gegen die Kartelle des Drogenhandels. In erster Instanz reagierte Virgilio Barco mit Verzeuflung und Beschleunigung und versuchte, ein ähnliches aber unter anderer Nummer gezeichnetes Gesetz über die Auslieferung von Drogenverbrechern zu verabschieden und zu verkünden, d.h. das Gesetz Nr. 27 von 1980 wurde durch dieses Vorgehen von Barco zum Gesetz Nr. 68 von 1986. Gegen dieses Verwaltungsverfahren wendete der oberste Gerichtshof ein, daß in diesem Fall der Präsident ein nicht von dem Kongreß verabschiedetes Gesetz, d.h. ein nicht existierendes Gesetz, unterschrieben hätte.⁹⁸ Unter diesen Bedingungen entschied der Präsident die Durchführung einer Verwaltungsauslieferung, durch die es am 4. Februar 1987 ermöglicht wurde, einen der wichtigsten Drogenhändler des Medellín-Kartells in die USA auszuliefern, was für die nordamerikanische Öffentlichkeit einen Sieg der Regierung Barco im Kampf gegen den Drogenhandel bedeutete.

Die Administration-Barco, die als pragmatisch in der Politik angesehen wurde, versuchte auf internationaler Ebene, Washington zu diesem frontalen Kampf zu verpflichten, und gleichzeitig die Kooperation und Zusammenarbeit mit den europäischen Ländern zu verstärken. Auf regionaler Ebene gelang es dieser Administration nicht, feste Abkommen abzuschließen oder eine einheitliche Gruppe aufzubauen, die als gültiger Verhandlungspartner während der internationalen Verhandlungen vermitteln könnte.

Parallel zu der Bestätigung der Wichtigkeit einer internationalen Einstellung über das Drogenproblem nahm die Regierung Barco den Drogenhandel nicht mehr als eine Angelegenheit des Gewohnheitsverbrechens und des öffentlichen Wohles wahr, sondern als eine Angelegenheit der „nationalen Sicherheit des Staates“. Dies führte zu einer Militarisierung des zivilen Lebens und bedeutete eine immer stärkere Verwicklung der Streitkräfte im Kampf gegen das illegale Drogengeschäft. Es war mit der militärischen Unterstützung der Vereinigten Staaten von Amerika bei der Durchführung von Beschlagnahmungsaktionen wie „Primavera“, „Puracé“, „Arcoriris“ u.a. zu rechnen. In diesem „dritten Krieg gegen den Drogenhandel in Kolumbien“ wurden Maßnahmen ergriffen, um die polizeilichen Antidrogen-Einheiten zu verstärken, die Geldmittel im Kampf gegen die organisierte Kriminalität aufzustocken und den Schutz für die Richter und „Verräter“, die bei der Untersuchung und Aufklärung der Drogenverbrechen helfen sollten, zu verschärfen. Trotz dieser Maßnahmen nahmen die Ermordungen und die terroristischen Anschläge durch die organisierte Drogenkriminalität zu, was die Entstehung von innerer Unruhe und Angst in der Bevölkerung zur

⁹⁸ Es soll hervorgehoben werden, daß, obwohl dieses Gesetz laut des obersten Gerichtshofes verfassungswidrig war, das internationale Abkommen gültig ist, weil das Abkommen ordnungsgemäß bezüglich der internationalen Gesetze ratifiziert wurde - Wiener-Konvention über das Recht des Abkommens von 1969, das Kolumbien ratifiziert hat. Aus diesem Grund kann behauptet werden, daß das Abkommen auf internationaler Ebene gültig war, obwohl es auf nationaler Ebene nicht angewendet werden konnte.

Folge hatte.⁹⁹ Dieser Zustand wurde von einigen Wissenschaftlern erklärt als „ein Prozeß der Abschwächung des Staates bei seiner Rolle als politisches, richtungweisendes Wesen der Gesellschaft [...] Man nimmt angstvoll teil an dem Untergang des Rechtsstaats, dem Reich der Drogen-Mafia, der Einrichtung des launenhaften Privat-Justizsystems, der Eskalation der Gewalt und des Gewohnheitsverbrechens, der Wertminderung der ethischen Richtlinien für das Verhalten in der Gesellschaft und dem Übergewicht eines chaotischen individuellen Wettbewerbs für das Überleben in allen Aspekten des sozialen Lebens.“¹⁰⁰ Unter diesen Bedingungen wurde das Dekret N.r. 180 von 1988 für die „Verteidigung der Demokratie“ auch als „antiterroristisches Statut“ bezeichnet, verabschiedet, mit dem Ziel, die Strafen bezüglich des Verbrechens gegen die öffentliche Sicherheit und Ruhe zu erhöhen. Das Dekret wurde nach Angaben von einigen Politikern für die rechtmäßigen und verfassungsmäßigen Garantien der Bevölkerung als verletztbar angesehen, weil das Volk verpflichtet war, den Behörden „Hilfe gewähren zu müssen“ und bestraft wird, wenn sie diese verweigert.

Unter dem Chaos der Angst, den militärischen Maßnahmen und einem zerstörerischen Krieg zwischen den bewaffneten Akteuren in dem sozialen Kontext wurden von der Regierung Barco eine große Menge von Dekreten erlassen, die nur für eine schwere Situation und eine kurzfristige Lösung geeignet sein konnten. Es wurde vorgeschlagen, eine notwendige Säuberung innerhalb der Streitkräfte und der Polizei durchzuführen, die erst sechs Jahre später stattfand, als das neue Militär- und Polizeistatut formuliert wurde. Unter den vielseitigen juristischen Lösungen, die später zu einer dauernden Gesetzgebung wurden, ist das Gesetz N.r. 1895 von 1989 über die „illegale Bereicherung einer Person“ zu nennen, das im Jahre 1991 als dauerndes Dekret N.r. 2266 gekennzeichnet wurde und in seinem Artikel N.r. 10 die Strafe für Hehlerei, Legalisierung und Verheimlichung des aus den illegalen Geschäften stammenden Vermögens festlegte.

⁹⁹ Nach der Ernennung des Obersts der Polizei, Jaime Ramírez, der als Leiter der Antidrogenpolizei gearbeitet hatte, am 17. November 1986, wurde der Journalist, Don Guillermo Cano, Leiter der Zeitung *El Espectador*, am 17. Dezember 1986 getötet. Am 13. Januar 1987 wurde in Budapest, Ungarn, das Attentat gegen den Ex-Justizminister Enrique Parejo González verübt, der aufgrund von Sicherheitsmaßnahmen Kolumbien verlassen hatte und als Botschafter in Ungarn gearbeitet hat. Durch dieses Attentat wurde klar gestellt, daß für die organisierte Kriminalität keine internationalen Grenzen existieren. Am 17. Oktober 1987 wurde der Ex-Justizbeamte und Präsidentschaftskandidat der Unión Patriótica-Partei, Jaime Pardo Leal, ermordet. Am 25. Januar 1988 wurde der Generalprozeßbevollmächtigte, Carlos Mauro Hoyos Jiménez, getötet. Am 18. Januar 1989 wurde das Massaker an 2 Richtern und 10 Beamten der Judikative in La Rochela, Santander, verübt. Die Justizbeamten haben Informationen gesammelt und eine Untersuchung in bezug auf den Drogenhandel durchgeführt. Am 3. März 1989 wurde der Führer der Unión Patriótica-Partei ermordet, während der Gouverneur von Antioquia, Antonio Roldán Betancur, mittels eines Dynamitsattentates getötet wurde. Am 22. November 1988 wurde ein Anschlag gegen den Verteidigungsminister, General Manuel Jaime Guenao Paz, verübt, aber er blieb unverletzt. Am 18. August 1989 wurden in zwei verschiedenen Attentaten der Präsidentschaftskandidat für die Neue Liberalen-Partei, Luis Carlos Galán Samiengo, und der Oberst Franklin Quintana, der die Drogenhändler scharf verfolgt hatte, ermordet. Am 27. November 1989 wurden etwa 109 Personen getötet, als ein Flugzeug der kolumbianischen Fluggesellschaft Avianca in der Luft aufgrund einer im Flugzeug versteckten Bombe explodierte. Am 26. April 1990 wurde der Politiker und Präsidentschaftskandidat für die M-19 Gruppe, Carlos Pizarro, ermordet. Am 22. März 1990 wurde der Präsidentschaftskandidat für die Unión Patriótica-Partei, Bernardo Jaramillo, getötet.

¹⁰⁰ Gabriel Muñoz Castaño. „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“, in: „Narcotráfico en Colombia. Dinámicas políticas, económicas, jurídicas e internacionales“. TM Editores, Uniandes. Santafé de Bogotá, Kolumbien. 2. Aufl. 1995. S. 245.

Bezüglich des paramilitarischen Phänomens und der Einrichtung von Todesschwadronen, die vor dem Kongreß angeklagt wurden, wurden am 19. April 1989 durch die Barco-Administration drei Dekrete verabschiedet, mit denen die von den Drogenhändlern entwickelte Gewalt bekämpft werden sollte. So kam es, daß mittels des Dekretes 813 eine Beratungskommission für die Formulierung einer Politik im Kampf gegen die paramilitarischen Gruppen eingerichtet wurde. Bezüglich der Einrichtung einer bewaffneten polizeilichen Einheit im Kampf gegen die Todesschwadronen, Killerbanden, Selbstverteidigungsgruppen oder Privatjustizgruppen wurde das Dekret Nr. 814 verabschiedet. Außerdem wurden mittels des Dekretes Nr. 815 einige mit dem Ausnahmezustand unverträgliche Gesetze abgeschafft. Im Juni gleichen Jahres wurde das Dekret Nr. 1194 eingebracht, in dem die Strafe für die in diesen Verbrechen einzubeziehenden Personen festgelegt wurden. Es ist anzumerken, daß erst nach der Ernennung des liberalen Kandidaten für das Amt des Präsidenten, Luis Carlos Galán Samiénto, die Barco-Administration mit einer Gruppe von schärferen Dekreten erneut reagierte, deren Ziel die Kontrolle der aufgrund der von den Drogenhändlern ständig ausgeübten terroristischen Attentate destabilisierten Situation war. In diesem Zusammenhang wurden am 18. August 1989 die Dekrete Nr. 1855 - 1860 und 1863 verabschiedet¹⁰¹, mit denen versucht wurde: 1. das Ergreifen von Maßnahmen, die die öffentliche Ordnung erneut herzustellen ermöglichen, wie zum Beispiel die Möglichkeit, die administrative Auslieferung von Drogenverbrechern ohne die Genehmigung des obersten Gerichtshofes durchführen zu können; 2. das Einleiten von Maßnahmen, die die Beschlagnahme von Mobilien und Immobilien der Drogenhändler durch die Streitkräfte, die nationale Polizei und die Sicherheitsorgane des Staates erlaubten, um sie für den Nationalen Betäubungsmittelrat zur Verfügung zu stellen; 3. die Schaffung einer Möglichkeit, Freiheitsstrafen über die Verschwörer zu verhängen; 4. die Erleichterung der juristischen Möglichkeiten, um verdächtige Drogenhändler in Untersuchungshaft zu nehmen; 5. die Einrichtung eines Fonds für die Sicherheit der Richter; 6. die Erlassung von Hausdurchsuchungsmaßnahmen; und 7. die Verabschiedung von Maßnahmen gegen die bewaffnete Propagandakriegführung. Die von den Ländern der Europäischen Union nach dem Besuch des Präsidenten Barco in England und Belgien gewährte wirtschaftliche Unterstützung bildete die erste Annäherung und Partizipation der Europäischen Union im Kampf gegen den Drogenhandel. Mithilfe dieser ökonomischen Hilfe wurde im November 1989 das „Programa Especial de Cooperación“ (PEC) - spezielle Programme für die Kooperation - gegründet, dessen Ziel der Aufbau einer von der Regierung unabhängigen nationalen Antidrogenpolitik war, durch die in organisierter Form die wirtschaftlichen Fonds für die Bekämpfung des Drogenhandels kontrolliert werden konnten. Innerhalb dieses Programmes wurden 112 Projekte formuliert, die in neun Bereiche eingeteilt und für eine Dauer von fünf Jahren geplant

¹⁰¹ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, Paramilitares y narcotráfico en Colombia“. Documentos periodísticos, Santafé de Bogotá,

wurden. Wenngleich versucht wurde, die kolumbianischen Geschäftsmänner zu unterstützen, wurden Investitionen für die ländlichen Gegenden gefördert, um eine Substitution des illegalen Anbaus durchzuführen sowie Investitionen für die Verstärkung der Justiz zu gewährleisten. Trotz dieser Bemühungen, laut des Wissenschaftlers J.G. Tokatlian, waren die Ergebnisse aufgrund des Mangels an institutioneller Unterstützung sehr gering. Der Wissenschaftler erwähnt: „Jenseits der hohen Kompetenz und des guten Willens der an diesen Projekten teilnehmenden Personen hatte die Abwesenheit einer institutionellen Koordination, der Mangel an einer von der Regierung organisatorisch und einberufungsfähigen Institution, die niedrige Bedeutung dieser Verwaltungsinstitutionen auf der Ebene des Amtsverrichtungshaushalts sowie das Fehlen von Verbindungen zwischen der Exekutive, Legislative und Judikative bezüglich der Verhandlung und der Diskussion über dieses Drogenproblem mit sich gebracht, so daß die Kluft zwischen der Rhetorik über die illegalen Betäubungsmittel und die Erfahrung auf dieser Ebene sehr öffentlich und wenig produktiv für das Land sein würde.“¹⁰²

Vor dem Ende der Amtszeit des Präsidenten Barco wurde im Februar 1990 mittels des Dekrets N. r. 494 gleichen Jahres die „Dirección Nacional de Estupefacientes“ - nationale Direktion des Betäubungsmittels - eingerichtet, um den Kampf gegen den Drogenhandel zu unterstützen. Durch die Direktion wurde das Büro für Betäubungsmittel des Justizministeriums ersetzt. In Kolumbien ist dieses neue Organ für die Koordination der Entwicklung und Durchführung der Antidrogenpolitik auf der Ebene der Kontrolle, der Prävention und der Repression von Suchtstoffen, für die Aktualisierung der Bestandsaufnahme des eingezogenen und beschlagnahmten Vermögens der Drogenhändler, für die Unterstützung bezüglich der polizeilichen Untersuchung sowie für die Überwachung der Tätigkeiten und Aufgaben der Regierungsorgane und der privaten Institutionen, die sich mit der Vorbeugung des Drogenkonsums befassen, zuständig. Auf internationaler Ebene beschäftigt sich die Direktion mit der Kontaktaufnahme zu anderen Regierungen und verantwortlichen internationalen Institutionen. Wenngleich dieses neue Organ verwaltungs- und haushaltsunabhängig ist, über Finanzmittel verfügen und administrative Vertragsabschlüsse tätigen kann, leidet es unter mangelnder Überwachungs- und Koordinationsfähigkeit aufgrund der strukturellen Zweideutigkeit, die bei seiner Gründung erkannt wurde: Die Direktion ist in der hierarchischen Zuordnung von dem Justizministerium abhängig, aber gleichzeitig zuständig für die Koordination der Aufgaben des nationalen Regierungswesens sowie für die Durchführung von Aufgaben, wie der Prävention und Aus- und Weiterausbildung der Drogenproblematik, obwohl diese

Kolumbien, 1990. S. 349-365.

¹⁰² Juan Gabriel Tokatlian. „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“, Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 461-536.

Tätigkeiten nicht vom Justizministerium durchgeführt werden müssen. Der Wissenschaftler López Restrepo¹⁰³ zeigt, daß „die Direktion ein schwaches Wesen ist, das nur zwei Aufgaben hat: erstens, eine zählbare Tätigkeit, d.h., die Aktualisierung der Bestandsaufnahme des eingezogenen und beschlagnahmten Vermögens der Drogenhändler durchzuführen, und zweitens, eine Vertretung der Regierung nicht nur während des internationalen Forums zu beauftragen, sondern auch während der Kontaktaufnahme mit ausländischen Institutionen und Regierungen. Dies bedeutet, daß die Direktion ein Organ ist, das die Antidrogenpolitik der kolumbianischen Regierung „erklärt, aber nicht formuliert“. In diesem Zusammenhang wird klargestellt, daß die kolumbianische Regierung unter Führungslosigkeit im Kampf gegen den Drogenhandel leidet, weil die für diese Aufgabe zuständigen und eingerichteten Organe durch die mangelhafte Amtsverrichtungsstruktur und Abhängigkeit beeinträchtigt werden, obwohl klare Ziele festgelegt sind, d.h., sie sind entstanden, ohne Eigeninitiative zu besitzen.

Es kann behauptet werden, daß die Barco-Administration sich während der vier Jahren ihrer Präsidentschaft mit dem Erlaß von Maßnahmen beschäftigt hatte, mit denen versucht wurde, die öffentliche Ordnung zu erhalten, die Großdrogenhändler festzunehmen und auszuliefern¹⁰⁴ sowie auf die ständigen terroristischen Attentate zu antworten. Die von Barco durchgeführte Politik war vor allem charakterisiert durch die Reaktion auf die durch die Drogenhändler verursachte Situation. Sie reagierte aber nicht auf die möglichen Entwicklungen und Erscheinungen des Drogenphänomens bezüglich der Gewalt, der Entstehung von bewaffneten Gruppen, des Einkaufs von fruchtbarem Grundbesitz, des Einflusses in der Politik und legalen Wirtschaft oder der Kalkulation mit Korruption; dementsprechend litt sie unter einem Mangel an realistischen und langfristigen Strategien. Während der Amtszeit wurden die strukturellen Probleme, wie Armut, Arbeitslosigkeit, niedrige Ausbildung, Krise der Menschenrechte, usw. ignoriert und als Konsequenz des Drogenhandels betrachtet. Auf dieser Weise entwickelte sich die „Narcotisierung“ des Lebens der Gesellschaft. Während der Barco-Administration erlebte das Land eine stetige Bedrohung durch einen Krieg gegen die Drogenkartelle, was nicht nur eine Schwächung des Staates, sondern auch den Zerfall der Zivilgesellschaft, aufgrund der durch den Drogen-Terrorismus entstandenen Unordnung, der Gewalttätigkeit und Destabilisierung, zur Folge hatte. Die Erscheinungen dieser Unordnung waren einerseits die gescheiterte Reform des Staates, die von dem Präsidenten Barco vor dem

¹⁰³ Andrés López Restrepo. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“, Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 409-460.

¹⁰⁴ Zwischen August 1989 und August 1990 wurden in die USA insgesamt 22 kolumbianische Drogenhändler ausgeliefert. Während der Durchführung von polizeilichen Aktionen am 13.06.1990 in Kolumbien wurde der militärische Führer des Medellín-Kartells, Jhon Jairo Arias getötet. Mittels der sogenannten „Apocalypse-Operation“ der Antidrogenpolizei Kolumbiens im Juli gleichen Jahres, an der etwa 2000 Polizisten der „Elite-Einheit“ teilgenommen haben, wurden 25 wichtige Männer des Medellín-Kartells festgenommen. Am 11.08.1990 wurde Gustavo de Jesús Gaviria, rechte Hand von Pablo Escobar Gaviria, festgenommen.

Kongreß für die Modernisierung der nationalen Verfassung¹⁰⁵ vorgelegt wurde, die allerdings als fehlgeschlagenes Projekt galt, und andererseits die gescheiterte Durchführung des nationalen Regierungsplanes „Economía social“, welcher auf der Bekämpfung der Armut, auf der Verstärkung der städtischen Autonomie und auf einer stärkeren Leistungsfähigkeit des Staates in der Erfüllung seiner Aufgaben und auf der Unterstützung der sozialen Gerechtigkeit¹⁰⁶ basierte. Wenngleich die Administration mit dem Zwang für eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Staates seitens der USA ihre Tätigkeiten aufgenommen hatte, wurde diese am Ende des Amtes erneut mittels des sogenannten „Bennet-Plan“, der auch als „Plan Bush“ oder „Andeninitiative“ bezeichnet wurde, erzwungen. Der „Bennet-Plan“ schlug eine Strategie vor, deren Ziel die Militarisierung des Drogenkrieges und Erhöhung des Budgets für die technische, militärische und wirtschaftliche Hilfe waren.¹⁰⁷

2.1.5.6. Das freiwillige Stellen der Verbrecher in den Justizbehörden (Política de sometimiento):

Lösungsmodell zur Verstärkung der Legitimität des Staates

In dem Kontext der Erklärung eines „totalen Krieges gegen den Drogenhandel“ wurde in Kolumbien der liberale Kandidat César Gaviria Trujillo zum Präsidenten der Republik für die Amtszeit von 1990 bis 1994 gewählt. Von Anfang an versuchte er, die Antidrogen-Politik nicht durch militärische Repression, sondern durch die Stärkung der Judikative und der Institutionen zu formulieren, ohne dabei die Verfolgung der Kartelle zu beenden. Die Hauptziele waren 1. die „desnarcotización“ - „Entnarkotisierung“ - des nationalen Lebens und der internationalen Beziehungen Kolumbiens; 2. die Trennung zwischen dem „narcoterrorismo“ - Drogenterrorismus -, das zentrale Problem, das Kolumbien selbst überwinden muß, und dem internationalen Problem des Drogenhandels, das als

¹⁰⁵ Gabriel Murillo Castaño. „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“. TM Editores, Uniandes, Santafé de Bogotá, Kolumbien. 2. Aufl. 1995. S. 257. Der Autor zeigt, daß „Am Ende des Jahres 1989 die Barco-Administration vorschlug, die Notwendigkeit ein Referendum durchzuführen, um einige Artikel der Nationalen Verfassung zu modernisieren sowie um die Auslieferung einzuschließen. Aber es wurde von der Administration aufgrund des Drucks entschieden, daß von der Regierung selbst die Reform rückgängig gemacht wurde.“

¹⁰⁶ Der Regierungsplan „Economía Social“ (1986-1990) S. 15-17 wurde im Einklang mit dem Artikel Nr. 16 der Nationalen Verfassung Kolumbiens formuliert. Mittels des Artikels Nr. 16 der Verfassung von 1886-1990 wurde klargestellt: „Die Autoritäten der Republik wurden eingerichtet, um das Leben, das Vermögen und die Ehre der in Kolumbien wohnenden Personen zu schützen, und um die Erfüllung der sozialen Pflichten seitens des Staates und der Gesellschaft zu sichern“. Im Einklang mit dieser Aufforderung wurde in dem Regierungsplan von Barco vorgeschlagen, den Staat wirksamer zu machen bezüglich der „Erfüllung seiner Pflichten, insbesondere die Unterstützung der sozialen Gerechtigkeit und die Förderung der Entwicklung der Privatinitiativen, um den Arbeitsmarkt zu vergrößern, damit mehr Stellen gewonnen und die grundlegenden Bedürfnisse der Kolumbianer gestillt werden können, insbesondere die grundlegenden Bedürfnisse der ausgegrenzten Bevölkerung.“

¹⁰⁷ Robert Lessmann. „Drogenökonomie und internationale Politik“ Vervuert. Frankfurt am Main, 1996. S. 55-56. Der Autor schematisiert die Ziele der nordamerikanischen Strategie, wie folgt: „1. Die Stärkung des politischen Willens und der maßgeblichen Institutionen zum Kampf gegen den Drogenhandel. 2. Stärkung der Effektivität von Polizei und Militär im Kampf gegen den Kokainhandel, der sich konzentrieren soll auf: * die Isolierung wichtiger Kokaanbaugebiete; * Die Zerstörung von Labors zur Gewinnung von Kokain, und * die Blockierung der Zulieferung der dazu notwendigen Chemikalien; 3. Die Schädigung und Zerschlagung der kriminellen Organisationen des Drogenhandels durch Schwerpunktsetzung in der Fahndung und durch die Beschlagnahme ihrer Einrichtungen und Vermögen; 4. Die Stärkung der legalen Wirtschaftssektoren der Andenländer, um der Destabilisierung durch den Wegfall der Kokaineinnahmen entgegenzuwirken.“

solches eine internationale Verantwortung verlangt¹⁰⁸; 3. die Abrüstung und die Auflösung der Selbstverteidigungsgruppen, der Kampf gegen die paramilitarischen Gruppen und 4. die Fortsetzung des Friedensdialogs mit der Guerilla, um eine Wiedereingliederung der Kämpfer in die Gesellschaft zu erreichen. Das Hauptziel dieser Politik war es, die Legitimität der Institutionen wiederzugewinnen und einen andauernden Friedensprozeß zu ermöglichen, indem eine klare und definitive Partizipation gewährleistet war. Der Prozeß der Entwicklung dieser Politik läßt sich in zwei Stufen einteilen: 1. während der ersten zwei Jahre, die Schaffung von Vertrauen in das System der Justiz, das freiwillige Stellen der Drogenbosse in den Justizbehörden, die Unterstützung der USA und das Ende der internen Streitigkeiten; 2. die Flucht von Escobar Gaviria, die Schwächung der Politik des freiwilligen Stellens aufgrund der falschen Anwendung des Gesetzes und des geringen Strafmaßes, der Anstieg des subversiven Kampfes und die vermutliche Verbindung von Drogenhandel und Guerilla, der wachsende Druck seitens der USA und der darauffolgende Anstieg der Repression als einziger Ausweg angesichts dieser Situation.¹⁰⁹

In diesem Spiel der Widersprüche begann Gaviria seine Verhandlungen am 5. September 1990 mittels des Dekretes 2047, das ein Ausdruck von „Zuckerbrot und Peitsche“ war, indem die Drogenhändler, die sich freiwillig den Justizbehörden stellten, mit einem Prozeß vor der kolumbianischen Justiz, der Nichtauslieferung und einem milden Strafmaß rechnen konnten.¹¹⁰ Andererseits erlaubte man die Zusammenarbeit als Vermittler in Entführungsfällen, als eine „humanitäre Geste“, obwohl auf Regierungsebene der von der „Comisión de los Notables“ - Kommission der Prominenten- vorangetriebene Dialog mit den Vertretern des Drogenhandels nicht akzeptiert wurde.¹¹¹ Das Dekret 2047, eine Maßnahme der Exekutive über den Ausnahmezustand,

¹⁰⁸ In seiner Antrittsrede am 7. August 1990 hob Gaviria Trujillo hervor, daß „der Drogenterrorismus unser Problem ist, während der Drogenhandel ein internationales Problem ist“. Juan Gabriel Tokatlian. „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos“, in „Drogas ilícitas en Colombia“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien 1997. S. 468-469, zeigt in diesem Zusammenhang, daß „es abgelehnt wurde, daß Kolumbien noch die negativen und einseitigen disproportionierten Konsequenzen aus den Kriegen gegen den Drogenhandel ziehen würde. Im Gegensatz dazu wurde gefordert, eine ausgeglichene Verteilung der Kosten und Vorteile zwischen den beiden von dem Drogenhandel betroffenen Ländern sowohl auf regionaler als auch auf weltweiter Ebene der Bekämpfung des Drogenhandels zu führen.“

¹⁰⁹ Durch diese Einteilung wurde nicht versucht, die zwei Stufen davon der Regierung Gaviria formulierten nationalen Strategie gegen den Gewalt zu vergleichen. Diese Administration formulierte die erste Phase der Strategie im Mai 1991, in der „eine ausgestattete Justiz und Streitkräfte wesentlich waren, um die Legitimität der Institutionen wiederzugewinnen und die störenden illegalen Kräfte zu bekämpfen sowie den Frieden zu ermöglichen“. Die zweite Phase der Strategie wurde im Jahre 1993 formuliert, als die Annäherung dieses illegalen Drogenphänomens wieder definiert wurde, weil, laut des Wissenschaftlers Tokatlian, „der Drogenhandel und die Guerilla sowie die verschiedenen Erscheinungen der Privatjustiz Herausforderungen an die nationale Sicherheit stellten, indem nicht nur eine Destabilisierung des Staates, sondern auch eine Bedrohung gegen das Leben, die Arbeit, die Familie und die Zukunft der Bevölkerung verursacht wurden.“

¹¹⁰ Es ist anzumerken, daß das „Statut für die Verteidigung der Demokratie“ der Regierung Barco schon eine Strafmilderung für die Drogenhändler, die sich den Behörden stellten, gewährte. Der neue Punkt des Vorschlages von Gaviria Trujillo war der Verzicht auf die Auslieferung, wenn die Drogenhändler sich freiwillig stellten und geständig wären.

¹¹¹ Die Kommission der Prominenten wurde im Januar 1990 gegründet, mit dem Ziel, einen Dialog mit den Drogenhändlern, die mindestens 21 kolumbianischen Persönlichkeiten entführt hatten, zu führen. Der Kommission der Prominenten gehörten Alfonso López Michelsen, Misael Pastrana Borrero (beide Ex-Präsidenten) sowie Kardinal Mario Revollo Bravo und der frühere Abgeordnete der Unión Patriótica-Partei, Diego Montaña Cuellar an. Parallel dazu liefen Kontakte über den Anwalt Guido Pardo. Diese Kommission wurde noch am Anfang der Regierung Gaviria anerkannt. Im November 1990 übergab die Kommission der Regierung ein Dokument, in dem die „extraditables“ - Ausgelieferten- die fünf Forderungen bekannt machten, damit sie sich der Justiz stellten. Die fünf Punkte waren: 1. Verzicht auf die Forderung, sich schuldig zu bekennen, da dies gegen die Verfassung verstöße. 2. Verzicht auf die Verpflichtung, sich gegenseitig zu verzeihen. 3. Garantierter Verzicht auf die Auslieferung. 4. Inhaftierung aller Betroffenen in einem Hochsicherheitsgefängnis unter Bewachung von

wurde durch eine Reihe von Dekreten, die als dauernde Gesetzgebung festgelegt waren, verändert. Die darauffolgende Entwicklung der „Política de sometimiento“ - das freiwillige Stellen der Drogenhändler in den Justizbehörden - waren die Dekrete Nr. 3030 vom 14. Dezember 1990 und Nr. 303 vom 29. Januar 1991, mit denen versucht wurde, die sich freiwillig stellenden und geständigen Drogenhändler, in das Reich der Justiz aufzunehmen. Unter dieser Bedingung wurde es für die Beschuldigten möglich, eine Reihe von Vorteilen zu erhalten, wie zum Beispiel die Nichtauslieferung und ein einziger Prozeß für alle begangenen Straftaten. So erreichte man, daß sich Jorge Luis Ochoa, der zweite Mann des Kartells von Medellín, und Juan David Ochoa freiwillig stellten.

Obwohl am Anfang dieses Prozesses auf nationaler Ebene das Vertrauen in die Justiz aufgebaut werden konnte, und eine Reform der Verfassung durch ein Referendum und eine Verfassungsgebende Versammlung möglich wurde, verlor die Regierung Gaviria die Führung des Kampfes, oder die „Peitsche“ der Verträge, als am 19. Juni 1991 mit klarer Mehrheit das Verbot der Auslieferung von kolumbianischen Staatsbürgern von der verfassungsgebenden Versammlung entschieden wurde.¹¹² Die Empörung und der Vertrauensverlust auf nationaler Ebene bezüglich dieses Prozesses begann, als wenige Stunden nach Bekanntgabe dieser Entscheidung der oberste Chef des Kartells von Medellín, Pablo Escobar Gaviria, sich den Autoritäten stellte und in einem Hochsicherheitsgefängnis, das er selbst ausgewählt hatte, eingesperrt wurde.¹¹³

Andererseits ermöglichte die neue Verfassung die Stärkung der Judikative, indem eine Generalstaatsanwaltschaft (Fiscalía) und ein oberster Rat des Richteramt geschaffen wurden. Auf diese Weise wurde der Untersuchungsprozeß von dem Anklageprozeß unterschieden sowie eine schnelle Bearbeitung der angehäuften Klagen in der kolumbianischen Justiz erreicht.¹¹⁴ Ein anderer

Polizei oder Armee und unter Aufsicht einer internationalen Organisation als Sicherheitsgarantie. 5. Die Möglichkeit von Racheakten sollte ausgeschlossen sein. Es wurde auch versucht, dieses Phänomen als „politischen Charakter“ anzuerkennen und ihm eine Sonderbehandlung zuzugestehen, der innerhalb des Friedensprozesses mit der Guerilla einen festen Platz einnehmen konnte.

¹¹² „Constitución Nacional“. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, Kolumbien 1991. Titel II über die „Rechte, Garantien und Pflichten“, Artikel 35, S. 16-17: „Es ist die Auslieferung von in Kolumbien geborenen Personen verboten. Es wird die Auslieferung von Ausländern bezüglich politischen oder Meinungsäußerungen untersagt. Die Kolumbianer, die Verbrechen im Ausland begangen hatten, und diese in der Gesetzgebung Kolumbiens als Verbrecher anerkannt waren, werden in Kolumbien bestraft und verurteilt“. Siehe auch die Analysen des Verfassungsgerichtshofes über die Nichtauslieferung von kolumbianischen Verbrechern. Sitzung der Kommission, 4. April (441). In diesem Dokument wurden die verschiedenen Argumente der Justizbehörde dieses Hofes für den Artikel 35 der neuen Verfassung geschrieben. Die Nichtauslieferung, Artikel 35 der Verfassung, wurde am 19.06.1991 mit 45 Stimmen dafür und 5 Stimmen dagegen beschlossen.

¹¹³ Die Zeitung „El Espectador“, die den Drogenhandel sehr scharf kritisiert hatte, zeigte in der Ausgabe vom 20.-24. Juni 1991, daß die Entscheidung der verfassungsgebenden Versammlung eine Kapitulation der Regierung vor der organisierten Kriminalität darstellt. Zur gleichen Zeit kündigte der kolumbianische Botschafter in der Schweiz, der Ex-Justizminister Enrique Parejo, an, der wie bereits erwähnt, Opfer eines Attentats des Drogenhandels wurde. Der Anti-Drogen-Zar der Vereinigten Staaten, Bob M artínez, und der amerikanische Botschafter in Kolumbien, M onnara, äußerten am 21. und 25. Juni 1991 in der Zeitung „El Tiempo“, daß die nordamerikanische Regierung erwarte, daß man mittels der neuen Verfassung den Drogenhandel hart bestrafen würde und versprochen der kolumbianischen Justiz zu helfen. Sie zeigten, daß ihr Land darauf wartete, Escobar zu verurteilen.

¹¹⁴ „Documento Conpes 2744. Consejo Nacional de la Judicatura -Departamento Nacional de Planeación“. Santafé de Bogotá D.C. Kolumbien, 30. November 1990. Thema: „Justicia para la gente. Plan de desarrollo para la justicia 1994-1998“. In diesem Dokument wird darauf hingewiesen, daß „die Justizverwaltung in Kolumbien eine große Anhäufung präsentiert, die sich in einer großen Zahl angesammelter Prozesse zeigt, die im Jahre 1993 in allen Justizbereichen höher als vier Millionen war (Straf, Zivil, Arbeit, Familien, Agrar, genischtes Recht und Generalstaatsanwaltschaft -Fiscalía-). In der gewöhnlichen Rechtsprechung ist das Strafrecht der Bereich, in dem die größten Probleme auftreten. Die durchschnittliche Dauer eines Strafverfahrens in der ersten Instanz beträgt zwei Jahre und die jährliche Anhäufung,

Verdienst der neuen Verfassung auf gerichtlicher Ebene war der Artikel Nr. 34, nach dem die Konfiskation von Gütern und aus illegalen Geschäften stammenden Vermögen¹¹⁵, durchgeführt werden konnten. In Einklang mit diesem Artikel wurde es für die Regierung möglich, mehrere Dekrete zu erlassen, mit dem Ziel, die verschiedenen Straftaten der organisierten Kriminalität zu bündeln. Die Gesetze deckten folgende Bereiche ab: die Bestimmung über das Vermögen durch die Dirección Nacional de Estupefacientes (Dekret 2272 von 1991); die Beschlagnahme und des Besitzes durch die Untersuchungsorgane oder die gerichtliche Polizei, die Enteignung zugunsten des Staates, dies gilt aber nicht für das herrenlose Gut, sowie die Situation für Dritte, die die enteigneten Güter beanspruchen, und das Vermögen, das nicht mehr zu verkaufen oder zu kaufen ist (Dekret 2271 von 1991); die präventive Beschlagnahme und die Enteignung (Dekret 1874 von 1992). Parallel dazu wurde begonnen, eine Finanzgesetzgebung zu entwickeln, in der Maßnahmen gegen die Geldwäsche durch Drogenhändler getroffen wurden. In dieser Situation wurde das Dekret 1872 verabschiedet, in dem alle unter der Kontrolle und Überwachung der Superintendentur der Banken stehenden Institutionen verpflichtet wurden, die wirtschaftlichen Aktivitäten ihrer Klienten, wesentliche Merkmale der Transaktionen und ihre Häufigkeit zu kennen. Gleichmaßen wurden sie verpflichtet, die nötigen Kontrollmaßnahmen zur Prävention der Geldwäsche zu treffen, alle baren Geldbewegungen über 7,5 Mio. Pesos bzw. über 10.000 US-Dollar zu registrieren.¹¹⁶ In diesem Dekret wurden die Prinzipien des „Acuerdo Bancario“ - Bankenabkommens - von 1992 aufgeführt. Außerdem wurde das Dekret Nr. 663 von 1993 verabschiedet mit dessen Hilfe das Statut des Finanzsystems aktualisiert wurde, und das die Verpflichtungen der Banken und Finanzinstitutionen bezüglich des Anzeigens der als verdächtig erscheinenden und mit der Geldwäsche in Zusammenhang stehenden Geldbewegungen präzisiert. Die Bundesbank Kolumbiens schaffte außerdem andere Anforderungen, die als Resolution Nr. 21 am September 1993 veröffentlicht wurden und die gleichzeitig das Glücksspiel und die Kasinos abdeckten. Ferner wurden unter der Koordination des Sicherheitsdienstes (Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-) Nachforschungen zu betreiben und Beweise für Delikte - wie illegale Bereicherung, die Gründung nicht existierender Geschäfte - gesammelt.¹¹⁷ Das Delikt der illegalen Bereicherung wurde nicht nur auf den Drogenhandel begrenzt, sondern umfaßt nach dem Gesetz Nr. 40 aus dem Jahre 1993 auch andere Straftaten wie die Entführung und Hehlerei mit daraus stammenden Geldern. Es soll

d.h. die Zahl der nicht in dem selben Jahr abgeschlossenen Prozesse, erreicht 41% . Durch die neue Verfassung wurde das gemischte Anklagesystem eingeführt, um eine größere Effizienz und Effektivität in dem Untersuchungsprozeß und speziell in der Sammlung, der Wertung und der Analyse der Beweise zu erreichen.

¹¹⁵ „Constitución Nacional“. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1991. Titel II über die „Rechte, Garantien und Pflichten“. Artikel 34, S. 16. Es wird behauptet: daß „die gerichtliche Ausweisung, die lebenslängliche Haft und die Konfiskation verboten wurden. Aber durch ein gerichtliches Urteil wird die Enteignung des aus illegaler Bereicherung stammenden Vermögens, das die Staatskasse stark beeinträchtigt und die soziale Moral sinken läßt, durchgeführt.“

¹¹⁶ Interne Mitteilung der Superintendentur der Banken vom 1. Dezember 1992 - und das Bankgeheimnis zu lüften auf Verlangen der Generalstaatsanwaltschaft (Fiscalía).

hervorgehoben werden, daß in dieser Periode das Gesetz N r. 67 aus dem Jahre 1993 verabschiedet wurde, mit dem die Regierung die mit dem Prozeß der Typisierung der Geldwäsche verabschiedete Konvention von 1988 der Vereinten Nationen unterzeichnete.

Gaviria wollte, daß Kolumbien in der internationalen Politik an der Globalisierung der Märkte in entscheidender Art und Weise teilnehmen konnte. Deshalb wurde - in Zusammenhang mit der Öffnung der Märkte mittels des Gesetzes N r. 45 von 1990 - ein neuer Rahmen für die Operationen des Finanzsystems erstellt, mit dem Ziel, den neuen Teilnehmern einen leichteren Zugang zu diesem System zu ermöglichen. Dies ermöglichte das Schema einer „Banca múltiple“ mit Unterstützung durch Privatanleger, was die Entstehung neuer Finanzinstitutionen und Pensionsfonds vorantrieb. Aus diesem Grund war es auf der wirtschaftlichen Ebene notwendig, das den Kapitalfluß beschränkende und die Geldwechselforgänge in der Banco de la República - Bundesbank - zentralisierende Dekret N r. 444 aus dem Jahre 1967 oder die Wechselgeldordnung aufzuheben. In diesem Zusammenhang wurden mittels der Resolutionen N r. 57 aus dem Jahre 1991 und N r. 21 von 1993 des Vorstandes der Banco de la República -Bundesbank- die Wechselgeldoperationen dezentralisiert. Auf der Ebene des Welthandels wurden die Anforderungen flexibel gestaltet und die Hindernisse für die ausländischen Investitionen durch die Resolutionen N r. 51 und N r. 53 des CONPES (nationaler Rat für die wirtschaftliche Politik) überwunden. In bezug auf die Handelsöffnung wurde der durchschnittliche Zolltarifschutz zum einem Viertel verringert und die Verwaltungskontrolle für den Import abgeschafft. Ferner wurde mittels des Dekretes N r. 1750 aus dem Jahre 1991 der Schmuggel entkriminalisiert und mit dem Dekret N r. 1909 von 1992 das verpflichtete Eichmaß der Waren, was als Konsequenz, mittels des Dekretes N r. 2117 von 1992, die Fusionierung der Aufgaben des Zolls und des Steueramtes in der nationalen Direktion für Steuern und Zölle mit sich brachte.¹¹⁸ Diese neue Finanz- und Wirtschaftsordnung hatte zur Folge, daß die Drogenhändler neue Wege für die Legalisierung ihrer illegalen Gewinnen gefunden haben. Diese Situation wird als die „geduldeten Illegalität“ bezeichnet.

Angesichts dieser Entwicklungen auf der Ebene der Wirtschaftspolitik kann behauptet werden, daß um das Jahr 1992 Kolumbien in die neue wirtschaftliche Weltordnung einbezogen wurde, da die Öffnung des Finanz-, Handels- und Investitionssystems ermöglicht wurde, während auf der Ebene der Legislative eine gesetzliche Ordnung geschaffen wurde, durch die die Gesetze über illegale

¹¹⁷ Die Finanzgruppe wurde durch die Präsidentenverordnung N r. 5 vom März 1992 gegründet. Außerdem wurde sie für die DIAN und die Generalstaatsanwaltschaft (Fiscalía) organisiert.

¹¹⁸ Über die Reformen des Wechselgeldsystems vgl.: Rocha García, Ricardo „Aspectos económicos de las drogas ilegales“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 136-278. Außerdem sehen Sie das Buch: „Primer Simposio Creditario sobre la Prevención del lavado de activos“. Caja Agraria. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Januar 1997.

Bereicherung, kriminelle Organisationen, Hehlerei, Begünstigung und Mittäterschaft verabschiedet werden konnten. Gleichzeitig wurde auf der Justizebene eine Politik des freiwilligen Stellens der Täter bei den Justizbehörden - Gesetz Nr. 81 aus dem Jahre 1993 - in Einklang mit der neuen Verfassung und mit der Reform des Strafgesetzbuches Kolumbiens verabschiedet. Obwohl, und trotzdem widersprüchlich, alle diese Schritte fortgesetzt wurden, war es für die kriminellen Organisationen in bezug auf das Wirtschaftssystem möglich, die direkten Investitionen in das Finanzsystem und den Übergang zu der formalen und legalen Wirtschaft zu verwickeln, was die legale Wirtschaft stark beeinträchtigte. Andererseits stellte die Anwendung der Politik des freiwilligen Stellens, nach Angaben einiger Wissenschaftler „die Proportionalität der Strafe und den Schutz des gerichtlichen Vermögens an zweite Stelle, während sie eine umfassendere Politik verfolgte, in der alle Möglichkeiten genutzt wurden, Vorteile für die Verbrecher zu schaffen. Dies brachte die grundlegenden Ziele dieser Politik durcheinander, da daraus eine systematische Strafmilderung resultierte. Als Folge daraus war es notwendig, die Richter zu zwingen, überhaupt eine Strafe zu verhängen, weil bei der Durchsetzung der vollständigen Vorteile für die Täter, diese dann ohne Strafe «verurteilt werden könnten».¹¹⁹ Ferner behauptet der Wissenschaftler Garzón Saboya, in Einbeziehung seiner empirischen Untersuchung, daß „die Politik des freiwilligen Stellens aus folgenden Gründen nicht funktioniert: 1. „des Fehlens an einer ehrlichen und genauen Anwendung und Deutung der Gesetze seitens der Behörden der Justiz¹²⁰“, 2. „des lächerlichen Strafmaßes.“¹²¹ Nach seiner Studie erreichte die durchschnittliche Strafe bezüglich des Drogenhandels nur drei Jahre aufgrund der ungerechtfertigten Strafmilderung, die 1/3 der anfänglich verhängten Strafen überschritten. Als Garzón Saboyá die Verurteilungen bezüglich der illegalen Bereicherung und der Geldwäsche analysiert hatte, räumte er ein, daß diese sehr gering waren.

Obwohl diese Politik des freiwilligen Stellens der Täter ein Versuch war, das Vertrauen in das Gesetz zu gewinnen, das kolumbianischen Justizsystem zu stärken und einen Kompromiß des Landes bezüglich des Kampfes gegen den Handel mit illegalen Drogen und gegen die Netze der organisierten Drogenkriminalität auf internationaler Ebene zu schließen, verschlimmerte sich die Situation in

¹¹⁹ Edgar Alfredo Garzón Saboyá. „Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 362.

¹²⁰ Edgar Alfredo Garzón Saboyá. „Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 362.

¹²¹ Edgar Alfredo Garzón Saboyá. „Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 356-65. „Das erste deutliche Problem auf der Ebene der Statistik ist, daß die Richter die leichte Strafe gem einhin für die entsprechenden Delikte verhängen, bevor sie die legale Strafmilderung und die Vorteile der Politik des freiwilligen Stellens anwenden. Diese obwohl im Strafgesetzbuch festgestellt wurde, daß um die Minimalkraft zu verhängen, ist es notwendig, erstens daß die strafmildernden Umstände geschehen sind und zweitens daß der Richter, als er die Schwere und die Eigenart des Verbrechens erkannt hatte, die Strafe verhängt [...] Die durchschnittlichen Strafe für die wichtigsten Arten von Verbrechen sind: Drogenhandel 36,06 Monate; das Tragen von Waffen 52,36 Monate; der Umsturz 39,6 Monate. Diese Delikten stellen die 89% der untersuchten Fälle dar.“

Kolumbien, als am 22. Juli 1992 Escobar Gaviria aus dem Hochsicherheitsgefängnis flüchtete.¹²² Vor den staunenden Augen der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft Kolumbiens wurde der Summf der Korruption auch in höchsten Regierungskreisen aufgedeckt, und es offenbarten sich die Möglichkeiten des Drogenhandels, die Politik zu beeinflussen, die Unfähigkeit der Streitkräfte und der Polizei wirksame Kontrollen durchzuführen sowie das Scheitern der Politik des freiwilligen Stellens.

Angesichts dieser Krise führte die staatliche Lösung erneut in Richtung der Repression. Die Regierung Gaviria wendete sich an die Vereinigten Staaten und begann auf diese Weise einen „vierten Krieg gegen den Drogenhandel“ in Kolumbien. Während dieser Regierungszeit haben die Netze der illegalen Drogenindustrie in dem Land ihre Produktion mit dem Anbau von Mohn und der Herstellung von Heroin erweitert. Der Anstieg der Zahl der mit Koka und Marihuana bebauten Fläche machten eine Politik der Besprühung mit Pflanzenvernichtungsmitteln aus der Luft erforderlich, die durch Genehmigung des Nationalen Betäubungsmittelrates im Jahre 1992 auch auf den Mohnanbau erweitert wurde. Bei der Polizei wurde eine „Bloque de Búsqueda“ - Sucheinheit geschaffen, die sich aus 2.500 Männern zusammensetzte und die am 3. Dezember 1992 Pablo Escobar stellte und tötete. Wenigleich dieser Tod in den Augen der internationalen Öffentlichkeit als ein Erfolg gewertet wurde, bedeutete er, in gleichem Maße, ein Scheitern der kolumbianischen Justiz, da Escobar durch eine Kugel getötet und nicht durch ein Gerichtsprozeß verurteilt wurde.

Der kolumbianische Staat erreichte eine neue Ordnung auf der Basis kurzfristiger, repressiver Maßnahmen und das Problem des Drogenhandels rückte erneut in den Mittelpunkt der nationalen Problematik und wurde zum Motor der internationalen Beziehungen, was eine neue „Narkotisierung“ sowohl der nationalen Realität als auch der internationalen Politik des Staates bedeutete. Die fehlende Unterstützung für diese „Política de Somatimiento“ bezieht sich auf die mangelhafte Struktur der als Resultat einer formalen Kampfstrategie geschaffenen neuen Institutionen. In diesem Zusammenhang wurde durch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes am 5. Mai 1994 (C-221) auf der Ebene der Sozialpolitik der Artikel Nr. 51 des Nationalen Betäubungsmittelstatutes - über das Tragen geringer Mengen von illegalen Drogen - für verfassungswidrig erklärt. Auf diese Weise war der Staat für die Ergreifung von Kontrollmaßnahmen gegen den Drogenkonsum zuständig, was nicht

¹²² Über die Gründe der Flucht Escobar Gavirias gibt es verschiedene Versionen, nach denen in den USA Bestrebungen im Gange waren, Escobar in Kolumbien festzuhalten und in die USA auszuliefern, weil die neue nordamerikanische Politik es erlaubte, Drogenverbrechen außerhalb der Vereinigten Staaten festzunehmen und in den USA zu verurteilen, wie es der Fall des Generales Noriega in Panamá war. Es wurde auch über eine Reihe von angeblichen Überflügen nicht angemeldeter US-Flugzeuge über das Gefängnis bei Envigado berichtet, die Escobar beunruhigten. Im Buch „Drogenökonomie und internationale Politik“ von Robert Lessmann, Vervuert Verlag, Frankfurt am Main 1996, S. 258, finden Sie mehr Informationen über diese Situation. Außerdem gibt es eine Reihe von Informationen der Presse zwischen den 20. bis zum 30. Juli, 1990, in denen die Äußerungen der kolumbianischen Luftfahrtübernichts erlaubte Flügen veröffentlicht wurden.

unbedingt eine Legalisierung des Konsums, sondern einen neuen Aspekt im Kampf gegen den Drogenhandel darstellte, auf den der Staat nicht vorbereitet war aufgrund des Fehlens von wissenschaftlicher Forschung, aufgrund der geringen verfügbaren Mittel im Kampf gegen den Konsum illegaler Drogen sowie aufgrund des Interesses der Regierung, den Forderungen der internationalen Öffentlichkeit nach vorzeigbaren Resultaten im Kampf gegen den Drogenhandel nachzukommen. Das letzte Jahr der Regierung Gaviria zeigte sich als ein vielseitiger und unkoordinierter Kampf bei allen Schritten gegen den illegalen Kokainhandel, mit dem Ziel, der internationalen Öffentlichkeit Ergebnisse vorzeigen zu können. Auf nationaler Ebene wuchs währenddessen die Verdrossenheit und das Desinteresse für die staatliche Politik in dem Maße, wie das Vertrauen in das Justizsystem aufs Neue verloren ging. Die Legislative wurde kritisiert wegen fehlender politischer Präventionen und Passivität im Umgang mit dem Problem. Gleichzeitig zeigte sich seitens der Bevölkerung eine totale Apathie vor der Exekutive wegen ihrer Unfähigkeit den politischen Willen durchzusetzen, um den durch die neue Verfassung von 1991 eingetretenen politischen Wechsel einzuleiten.

Die „Revolución Pacífica“ -friedliche Revolution-, wie der Regierungsplan Gaviria genannt wurde, verwandelte sich in Wirklichkeit in ein Chaos des Krieges, bedingt durch den Anstieg der Gewalt der verschiedenen bewaffneten illegalen Kräfte, durch eine total ungläubige Zivilgesellschaft und durch eine kriechende Korruption in den höchsten Sphären der Legislative und Judikative. Das Land erlebte eine wirtschaftliche Öffnung, ohne wettbewerbsfähige industrielle und agrarische Strukturen entwickelt zu haben, was den Eintritt von Geldern aus dem Drogenhandel in allen Sektoren der Wirtschaft ermöglichte und was aufgrund der niedrigen Produktion des legalen kolumbianischen Sektors für den internationalen Markt zu einem Anstieg der Armut führte.¹²³ Die ländlichen Gegenden erlebten einen ansteigenden Erwerb von Ländereien, die für die extensive Viehhaltung vorgesehen waren. Die Konsequenz war eine weitere Eskalation der Gewalt im Kampf um Grundbesitz. Große Teile der Landbevölkerung wurden in die städtischen Ballungszentren vertrieben, wo sie mit Arbeitslosigkeit und dem Problem der illegalen Drogen konfrontiert wurden.

2.1.5.7. Vier Jahre der totalen Repression und kriechenden Korruption

¹²³ Juan Gabriel Tokatlian. „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos“, in: „Drogas Ilícitas en Colombia“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 536. Der Autor behauptet, daß „dessen ungeachtet diese neoliberale Politik eine Geldaufwertung mit sich brachte, höhere Steuernaten förderte und einige Finanz- und Zollkontrollen beseitigte, was als ein Katalysator zugunsten eines Sektors, der die Mittel hatte, an diesem neoliberalen System teilzunehmen und die in Land gefundenen vergleichbaren Vorteilen nutzen zu können: der Drogenhandel. Mehr als das sogenannte „ventanilla sinistra“ -dunkler Machenschaften“ in den 70er Jahren, führte die Öffnungspolitik zur einer „puerta perversa“ -perversen Verhältnisse, die den Eintritt illegaler Drogen in Verbindung mit der Geldwäsche des Drogenhandels ermöglichte.“

Anfang 1994 wurde bereits die neue nordamerikanische Drogenpolitik bekannt, die unter der Führung von Bill Clinton entwickelt worden war, und die sich in Wirklichkeit nicht wesentlich von der militaristischen Betrachtungsweise und dem Konzept des totalen Kampfes gegen die Produktionszentren und die kriminellen Organisationen unterschied. In der „Strategie der Nationalen Sicherheit der USA“ aus dem Jahre 1993, zitiert nach Tokatlian, zeigte sich, daß ein Anliegen Washington war „to choke off supply, our principal strategic goal is to identify, disrupt, dismantle and ultimately destroy the trafficking organizations that produce or smuggle illicit drugs for the U.S. market“¹²⁴.

Inzwischen erlebte Kolumbien zum ersten Mal, und als Resultat der neuen Verfassung, einen demokratischen Prozeß, in dem neue Spielregeln bei der Wahl eingeführt wurden, wie zum Beispiel geheime Wahlen, die Erweiterung des demokratischen Spektrums durch die Partizipation einer großen Zahl politischer Parteien, die Figur des Vizepräsidenten und die Einführung des zweiten Wahlgangs bei der Entscheidung zwischen den beiden Präsidentschaftskandidaten mit den meisten Stimmen. Obwohl es auf dem Papier große Änderungen gab, fand während des Wahlkampfes immer noch der traditionelle Kauf von Stimmen, die Mobilisierung von Menschen und der Druck auf soziale Gruppen durch Gewalt statt, um die Beteiligung an der Wahl zu verhindern. Außerdem zeigte sich eine Entwicklung in der Korruptionsfähigkeit des Drogenhandels in Verbindung mit der Politik und die Verwendung von Geldern aus dem illegalen Drogenhandel für die Präsidentschaftskampagne. Diese Tatsache bewies deutlich die Entwicklung von einer regionalen Korruption hin zu einer nationalen Korruption mit den unheilvollen Auswirkungen auf die politische, soziale und wirtschaftliche Entscheidungsebene des Landes.

Einen Tag nach der Bekanntgabe der Ergebnisse der Präsidentschaftswahl, bei der der Liberale Ernesto Samper Pizano (1994-1998) als Sieger hervorgegangen war, kam es zu dem Skandal der Drogengelder, als durch die Presse bekannt wurde, daß Tonbänder existierten, die dem konservativen Kandidaten, Andrés Pastrana, übergeben worden waren, und auf denen die Vertreter des Kartells von Cali ihre Absicht äußerten, die Kampagne des liberalen Kandidaten finanziell zu unterstützen.¹²⁵ Die sogenannten „Narcocassettes“ wurden zur Achillesferse der neuen kolumbianischen Regierung, weil von da an der gewählte Präsident enorme Geldmengen aufbringen mußte, um der internationalen

¹²⁴ Juan Gabriel Tokatlian. „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos“, in: „Drogas Ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 526.

¹²⁵ Samper Pizano unterstützte im Jahre 1979 durch die Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF - einen bei den politischen, religiösen und sozialen Sektoren der kolumbianischen Gesellschaft scharf kritisierten Vorschlag für die Legalisierung des Marihuanas. Außerdem wurde behauptet, daß er im Jahre 1982 während des Präsidentschaftswahlkampfes von López Michelsen Geld von dem Drogenkartell von Medellín bekommen hat, um dem liberalen Kandidat zum Sieg zu verhelfen. Bei dieser neuen Situation im Jahre 1994

Öffentlichkeit seinen entschiedenen Kampf gegen den Drogenhandel, insbesondere gegen das Kartell von Cali zu zeigen. Trotzdem konnte nicht verhindert werden, daß das politische System Kolumbiens in der internationalen Öffentlichkeit als eine „Narcodemocracia“ -Narcodemokratie- angesehen wurde. Dieses Ereignis hatte einen Legitimitätsverlust sowohl für den Präsidenten als auch für den Staat zur Folge, was die Verhandlungsfähigkeit der Regierung verringerte. Parallel dazu begann auf nationaler Ebene eine als „Prozess 8000“ bezeichnete Untersuchung, die nicht nur die in diese Tat verwickelten politischen Akteure, sondern auch die Mittel, durch die das Verbrechen abgewickelt wurde, aufklären sollte. Diese Untersuchung verspielte aber vor allem die Glaubwürdigkeit des Staates und verhinderte eine normale Entwicklung der Sozialpolitik, weil die Umstände einen vielseitigen und kontinuierlichen Einsatz repressiver Maßnahmen erforderten.

Im Zusammenhang mit dem internationalen Druck und Legitimitätsverlusten auf nationaler Ebene veröffentlichte Samper Pizano seinen Regierungsplan „El Salto Social“ -sozialer Sprung-, mit den Zielen, die Vorteile der Politik der offenen Märkte allen Kolumbianern zugänglich zu machen, die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie zu fördern, um eine solide Internationalisierung der Wirtschaft zu erreichen, sowie die Aufgaben der Institutionen für eine politische Dezentralisierung zu konsolidieren, aber vor allem engagierte er sich im Kampf gegen den Drogenhandel mit Hilfe eines nationalen Plans, der als „Plan Nacional: Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga“ -nationaler Plan: Kompromiß Kolumbiens mit dem weltweiten Drogenproblem- bezeichnet wurde. Dieser Plan gegen den Drogenhandel umfaßte fünf Handlungsrichtlinien¹²⁶: 1. die Stärkung der Justiz durch die „Política de Sometimiento“, Repression und Änderungen in der Verwaltungsjustiz, um die organisierte Kriminalität zu zerschlagen und die Straflosigkeit zu verringern. Die auf dieser Ebene angewandten Maßnahmen waren die geeignete Anwendung der „Política de Sometimiento“, der Entwurf von Mechanismen, um eine schnelle Anwendung der Justiz zu ermöglichen, sowie die Sicherheitsorgane zu stärken und den Informationsaustausch zu verbessern. 2. die Kontroll- und Verfolgungsrichtlinien, die aus fünf Punkten bestanden, nämlich die Ausrottung des illegalen Anbaus, die Kontrolle der illegalen industriellen Drogenherstellung, die Zerschlagung der Verteilungs- und Lieferungsstrukturen der illegalen Drogen, die Typisierung der Geldwäsche als Straftat und die Verfolgung der Mitglieder der Kartelle. 3. Förderung einer alternativen Entwicklung, die durch den „Alternativen Entwicklungsplan PLANTE“ eine Legitimation erhielt. Es wurde mit dem alternativen Entwicklungsplan versucht, ausgehend von der Zerstörung des illegalen Anbaus in den Zonen der bäuerlichen Wirtschaft, eine Lebensalternative

wurde beklagt, daß er eine Präsidentschaftswahlkampagne mit großen Mengen von Geldern aus dem Drogenhandel durchgeführt hat, um den Sieg zu sichern.

¹²⁶ Plan Nacional: „Echos contra la Drogena. Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga 1995“. In prensa Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September, 1995.

innerhalb des gesetzlichen Rahmens anzubieten. 4. Prävention und Rehabilitation, durch die eine Bekämpfungspolitik angesichts der Bedrohung durch den Drogenkonsum formuliert wurde. 5. Verbesserung der internationalen Kooperation, die das Drogenproblem als multikausales und transnationales Phänomen darlegte, und derzufolge eine Verantwortung aller Nationen nötig ist, um eine technische, gerichtliche und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu ermöglichen und Komпромisse zu schließen. Für die Verwirklichung dieses Plans war es erforderlich, sieben Strategien zu formulieren und zu berücksichtigen¹²⁷: 1. die Demokratisierung der politischen Strukturen, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Entwicklung einer beteiligten Demokratie zu begünstigen, die das friedliche Zusammenleben fördert, 2. eine städtische Dezentralisierung, um die Steuerungsmöglichkeiten sowie die regionalen Entscheidungsrahmen zu sichern, 3. die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 4. eine konzentrierte Aktion und institutionelle Koordination der Zusammenarbeit, 5. eine wirksame Kommunikation, um die Übertragung der Informationen bezüglich der Erscheinungsformen des Drogenphänomens sowie der Prävention der Drogensüchtigen und der Entwicklung des Planes zu sichern, 6. die Suche nach multinationaler Kooperation und Zusammenarbeit im Kampf gegen den Drogenhandel. 7, die Durchführung einer jährlichen Analyse mittels der Dirección Nacional de Estupefacientes -nationale Betäubungsmitteldirektion-, bei der eine Auswertung, Nachfolge und Aktualisierung der Entwicklung des Planes sowie die Vorschläge im Rahmen der Aufgaben der beteiligten Institutionen für die Bekämpfung des Drogenphänomens dargestellt werden sollen.

Angesichts der Tatsache, daß der internationale Druck stark die nationale Politik beeinflusste, wurden während die Samper-Administration besonders die Kontroll- und Repressionsmaßnahmen weiterentwickelt. Deshalb erklärte die Regierung parallel zu der Verkündung eines alternativen Entwicklungsprogrammes einen totalen Komпромiß in bezug auf eine Ausrottung der Kokapflanzungen durch die Verwendung von Pflanzenvernichtungsmitteln -z.B. Giflosat- mit Sprühflugzeugen. Im Plan wurde klar gestellt, daß zwei illegale Anbauarten innerhalb Kolumbiens erkennbar waren, ein sogenannter Anbau zur Lebenserhaltung, Politikobjekt einer alternativen Entwicklung seitens der Regierung und der Anbau aus kommerziellen Zielen, Politikobjekt der repressiven Maßnahmen.¹²⁸

Nach statistischen Angaben des Planes für die alternative Entwicklung „PLANTE“ waren die

¹²⁷ Plan Nacional: „Echos contra la Droga. Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga 1995“. Im prensa Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September, 1995.

¹²⁸ „Programa de Desarrollo Alternativo“. Documento Conpes 2734. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Oktober 12. 1994. S. 5. In diesem Dokument wurde der illegale Anbau definiert, wie folgt: „Der lebenserhaltende Anbau [...], der von den Bauern (Kleinhersteller), Indianern und neuen Siedlern aufgrund der Arbeitsbedingungen auf dem Land durchgeführt wurden. Diese Akteure bauen illegal Pflanzen an, als ein Teil ihres Produktionssystem und als lebenserhaltendes Mittel, weil sie ihr Einkommen durch diese Tätigkeit aufbessern möchten. Der Anbau wird in kleinem Maßstab durchgeführt, mit weniger als 3 Hektar, dessen Produktion den Verbrauchern verkauft wird. Der Anbau mit kommerziellen Zielen wird direkt von den Drogenhändlern finanziert. Dieser Anbau führt eine unternehmerische Verwaltung und knüpft an die kommerziellen Netze für den Handel, die Verteilung und die Lieferung an. Der Anbau wird in großem Maßstab durchgeführt und stellt Arbeitskräfte ein.“

Bauern und neuen Siedler auf dem Land für 60% der Kokapflanzungen, für 20% der Mohnpflanzungen und für 50% des Marihuanaanbaus verantwortlich.¹²⁹ In diesem Kontext erklärte die Regierung den Krieg gegen den Anbau mit kommerziellen Zielen und bot den Bauern Kredite und Beratung an, damit sie die illegale Herstellung und die illegalen Plantagen durch den Anbau und die Weiterverarbeitung von legalen Produkten ersetzen konnten. Aber wegen der großen Zahl der an diesem illegalen Geschäft beteiligten Personen auf dem Land protestierten die Bauern in San José del Guaviare im Dezember 1995 gegen die Entscheidung der Regierung. Die Protestaktion hatte die Unterschrift eines Vertrages am 15. Dezember gleichen Jahres zwischen der Regierung und den Bauern der Guaviare-Region zur Folge, mit dem die Regierung durch das alternative Entwicklungsprogramm Mittel zur Verfügung gestellt hätte und versprach, die illegalen Plantagen nicht mit Pflanzvernichtungsmitteln zu besprühen. Die Bauern waren aufgrund des Vertrages zur Durchführung der Ausrottung der illegalen Plantagen verpflichtet. Uribe Ramírez zeigt, daß „diese Vereinbarung zu einer Legalisierung des Anbaus durch bäuerliche Familien führte. Außerdem stellte er fest, daß andere Protestaktionen in weiteren Regionen des Landes den illegalen Anbau der betroffenen Bauern fördern.“¹³⁰ Sieben Monaten später fand im Zeitraum vom 27.07. bis 19.08. 1996 die zweite Protestaktion statt, als circa 57.000 Bauern des Putumayo-Departements zu den wichtigsten Landgemeinden von Mocoa, Villagarzón, La Hormiga, Puerto Legizamón, Puerto Asís und Orito marschierten, um die Nichterfüllung der Punkte des Vertrages seitens der Regierung und gegen die repressive Antidrogenpolitik Kolumbiens auf regionaler Ebene anzuklagen. Diese Situation rief einen gewalttätigen Konflikt zwischen den Streitkräften des Staates und den von dem illegalen Anbau betroffenen Bauern sowie neuen Siedlern hervor.¹³¹ Trotz dieser Aktion der Bauern ging die Kontrolle und Durchführung der Ausrottung illegaler Plantagen durch die Regierung weiter, weil mittels dieser Politik die Regierung Samper versuchte, der internationalen Öffentlichkeit Ergebnisse der Antidrogenpolitik zu zeigen. In der im Dezember 1997 vorgelegten jährlichen Analyse der Dirección Nacional de Estupefacientes wurde gezeigt, daß die Verwendung von

¹²⁹ Im Gegensatz zu den statistischen Daten der Regierung macht die von Sergio Uribe Ramírez durchgeführte empirische Untersuchung deutlich, daß das Problem des illegalen Anbaus sich besonders auf den Anbau aus kommerziellen Zielen bezieht, da der von den Drogenhändlern durchgeführte Anbau sich in einer großen Zahl von Hektaren erweitert, im Vergleich mit den Möglichkeiten der Bauern. Nach seinen Angaben könnte der illegale Kokaanbau aus kommerziellen Zielen zwischen 55.800 bis 69.935 Hektar erreichen, was etwa 60-65% der gesamten nationalen Produktion bedeutet. Andererseits wurde der Marihuanaanbau am meisten von den Bauern durchgeführt, indem er zeigt, daß von 6000 Hektar Marihuana in Kolumbien 3500 den Bauern gehört. Über den Mohnanbau stellte der Autor fest, daß 85% der angebauten Hektar für den Anbau aus kommerziellen Zielen dient, d.h. etwa 13.394 Hektar, während die Teilnahme der Bauern an diesem Anbau auf 15% - d.h. 3.177 angebaute Hektar - begrenzt wird.

¹³⁰ Sergio Uribe Ramírez. „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas y tecnología para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 35-135.

¹³¹ Teófilo Vásquez Delgado. „Caminos Tortuosos“, in: „Revista Acción Andina. Encuentro regional por alternativas integrales y pacíficas al problema de la sidrogas“. Cinep, Cedib und Oro Verde. Nr. 1. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Juni 1997. S. 23-35. Der Forscher des Centro de Investigación Periodística, Cinep, schildert die Ereignisse dieser Tage, wie folgt: „Als Resultat der wachsenden Anspannung aufgrund der Protestaktion und der ungeeigneten Reaktion auf die Situation der Streitkräfte des Staates bezüglich der Förderung der Bauern traten Mißbrauch der Menschenrechte und Eismenschenmißbrauch ein, wie: außegerichtliche Hinrichtungen, gezwungenes Verschwinden von Teilnehmern der Protestaktion, umenschliche Behandlungen, willkürliche Festnahmen und Begebenheiten vom Raub.“ Er schließt daraus, daß „die Anwendung der Antidrogenpolitik in Regionen mit einer hohen sozialen Abhängigkeit von der illegalen Wirtschaft, den Mißbrauch

Pflanzenvernichtungsmitteln das höchste Niveau in der Geschichte Kolumbiens erreichte und daß diese Aktion des Staates die totale Vernichtung des mit Pflanzenvernichtungsmitteln besprühten Anbaus zur Folge hatte.¹³²

Tabelle 3: Beschlagnahme von Drogen in Kolumbien nach Angaben der Antidrogenpolizei Kolumbiens (in Kilo, soweit nichts anderes angegeben ist)

DROGENSORTEN	1994	1995	1996	Prozentuale Änderung 95-96
Kokain	27.501	27.995	26.578	-5,1%
Koka-Paste	41.284	31.035	18.256	-41,2%
Basuko	807	1.380	945	-31,5%
Gesamtsumme Produkte aus Koka	69.592	60.410	45.779	-24,2%
Kokablätter	491.270	394.216	686.018	74,0%
Opium-Paste	128.019	144.163	102.772	-28,7%
Morphin	85.745	290.240	94.120	-67,6%
Heroin	95.399	145.023	80.773	-44,3%
Kodein	2.000	-	-	-
Gesamtsumme Produkte aus Opium	311.163	579.426	277.665	-52,1%
gebündeltes Marhuana	207.712	206.260	283.943	15,9%

Quelle: Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 23.

Mittels dieser Richtlinie über die Kontrolle wurde versucht, die Produktions-, Verteilungs- und Lieferungsstruktur der organisierten Kriminalität zu zerschlagen. Auf dieser Ebene konnte die Regierung enorme Ergebnisse über beschlagnahmte Rohstoffe, Drogen, Immobilien auf dem Land und in den Städten zeigen.¹³³ Trotz der hohen Zahl der positiven Ergebnisse soll hervorgehoben werden, daß die Gewalttaten in den vom illegalen Anbau betroffenen Regionen anstieg, da es scharfe Zusammenstöße zwischen dem Heer, der Antidrogen-Polizei, den Guerilla-Gruppen und den paramilitärischen Gruppen gab. Die Entstehung von neuen Siedlungsgebieten auf dem Land, die

der Menschenrechte der von der illegalen Produktion von Rohstoffen für die Herstellung von Suchtstoffen betroffenen Bevölkerung zur Folge hat [...] Der Fall von Putumayo stellt eine Verschärfung des Konfliktes dar, was eine andere Behandlung fordert.“

¹³² Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al plan nacional“ Kolumbien, 1997, S. 18-28: „Im Zeitraum von 1992-1996 wurden 55.121 Hektar Koka und 40.485 Hektar Morphin, d.h. insgesamt 95.606 Hektar besprüht. Im Jahre 1995 wurden die höchsten Ergebnisse in Rahmen der Besprühungsaktion des illegalen Anbaus in Kolumbien festgestellt, indem 30.512 Hektar insgesamt besprüht wurden. Für das Jahr 1996 wurden 30.473 Hektar besprüht. Der leichte Rückgang ist auf die geringe Verfügbarkeit von Flugzeugen, die schlechten klimatischen Bedingungen, die ständigen Angriffe der Guerilla gegen die Streitkräfte und die Protestaktionen der Bauern zurückzuführen. Für das Jahr 1997 wurde das Ausrottungsprogramm verstärkt und die totale Zerstörung der mit Pflanzenvernichtungsmitteln besprühten illegalen Plantagen erreichten durchschnittlich 80% bis 90%. Über die Aktionen, um die Labore für die Verarbeitung der Kokain-Paste und des Heroins zu zerstören, wurden folgenden Daten ermittelt: „Im Zeitraum von 1990 bis August 1997 wurden 3.418 Labore für die Verarbeitung der Koka und des Morphins sowie 739 geheime Landebahn zerstört.“

¹³³ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al plan nacional“ Kolumbien, 1997, S. 25-26

Jahren	Auf dem Land / in den Städten Beschlagnahmte Immobilien	Auf dem Land / in den Städten Zugewiesene Immobilien	Auf dem Land / in den Städten Zurückgegebene Immobilien
1989	386 / 246	374 / 238	279 / 119
1990	334 / 319	333 / 318	162 / 149
1991	71 / 61	69 / 56	12 / 22
1992	75 / 56	72 / 54	6 / 5
1993	83 / 78	79 / 75	5 / 17
1994	57 / 55	75 / 45	4 / 5
1995	111 / 106	106 / 84	54 / 22
1996	187 / 437	119 / 148	46 / 38
1997 (Januar-August)	101 / 414	40 / 145	37 / 46

Vertreibung von Menschen in städtische Ballungsgebiete und der darauffolgende Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Städten sind auf die wachsende Gewalt in diesen Regionen zurückzuführen.

In bezug auf die Politik der Stärkung der Justiz sollen sechs Aspekte hervorgehoben werden: Die Entwicklung der „Política de Sumetimiento“, die Reform des Gefängnis- und Anstaltssystems, die Verabschiedung des „Estatuto Anticorrupción“ - Antikorrupsionsstatut - oder Gesetz Nr. 190 aus dem Jahre 1995, die Erlassung der Gesetze Nr. 333 von 1996 und 365 von 1997 sowie die Auslieferung von kolumbianischen Drogenverbrechern aufgrund des Aufhebungserlasses des Artikels Nr. 35 der nationalen Verfassung durch den Kongress. Obwohl aufgrund der „Política de Sumetimiento“ sich die Rädelsführer des Kartells von Cali freiwildig gestellt haben - zum Beispiel Rodríguez Orejuela - sowie in dem Zeitraum vom August 1994 bis August 1997 8724 mutmaßliche kolumbianische Drogenhändler und 412 ausländische Komplizen festgenommen wurden¹³⁴, waren die verhängten Strafen mit weniger als drei Jahren Haft weiterhin niedrig. Es wurde nicht nur die ungeeignete Anwendung des Gesetzes, sondern auch der Mangel an Kenntnis über die Gesetzgebung bei den Justizbehörden angeklagt und scharf kritisiert. Parallel dazu erlebte die kolumbianische Justiz eine problematische Situation: Es gibt Schwierigkeiten in der gerichtlichen Untersuchung und darauffolgende Verzögerung bei den gerichtlichen Maßnahmen, was zusammen mit den strukturellen Schwächen des Gefängnis- und Anstaltssystems einen Teufelskreis für die Justiz bildete.¹³⁵ Nach einer Studie der „Corporación Excelencia en la Justicia“ „brachen im Zeitraum vom Januar bis Juli 1997 50 Mureteeren in den verschiedenen Gefängnisse des Landes aus, die eine hohe Zahl von Opfern und hohe ökonomische Kosten zur Folge hatten. Nach Auffassung der Gefangenen sind die wichtigsten Probleme in den kolumbianischen Gefängnisse die Überbelegung, der Mißbrauch der Menschenrechte, die späte Aufnahme der Verfahren, die mangelhaften Bedingungen (wie z.B. Hygiene, Zuträglichkeit, Ernährung) der Mangel an ärztlicher Hilfe, die nicht ausreichende gerichtliche Beratung, die Verschlechterung der Infrastruktur und der Amtsmissbrauch durch die

¹³⁴ In Kolumbien festgenommenen verurteilten Drogenhändler nach Angaben der Dirección Nacional de estupefacientes. Analyse aus dem Jahre 1997

	1994	1995	1996
Kolumbianische Drogenhändler	2.019	2.764	2.740
Ausländische Drogenhändler	133	121	126
Gesamtsumme	2.152	2.885	2.866

¹³⁵ Nach Angaben der „Corporación Excelencia en la Justicia“ gibt es bei der kolumbianischen Justiz etwa drei Millionen angehäuften gerichtliche Verfahren in den Gerichtsbüros und etwa 1,5 Millionen in der Generalstaatsanwaltschaft. In der Zeitschrift „Cambio 16“ vom 15. Dezember 1997, Nr. 235, Seite 39, wurde gezeigt, daß „die Zahl der am Ende des Jahres 1994 angehäuften gerichtlichen Verfahren in etwa neun Jahren gelöst werden könnten, wenn die Erledigung der bisher existierenden Verfahren schnell erfolgt und kein weiteres Verfahren hinzukommen würde. Außerdem ist die Langsamkeit der Verwaltung der Justiz dafür verantwortlich, daß die Zahl der inhaftierten Angeklagten im Vergleich mit den verurteilten Gefangenen sehr hoch ist. Ein Verfahren kann bis zu der Entscheidung in der ersten Instanz zwischen drei bis vier Jahre dauern, was wirtschaftliche Kosten verursacht. In dem Dokument des CONPES über die Gefängnis- und Anstaltspolitik vom 19. Juli 1995 -Version zur Diskussion- wurden die Gründe für die Gewalt innerhalb der Gefängnisse klargestellt. Es wurde behauptet, daß die Korruption, die geringe Zahl der Wächter sowie die Belagerung durch die Guerilla und der kriminellen Organisationen der Gefängnisse nur einige Probleme innerhalb der Krise in dem Gefängnisystem Kolumbiens sind.

Wächter und Verwaltung.“¹³⁶ Es kann behauptet werden, daß sich die kolumbianische Justiz zwischen Strafblosigkeit als Resultat des Mißtrauens der Bevölkerung gegenüber dem System, der Wirkungslosigkeit des Justizsystems, der langen Wartezeiten bei den gerichtlichen Verfahren sowie der Krise auf der Ebene des Gefängnisystems bewogte.¹ (siehe Anhang am Ende des Kapitels).

Als eine Lösung für die Justizkrise unterstützte die Regierung Samper das Projekt über die „Alternatividad penal“ - abwechselnde Strafe -, das am 17. Dezember 1997 als Gesetz von dem Kongreß verabschiedet wurde, und mit dem die Gefangenen eine Verkürzung der Strafe bekommen können. Obwohl die heftige politische Debatte über die Möglichkeit, daß die Drogenhändler aus dieser Gesetzgebung Nutzen ziehen könnten, geführt wurde, stellte der Kongreß klar, daß durch dieses Gesetz die Drogenhändler, die aufgrund illegaler Bereicherung verurteilten Personen von den Vorteilen der Gesetzgebung ausgeschlossen werden.¹³⁷ Wenngleich diese Ausnahmen das weitere Interesse der Regierung an dem Kampf gegen das Drogenproblem bedeutete, übten Journalisten und Wissenschaftler Kritik an dem Gesetz, da es nur eine konjunkturelle Lösung ohne substantielle Auswirkungen innerhalb der Krise des Gefängnis- und Anstaltssystems darstellt.¹³⁸

Auf der Ebene der Bestrafung für die im direkten Zusammenhang mit dem Drogenhandel stehenden Delikte verabschiedete die Regierung das Gesetz Nr. 190 aus dem Jahre 1995, auch als „Estatuto Anticorrupción“ - Antikorruptionsstatut- bezeichnet, mit dem versucht wurde, die Korruption auf Verwaltungsebene zu beenden, den Artikel Nr. 177 des Strafgesetzbuches¹³⁹ über die Hehlerei, die Legalisierung und das Verstecken von aus illegalen Geschäften stammenden Gütern zu ändern, aber vor allem, und wichtiger für die internationale Öffentlichkeit, die Geldwäsche als ein strafrechtlich relevantes Delikt einzustufen. Ferner wurden durch dieses Gesetz die Außenhandels- und Börsenoperationen kontrolliert. In Einklang mit diesem Gesetz wurde die „Unidad Especial Antilavado de Dinero“ - spezielle Einheit gegen die Geldwäsche - mit dem Dekret Nr. 1552 von 1995 eingerichtet, deren Aufgabe durch die Superintendentur der Banken durchgeführt wurde.¹⁴⁰ Ein

¹³⁶ „Revista Cambio 16“ .Nr.235, Kolumbien, Dezember 1997 .S. 43 .

¹³⁷ In Artikel Nr. 1 des Gesetzes „Alternatividad penal“ wurde dargelegt, daß im Strafgesetzbuch ein neuer Artikel eingeschlossen wurde, nämlich der Artikel Nr. 72A, durch den erklärt wird, welche Delikte Vorteile aus der Verkürzung der Strafe und der bedingten Entlassung aus der Haft haben.

¹³⁸ Der Journalist und Wissenschaftler Fabio Castillo schrieb in der Zeitung „El Espectador“ am 19. Dezember 1997, Seite 2A, daß „was in Kolumbien in den letzten zwei Wochen erlebt wurde [...], war der Beweis für die Bestätigung, daß es in Kolumbien keine Kriminalpolitik sondern einen „Flickenteppich“ gibt, der unordentlich und aleatorisch in Zusammenhang mit den Umständen oder der persönlichen Neigung der Beamten, die zur Zeit mit dem Thema des Gefängnisystems beauftragt sind, verwohnen wird.“

¹³⁹ „Strafgesetzbuch“ Editorial Leyer, Santafé de Bogotá, Kolumbien, September 1997 .S. 88 . In dem Artikel Nr. 31 des Gesetzes Nr. 190 aus dem Jahre 1995 wird gezeigt: „Der Artikel Nr. 177 des Strafgesetzbuches wird, wie folgt, geändert: „Hehlerei, Legalisierung und Verheimlichung des aus den illegalen Tätigkeiten stammenden Vermögens“ : Wer an einem Delikt nicht teilgenommen hat, aber die Mobilien oder Immobilien erwirbt, besitzt, austauscht oder übergibt, die aus illegalen Geschäften stammen oder irgendwelche Tätigkeiten durchführt, um sie zu verheimlichen bzw. zu decken, wird mit Freiheitsstrafe von fünf Jahren und von fünf bis 500 monatlichen Mindestlöhnen verurteilt, inm fern diese Aktion nicht ein schwereres Delikt übersteigt.“

¹⁴⁰ Es wurde in gleicher Richtung eine Vereinbarung zwischen der Generalstaatsanwaltschaft (Procuraduría), und der Asobancaria - Bank- und Finanzinstitutionenverein- über die zentralisierte Abgabe von Informationen und die technische Unterstützung für die Untersuchungsziele der staatlichen Organe unterschrieben. Diese Vereinbarung gilt seit 1994. Die Grundprinzipien sind: 1. Die Zentralisierung der

anderer Schritt war die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 333 vom 19. Dezember 1996 über die Enteignung von aus illegalen Geschäften gewonnenen Gütern. Neue normative und gesetzgebende Elemente wurden in das kolumbianische Recht mit diesem Gesetz eingeschlossen, nämlich die gesetzliche Möglichkeit, den auf illegaler Weise erworbenen Gewinn zu verfolgen, das Verbot illegales Vermögen zu erben, weil durch den Tod der Drogenhändler die Vermögen durch die Erbschaft legalisiert wurden, die Verfolgung von illegalem Vermögen, unabhängig davon, wem sie gehören. Der Staat wurde zum einzigen Nutznießer des illegalen Vermögens bei dem Enteignungsprozeß und aus diesem Grund soll der Staat keinen wirtschaftlichen Ersatz leisten oder Alternativen bieten, wenn die Vermögen aus illegalen Aktivitäten stammen, wenn es eine gerichtliche Erklärung gibt, wenn das illegale Vermögen auf Kosten des staatlichen Vermögens erworben wurde, wenn es einen nicht gerechtfertigten Anstieg des persönlichen Vermögens bedeutet, wenn auf dieses illegale Vermögen eine soziale und moralische Schädigung zurückzuführen ist. Ferner ist es mit der Hilfe dieses Gesetzes möglich, nicht nur die verwendeten Güter, mit denen ein Verbrechen begangen worden ist, sondern auch die hergestellten Güter zu enteignen. Die beschlagnahmten Mittel und Vermögen mußten für die Finanzierung von Programmen bezüglich der alternativen Entwicklung, der Agrarreform, der Wohnungsreform und für Programme für die neuen Siedler in den kolumbianischen Regionen der Amazonía und Orinoquía, u. a. eingesetzt werden. Während des ersten Jahres der Gültigkeit dieses Gesetzes über die Enteignung hat die Dirección Nacional de Estupefacientes 29 Klagen und sechs Gesuche eingereicht.¹⁴¹ (siehe Anhang am Ende des Kapitels) Inzwischen haben die Generalstaatsanwaltschaft und das nationale Heer 80% des Vermögens der Drogenhändler beschlagnahmt.¹⁴¹ Außerdem wurde im Jahr 1997 das Gesetz Nr. 365 auch als „Agravamiento de penas“ - Strafvverschärfung - verabschiedet, um die Bekämpfung der organisierten Kriminalität weiterzuentwickeln und weiterzuführen sowie die Artikel Nr. 247A, 247B, 247C, 247D des Strafgesetzbuches und die Artikel 340 des Strafverfahrenbuches zu ändern.¹⁴² Mit diesem Gesetz wurden substantielle Strafvverschärfungen in diversen Deliktbereichen, in Verbindung

Informationen, d.h. daß die von der Generalstaatsanwaltschaft (Procuraduría) geforderten notwendigen Informationen durch die Abancaria abgegeben wurden. 2. Die Vollständigkeit der Informationen. 3. Die Schnelligkeit. Und 4. Die Zuverlässigkeit.

¹⁴¹ Die Jahresbilanz 1997 bezüglich der von der Nationalen Polizei durchgeführten Enteignungen gab folgende Ergebnisse: 1.286 von der Polizei beschlagnahmte Mobilien, die von der Polizei besetzt wurden, von denen die Generalstaatsanwaltschaft Untersuchungen durchführt, damit sie von dem Staat genutzt werden können. Der Wert des beschlagnahmten Vermögens im Zeitraum vom Januar bis November 1997 erreichte US-\$ 2.000 Mio.

¹⁴² „Ley Incremento de penas para combatir la delincuencia organizada“, in: „Código de Procedimiento penal“ Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September 1997. S. 410-416. Der Artikel Nr. 9 handelt von „Der Titel V II des Buches II des Strafgesetzbuches wird ein drittes Kapitel über die „Geldwäsche“ haben mit folgenden Artikeln: Nr. 247A „Geldwäsche“; Nr. 247B „Unterlassung der Kontrolle“; 247C „spezifische Umstände für die Strafvverschärfung“; 247D „Verhängung von Zusatzstrafen“. In dem Artikel Nr. 14 dieses Gesetzes über die Strafvverschärfung, um die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, wurde festgestellt: „Der Artikel 340 des Strafgesetzbuches wird, wie folgt, heißen: „Enteignung“. Mittels eines gerichtlichen Urteils wird die Enteignung des aus illegaler Bereicherung stammenden Vermögens erklärt, wenn dieses die Staatskasse beeinträchtigt und die soziale Moral stark beschädigt. Folgende Delikte schädigen die soziale Moral: die angesehenen Delikte des nationalen Betäubungsmittelstatutes sowie die Regelungen, die das Statut modifiziert oder erweitert haben; die Durchführung von Entführungen, die Erpressungsentführung, die Erpressung, die Geldwäsche und das Fungieren als Strohmännchen; die Delikte gegen die wirtschaftliche und soziale Ordnung; die Delikte gegen die Umwelt, Herstellung und Handel mit Waffen und mit Munition, die nur auf die Nutzung durch staatliche Streitkräfte beschränkt wurden; die übermäßige Gebührenerhebung, die Bestechung, die Nutzung von Beziehungen, der Aufstand, der Aufruhr, der Überfall. In allen Fällen wurden die Rechte des Dritten mit gutem Glauben

mit Vereinbarungen um eine Straftat zu begehen, Hehlerei und Geldwäsche, geschaffen. Die Geldwäsche wurde zu einem eigenständigen Delikt erklärt, um mehr Deutlichkeit und Verständnis bei den durchgeführten Aktionen der Generalstaatsanwaltschaft und den für die Anwendung der Gesetzgebung beauftragten Richtern zu gewinnen. Es ist klar, daß mit dieser Gesetzgebung die Judikative und die Exekutive ersucht wurden, die institutionelle Rolle des Staates wieder aufzubauen, indem der Staat gesetzgebende Mittel im Kampf gegen die organisierte Kriminalität bekommen würde und indem wirtschaftliche Mittel für die Finanzierung und Entwicklung sozialer Programme, wie zum Beispiel eine Beschleunigung der Agrarreform und der Schutz der Vertriebenen zur Verfügung stünden. Jedoch soll hervorgehoben werden, daß mit dieser Gesetzgebung weder die Netze der organisierten Kriminalität zerschlagen noch die Entstehung und Erweiterung neuer Netze der Drogenkriminalität vermieden wurden. Auf gesetzgebender Ebene wurde im Jahre 1997 an der Änderung des Artikels Nr. 35 der nationalen Verfassung gearbeitet, um die Auslieferung von kolumbianischen Drogenhändlern zu ermöglichen. Aus diesem Grund wurde ein Projekt vor dem Kongreß vorgelegt, das nach acht Monaten ausführlicher Bearbeitung und Diskussion in beiden Kammern am 25. November gleichen Jahres die Auslieferung erneut möglich machte. Trotz des Erfolgs des Kongresses die Auslieferung durchsetzen zu können, war die Möglichkeit einer rückwirkenden Bestrafung von früheren Drogenverbrechen nicht mehr möglich.¹⁴³ Trotz der Bestrebungen der Legislative wurden die Hindernisse für eine rückwirkende Bestrafung zum Damoklesschwert für die kolumbianische Regierung, da der nordamerikanische Vertreter des State Departments, James Foley, die Entscheidung des kolumbianischen Kongresses als „bescheidenen Beitrag der Abgeordnetenkammer im Kampf gegen den Drogenhandel“ kritisierte. Er machte klar, daß „diese Bedingungen eine entscheidende Rolle für das Jahr 1998 in Hinblick auf die Unbedenklichkeitsbescheinigung im Kampf gegen den Drogenhandel durch den US-amerikanischen Präsidenten spielen könnten.“¹⁴⁴ Auf nationaler Ebene wurde die Änderung des Artikels als ein Erfolg der Straflosigkeit gesehen, da die Rädelsführer des Drogenhandels nach der kurzen Zeit im Gefängnis frei gelassen wurden, um ihnen zu ermöglichen, die illegalen Geschäfte weiter durchzuführen.

geschützt. Die enteigneten Mobilien und Gelder werden ohne Ausnahme für den Fonds der Rehabilitation, soziale Investitionen und Bekämpfung der organisierten Kriminalität nach Bewilligung des Nationalen Betäubungsmittelrates zur Verfügung gestellt.

¹⁴³ Die von dem Kongreß zugestimmte Änderung des Textes des Artikels Nr. 35 der nationalen Verfassung ist: „Der Artikel 35 der politischen kolumbianischen Verfassung wird wie folgt bleiben: «Die Auslieferung kolumbianischer Verbrecher kann in Einklang mit den öffentlichen internationalen Abkommen und mit dem Gesetz beantragt, zugbilligt oder angeboten werden [...] Ferner wird die Auslieferung von kolumbianischen Bürgern - aufgrund der im Ausland begangenen Delikte, die durch die kolumbianische Gesetzgebung bereits als Delikte betrachtet wurden, ermöglicht. Durch das kolumbianische Gesetz wird dieser Aspekt geregelt [...] Die Auslieferung wird aufgrund politischer Verbrechen nicht beantragt [...] Die Auslieferung wird für die vor der Erlassung dieser Regelung begangenen Delikte nicht vollzogen.“ Pressemitteilung des Kongresses der Republik.

¹⁴⁴ Zeitung „El Espectador“, 27. November 1997, S. 1, 11A, 2A und 3A.

Als Folge der Durchführung der o.g. politischen Richtlinien der Regierung Samper, die das Land in eine ständige Krise und repressive Situation gebracht haben, reagierte die nordamerikanische Regierung im Jahre 1995 mit einer Unbedenklichkeitsbescheinigung „mit Vorbehalt“ und gab Kolumbien keine Bescheinigung in den Jahren 1996-97, während es im Jahre 1998 eine „zeitliche Bescheinigung“ aufgrund der Präsidentschaftswahl erhielt, die in Kolumbien zwischen Mai und Juni 1998 stattgefunden hat. Die Konsequenzen des ständigen Entzuges der amerikanischen Unbedenklichkeitsbescheinigung waren eine Verschlimmerung der wirtschaftlichen und der Sicherheitslage des Staates, indem es auf nationaler Ebene einen Legitimitätsverlust der Institutionen und auf internationaler Ebene eine Beeinträchtigung der Souveränität des Landes gab. Im Jahre 1996 übte Europa durch das Europa-Parlament zum ersten Mal Kritik an dem amerikanischen Bescheinigungsprozeß, da behauptet wurde, daß diese Art von Maßnahmen die Entwicklung Kolumbiens ernsthaft beeinträchtigen würde und daß die Europäische Union gegen Maßnahmen sei, die zum Nachteil der Entwicklung der Völker seien und das Völkerrecht beeinträchtigten. Ferner erkannte das Europa-Parlament die Bestrebungen Kolumbiens im Kampf gegen den Drogenhandel an und bat Kolumbien, den Kampf gegen das Drogenproblem und die Gewalt fortzuführen. Diese politische und diplomatische Unterstützung hatte jedoch keine Folge auf der Ebene der internationalen Politik, da der internationale Druck blieb, die Situation nicht modifiziert wurde, es keine politischen oder wirtschaftlichen Annäherungen zwischen den von Drogenhandel betroffenen Ländern Lateinamerikas und den Ländern der Europäischen Union gab, und außerdem der Dialog zwischen den Vereinigten Staaten und Kolumbien über das Thema des Drogenhandels nicht vorangetrieben wurde.

Anhand der Richtlinie für die alternative Entwicklung durch den „PLANTE“ soll gezeigt werden, daß der Plan große Hoffnungen im Land weckte, aber gleichzeitig zum Motor von sozialen Verteilungen aufgrund der wenig erfolgreichen Resultate in den ersten zwei Jahren der Aktivitäten wurde, wengleich dieser Plan nur für vier Jahren vorgesehen war (1995-1998). Um diesen Plan im Land durchsetzen zu können, war die Durchführung einer Agrarreform notwendig, mit der die Regierung versuchte, das Problem des Grundbesitzes im Land zu lösen und die Verteilung unter einer immer größeren Zahl von Bauern zu verwirklichen.¹⁴⁵ Nach der Definition der Regierung war die PLANTE „ein Vorschlag für die Verbesserung der Produktions- und Einkommensbedingungen

¹⁴⁵ Documento CONPES 2745, über „Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino“ vom 7. Dezember 1994. In Dokument wird gezeigt: „Die Agrarreform, Gesetz Nr. 160 von 1994, versucht eine gerechte Verteilung und eine zweckmäßige Verwendung des Landes zu erreichen. Aus diesem Grund wird unter den Bauern, die das Land nicht besitzen oder kleine Flächen besitzen, das Land verteilt [...] Das Ziel für den Zeitraum von 1995-1998 ist die Verteilung von einer Million Hektar zum Vorteil von den Familien ohne Land. Es werden den Bauern 178 400 ländliche Grundstücke überschrieben [...] Es wird auf den Gebieten der Gemeinschaft der Schwarzen eine gerechtere Verteilung des Landes in Einklang mit dem Gesetz Nr. 70 von 1993 durchgeführt [...] Der INCORA wird als Vermittler für die Lösung der Konflikte zwischen den Indianern und den neuen Siedlern Programme bezüglich der Erweiterung und der Sanierung in den Indianerreservat durchführen.“

für die armen von dem Anbau illegaler Pflanzen oder von diesem Drogenphänomen betroffenen Bauern sowie eine zentrale Strategie in der gesamten Bekämpfungspolitik des Drogenhandels seitens der Regierung.“¹⁴⁶ Das Zielpaket des Planes schloß ein: technische Beratung, Kredite, Weiterbildung, Vermarktung der Ernten, Verbesserung der Wohnverhältnisse, Erweiterung und Bau von Verkehrswegen zwischen den Dörfern, Verbesserung der sozialen Einrichtungen und die Durchführung einer Auswertung über die technischen Fähigkeiten der Stadt- und Landgemeinden, in denen illegale Plantagen angebaut werden und wurden. Diese Politik war eine kurzfristige Lösung, da die Projekte in kurzer Zeit und in einem begrenzten Rahmen durchgeführt werden sollten. Für eine erfolgreiche Durchführung von Programmen in bezug auf den Ersatz des illegalen Anbaus werden jedoch langfristige Investitionen und eine ständige Beratung verlangt, um die Entstehung starker und echter sozialer Strukturen in Regionen zu fördern, in denen die Kohäsion oder der innere Zusammenhalt der sozialen Gruppen sehr gering ist und die Armut die Ursache für den illegalen Anbau ist. Wenngleich innerhalb des PLANTE formuliert wurde, daß etwa 200 Gemeinden in 17 Departamentos mit 3.276.000 Einwohnern, unter denen 2.010.000 Landbewohner leben, aus den Projekten Nutzen ziehen würden, hatten im September 1997 nur 20.000 Familien an diesen Programmen teilgenommen. Andererseits, obwohl der PLANTE seine Strategien auf die Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Leitung, Finanzierung und Durchführung der Programme und Projekte für die alternative Entwicklung bezog, ist anzumerken, daß die Bauern- und Eingeborenenorganisationen sowie die Nichtregierungsorganisationen behaupteten, an der Formulierung und der Skizzierung der Projekte nicht teilgenommen zu haben, da diese Programme bereits innerhalb der Regierung formuliert worden waren. Ferner haben sie angeklagt, daß die erhaltenen wirtschaftlichen Mittel nicht die Erwartungen der Einwohner und auch nicht die existierenden Bedingungen in der Regionen erfüllten.¹⁴⁷ Gilberto Yafué, Schatzmeister der Indianerorganisation in Cauca CRIC, sagte, daß „seitens des Staates die Hilfe grundsätzlich auf das Schenken einiger Maschinen reduziert wurde, die ohne die Leute zu fragen, ob sie diese Maschinentypen brauchten oder nicht, geschickt wurden und nicht benutzt wurden, angesichts der

¹⁴⁶ „Así es el PLANTE. Plan de desarrollo alternativo. Presidencia de la República. ¿Qué es el PLANTE?. Zehn Elementarwerke mit Informationen für die Kolumbianer. Zeitung „El Espectador“. Dienstag den 27. August 1996, Nr. 2, S. 7.

¹⁴⁷ Abadío, Green S., Leiter der Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC), wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 28. Oktober 1997 in Bogotá, Kolumbien, interviewt. Während des Interviews zeigte er, daß „die Indianerorganisation nicht in die Entwicklung und Formulierung der Projekte eingeschlossen wurde und deswegen wurden diese Projekte nicht als eigenes Projekt angesehen und sie denken, daß die Programme nur Werbung für die Regierung sind. Außerdem sind die Indianer sehr skeptisch über diese Entwicklungsprojekte, weil die Formulierung nur eine Seite der Medaille zeigt, aber nicht unbedingt die Seite der Bevölkerung.“ Vgl. auch Hernández Manuel, „Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 560-562. Die Autorin interviewte verschiedene soziale Akteure innerhalb der Drogenproblematik, unter denen ein Siedler der Region von Guaviare war, der behauptete: „Der merkwürdige Aspekt des alternativen Entwicklungsprojektes ist, daß es durchgeführt wird, ohne die Leute zu fragen, welche Entwicklung und welche Wirtschaft die Leute der Region brauchen und wollen. Die Beamten der Regierung kommen hier her und setzen die Projekte durch, die durch das Muster anderer Regionen (Inland) entwickelt wurden und die an den wirklichen Bedingungen und der Lage im Land nicht angehen sind, zum Beispiel wissen sie nicht, was die rote Faule des Landes und die zwei Zentimeter des Humusbodens bedeuten [...] Man kann in der Epidemie des Bodens den Unterschied bemerken (...) Ich nehme an, daß die Leute sich entscheiden müssen und daß sie etwas zu sagen haben. Auf jeden Fall glaube ich, daß pauschale Lösungen nicht mehr getroffen werden müssen, weil zum Beispiel in Calamar die Bedingungen ganz andere als in Guayaquero sind.“

Tatsache, daß sie in dieser Region nicht anwendbar sind. Zum Beispiel, die Indianer der Region El Cauca haben, monocultivadores, Maschinen für den Anbau bekommen, die erstens nicht der Denkweise der Indianer entsprechen und zweitens aufgrund der Topographie der Region sehr ungeeignet sind. Deswegen gibt es keine positiven Ergebnisse. Es ist klar, daß man Geschenke als solche akzeptiert, aber diese Hilfe führt weder in kurz- noch auf langfristiger Sicht zu einem Resultat. Ferner haben die Indianer diese Maschinen irgendwo versteckt.¹⁴⁸ Der PLANTE ersetzte die Verträge, die vorhergehende Regierungen mit den Indianern unterzeichnet hatten und nicht erfüllt worden waren, wie es im Fall des „Vertrages von Jamaló 1992“ mit den Indianern der Region Cauca ist.¹⁴⁹ Außerdem wurde das Geld für das Finanzjahr 1996-1997 für die mit der Regierung zugestimmten Projekte noch nicht abgegeben.¹⁵⁰ Es bleibt anzumerken, daß diese Unfähigkeit der Regierung, konkrete Kom promisse einzugehen, Skepsis bei den betroffenen Gemeinden gegenüber den Projekten der Regierung und des Staates zur Folge hatte. Die betroffenen Gemeinden haben sich entschieden, einerseits die finanziellen Mittel der Regierung zu benutzen, wenn sie diese erhalten, aber andererseits keinen echten Kom promiß mit dem Regierungsplan zu schließen. „Samper war in Guambía, wo Mohnpflanzungen im Hochgebirge registriert wurde. Er versprach finanzielle Mittel, um den alternativen Entwicklungsplan zu unterstützen. Die bereits existierenden Projekte sind jedoch heutzutage, das was die Regierung als PLANTE-Projekte vorzeigt. Aber wenn man das Indianerreservat besichtigt, findet man eine große Menge von Mohnpflanzungen. Dies bedeutet, daß die Guambianos, eine Verhandlungsstrategie mit doppelter Moral führen, da sie keinen Kom promiß für die Ausrottung der illegalen Plantagen schließen. Es gibt keine Entwicklungsstrategien für das Land, die ermöglichen, die legalen und alternativen Produkte der Bauern und Indianer auf dem Markt wettbewerbsfähig zu machen.“¹⁵¹ In diesem Zusammenhang wird klar, daß der zur Verfügung stehende Haushalt der Gemeinde für Untersuchungen über erforderliche Entwicklungen und deren Kosten und die Bedingungen, unter denen die UM ATAS - Einheit der Gemeinde für die technische und agrarische Beratung - ihre Aufgabe erfüllen muß, sehr begrenzt ist. Die UM ATAS wurden von

¹⁴⁸ Gilberto Yafué, Schatzmeister des Consejo Regional Indígena del Cauca, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 10. November 1997 in Popayán, Cauca, Kolumbien interviewt.

¹⁴⁹ Carlos Alberto Sánchez, Vertreter des CRIC, beschrieb der Verfasserin dieser Arbeit die historische Entwicklung der Partizipation des Indianerreservates in dem Prozeß im Kampf gegen den Drogenhandel. Er sagte, daß im Jahre 1990 durch die Programme des nationalen Planes für die Rehabilitation seitens der Regierung Betancur und mit Unterstützung der UNO die Indianer an dem Ersatz von illegalen Plantagen teilgenommen haben. Im Jahre 1991 wurde mit der Regierung vereinbart, die Ausrottung per Hand der illegalen Plantagen durchzuführen. Als Gegenleistung sollten von der Regierung 2.000 Mio. Pesos in der Region investiert werden, von denen nur 700 Mio. Pesos zugesagt, aber nur 600 Mio. dem Innenministerium Cauca gegeben wurden. Bisher (Dezember 1997) hat die Regierung noch kein Geld gegeben.

¹⁵⁰ Gemäß dem Dokument des Consejo Regional Indígena del Cauca, das von der Autorin dieser Arbeit gelesen wurde, existierten vor der Durchführung des PLANTE-Programmes bereits in den Indianerorganisationen zehn Projekte, die von diesem Plan eingeschlossen wurden, um sie finanziell zu unterstützen. Für das Jahr 1997 waren die regionalen Projekte, wie folgt, organisiert: 1. Agrarentwicklung \$742.955.000; 2. Vermehrung \$230.000.000; und 3. Umwelt \$287.000.000. Die gesamte Summe für diesen regionalen Bereich erreichte \$1.271.000.000. Die lokalen Projekte waren: Fortbildungszentrum in Tiendentro \$70.000.000; Fortbildungszentrum für die Westzone \$21.900.000 und die Kartoffelorganisation \$100.000.000, die gesamte Summe für diesen lokalen Bereich erreichte \$241.900.000. Jedoch wurde durch dieses Dokument bestätigt, daß der PLANTE diese Projekte der Indianer nur mit \$348.800.000 finanzierte, d.h. 27,38%, von den Erwartungen und Forderungen der Indianer entfernt.

¹⁵¹ Holmes Siena, Arbeiter der Central de Cooperativas Agrarias -CENCOA-, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 11. November 1997 in Cali, Valle del Cauca, Kolumbien, interviewt.

der Regierung eingerichtet, um Beratung für die Kleinbauern über Kredite, technische Hilfe, Vermarktung ihrer Produkte u.a. durchzuführen. In einer Studie des Agrarministeriums über die Tätigkeit dieser Einheiten wurde gezeigt, daß „in den Gemeinden, in denen Projekte des PLANTE-Planes durchgeführt wurden, alle UM ATAS unter 50 Punkten (von 100) aufgrund ihrer niedrigen Leistungen benotet wurden. Ihre Leistungsfähigkeit verhindert das Erreichen der strategischen Ziele, die von der Regierung durch die Nationale Politik für die technologische Entwicklung und Modernisierung der Agrarproduktion formuliert wurden. Das ist besonders deutlich, da je größer die Zahl der bäuerlichen Bevölkerung in einer Gemeinde, desto größer und erforderlicher die Forderung nach der Leistung und Tätigkeiten der UM ATAS wird. Aus diesem Grund kann behauptet werden, daß die Problematik, die in den Regionen PLANTE von den Gemeinderegierungen gelöst werden soll, besonders vielschichtig ist.“¹⁵² Der finanzielle Aspekt läßt auf der Ebene der Gemeinde ahnen, daß die reale Partizipation und Leistungsfähigkeit der Gemeinden in den Entwicklungsprogrammen sehr begrenzt ist, weil aufgrund des Untersuchungsmandats die Maßnahmen oder formulierten Projekte nicht die Bedingungen erfüllen, um die Probleme in den Regionen zu lösen.

Nach Angaben der Dirección Nacional de Estupefacientes von 1997 erreichte die Investition des PLANTE-Planes die Summe von 11,45 Mio. US-\$ für das Jahr 1995, 31,06 Mio. US-\$ für das Jahr 1996 und 62,25 Mio. US-\$ für das Jahr 1997 einschließlich 18,30 Mio. US-\$ der Caja Agraria für Kredite auf der Ebene der Produktion. Für das Jahr 1998 wurde das Darlehen der interamerikanischen Entwicklungsbank über 90 Mio. US-\$ erwartet, um den Haushalt des Programmes für 1998 durchzuführen.

In diesem Zusammenhang stehen die Gründe für das frustrierende Ergebnis dieses Entwicklungsplanes: 1. Der Mangel an Partizipation durch die beteiligte Landbevölkerung. Ein Projekt für den Ersatz des illegalen Anbaus darf als ein „Lebensprojekt“ angesehen werden, in dem die Betroffenen klar ihre Partizipation und Erfüllung ihrer Erwartungen festlegen können. Ferner bedeutet dies die Durchführung einer Politik, die die Vielseitigkeit der Problematik differenzieren und auf jeder Ebene klare Strategien durchsetzen kann.¹⁵³ 2. Der knappe Haushalt der Gemeinde, der die Durchführung ständiger Untersuchungen vermießt. Angesichts dieser Tatsache, wird es immer schwerer, gewisse Informationen über die Entwicklungsmöglichkeiten zu erhalten und langfristige

¹⁵² „Así es El Plante. Plan Nacional de desarrollo Alternativo. Presidencia de la República. Los Municipios PLANTE“. Zehn Elementarbücher mit Informationen für die Kolumbianer. Zeitung „El Espectador“. Dienstag den 15. Oktober 1996, Nr. 9. S. 14-15.

¹⁵³ María Victoria Rivera. „Sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo“, in: „Drogas, poder y región en Colombia“. CINEP. Nr. 2, Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1995. S. 253. Die Autorin behauptet, daß „Obwohl im Plan für den Ersatz von illegalen Anbau wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umwelt-Aspekte der Regionen betrachtet wurden, fehlt es an vorgeschlagenen Zielen und Zwecken der Ersatzprojekte sowie an Elementen, die ermöglichen, eine Region zu charakterisieren und von einer anderen Region zu differenzieren, was zur Folge hat, daß Fehler in dem Plan aufgetreten sind, die die Formulierung einer geeigneten Einstellung zum Problem und der Zielbevölkerung vermissen.“

Pläne zu formulieren, die die soziale Kohäsion bilden und wettbewerbsfähige wirtschaftliche Strukturen ermöglichen sowie die politische Teilnahme unterstützen. Der PLANTE verfiel aufgrund seiner kurzfristigen Vorstellung die Durchführung von Studien, die konkrete Informationen über den Umfang der mit illegalen Pflanzen angebauten Fläche beisteuern könnten, wodurch auch die Schätzung der potentiellen von dem illegalen Anbau betroffenen Personen und der möglichen Träger der Hilfe vermindert wurde. Uribe Ramírez fügt in dem Buch „Drogas ilícitas en Colombia“ hinzu, daß der PLANTE in einem statistischen Vakuum durchgeführt wurde. Der Plan formulierte eine undifferenzierte Strategie bezüglich der Anbausorten, und der Prozeß wurde nicht rationalisiert. Der PLANTE zog vor, 100 Gemeinden zu fördern, bei denen 30.000 ausgewählten Familien unterstützt wurden. Das war nur eine statistische Annäherung ohne frühere Schätzungen und ohne Koordination. Der Plan war eine politische Entscheidung, die die Durchführung von Investitionen mit weniger positiven Konsequenzen zur Folge hatte. 3. Der „Mythos des Ersatzes vom illegalen Anbau“, wie er von Tokatlian beschrieben wurde. Es geht um die Beharrlichkeit solcher Projekte, sie in Regionen weiter durchzuführen, in denen es keine Vermögensbedingungen, keine Infrastruktur, keine sozialen Verbesserungsmöglichkeiten, keine Präsenz des Staates, keine Friedensmöglichkeiten gibt, die es ermöglichen, einen Anbau nach Rentabilitäts Gesichtspunkten durchzusetzen. Ein Festhalten an dieser Politik ist zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Aber der Mythos ist, daß irgendwann diese Politik positive Resultate einbringen wird.¹⁵⁴

Bisher wurden drei Richtlinien des nationalen Drogenbekämpfungspolans der Administration-Samper erwähnt, die deutlich machen, daß insgesamt die von der Regierung formulierte Politik nur eine kurzfristige, aber teure Lösung war, die der internationalen Öffentlichkeit beeindruckende Ergebnisse vorlegen sollte. Diese Politik bezieht sich nur auf schnelle und einseitige Vorschläge, die nicht unbedingt für die komplexe und schwierige Problematik geeignet waren. Eine Lösung für das Drogenproblem verlangt aber ständige Investitionen und die Durchführung von Projekten, die die Entstehung realer Entwicklungsstrukturen ermöglichen.

Auf der Ebene der Rehabilitation und Prävention gab es keine entscheidenden Bestrebungen, um den Drogenkonsum einzudämmen oder zu kontrollieren. Mittels der von der Dirección Nacional de Estupefacientes vorgelegten zweiten epidemiologischen Studie über den „Konsum von psychotropen Stoffen in Kolumbien 1996“ konnte festgestellt werden, daß es einen spürbaren Anstieg des Drogenkonsums in Kolumbien im Vergleich mit der Studie von 1992 gab. Die Studie aus dem Jahre 1992 wurde in weniger Gemeinden durchgeführt, die Fragen einer kleinen Gruppe gestellt und auf

¹⁵⁴ Juan Gabriel Tokatlian wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 4. November 1997 bei dem Centro Internacional de la Universidad

Basis der Volkszählung von 1992 die Zahl der Einwohner Kolumbiens berechnet. Aus diesem Grund dient sie jedoch nicht als vergleichende Angabe in Bezug auf die Anwendung von illegalen Drogen. Die Studie aus dem Jahre 1996 zeigt, daß die Zahl der Personen, die irgendwann im Leben psychotrope Stoffe konsumiert haben, auf 1.674.924 anstieg, d.h. 6,5% der Bevölkerung, was einen Anstieg um 0,6% im Vergleich mit dem Jahr 1992 bedeutet. Der Konsum von 1996 wurde geschätzt mit dem Ergebnis, daß 400.768 Personen irgendwelche Drogen verwendet haben, was einen Anteil von 0,8% der Bevölkerung entspricht. Im Jahre 1992 waren es nur 0,2% der Bevölkerung. Die wichtigsten Schlußfolgerungen waren, daß das Marihuana, das Basuko und das Kokain die am häufigsten verwendeten Drogen in den Altersgruppen von 18-24 und 25-44 Jahren sind. Es soll hervorgehoben, daß der Konsum von illegalen Drogen in der Altersgruppe von 12-17 beginnen kann und daß die Mehrheit der Konsumenten Arbeitern nachgeht, keinen Arbeitsplatz besitzen oder sich gerade um eine Stelle bewerben und in den großen Städten wohnen, in denen nicht nur mehr Einwohner leben, sondern in denen auch eine höhere wirtschaftliche Entwicklung zu verzeichnen ist (z.B. Cali, Medellín und Bogotá).¹⁵⁵ Aus diesen Informationen wird deutlich, daß die Prävention zum wesentlichen Teil des Drogenbekämpfungsplanes erklärt werden soll und daß es an einer Präventionspolitik für Jugendliche mangelt. Obwohl die Regierung Samper mit Unterstützung des Programmes der Vereinten Nationen versuchte, 11 regionale Betäubungsmittelräte zu reaktivieren, wurden die regionalen Programme und Maßnahmen durch die Nichtregierungsorganisationen und andere Organisationen der Gemeinde entwickelt und eingesetzt.ⁱⁱⁱ (siehe Anhang am Ende des Kapitels) Als Resultat des entscheidenden Kompromisses der Nichtregierungsorganisationen, die Untersuchungen und den Austausch von Informationen und Erfahrungen auf internationaler Ebene zu fördern, fand im Oktober 1997 in Medellín, Kolumbien, die erste „internationale Gipfel-Konferenz: die großen Städte und die Drogenbekämpfungspläne“ statt, in deren Folge die „Deklaration der Stadt von Medellín“ unterzeichnet wurde, mit dem Ziel des ständigen Austausches von Informationen, Erfahrungen sowie technische, wissenschaftliche und politische Unterstützung bezüglich der Durchführung und Entwicklung des Drogenproblems in den großen Städten zu fördern, um reale Lösungen für das Drogenkonsumproblem zu finden.¹⁵⁶

Die Regierung Samper, die am Anfang wegen ihrer verdächtigen Beziehungen mit den Drogenhändlern des Cali-Kartells angeklagt wurde, entwickelte einen Drogenbekämpfungsplan, der

Nacional de Colombia, in Santafé de Bogotá, Kolumbien, interview t.

¹⁵⁵ Edgar Rodríguez Ospina. „Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 1996“. Dirección Nacional de Estupefacientes- CEIS- Fundación Santa Fe, Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

¹⁵⁶ Die Teilnehmer-Länder an der in Medellín zwischen dem 6. bis 8. Oktober stattgefundenen ersten internationalen Gipfelkonferenz waren: Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen aus Deutschland, der Schweiz, Spanien, den Vereinigten Staaten, Kanada, Brasilien, Chile, Argentinien, Paraguay, Mexiko, Kuba und Kolumbien.

als der „fünfte Krieg gegen den Drogenhandel“ in Kolumbien angesehen werden konnte. Der Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und Kolumbien über die Drogenbekämpfung wurde zu einem persönlichen Konflikt mit dem Präsidenten Samper erklärt, da die nordamerikanische Regierung Maßnahmen ergriffen hat, um nicht nur den Präsidenten, sondern auch das Land zu bestrafen. Deswegen wurde ein Visum für den Präsidenten Samper für eine Reise in die USA durch die nordamerikanische Regierung nicht erteilt. Auf der Ebene der internationalen Beziehungen wurden Sanktionen gegen Kolumbien verhängt, wie z.B. durch den Entzug der Unbedenklichkeitsbescheinigung seit 1995 bis Anfang 1998. Ferner wurde das nationale Leben vom Drogenproblem beeinflusst, wobei über eine „Narkotisierung“ der nationalen Themen gesprochen wurde und auch eine eigene Sprache entwickelt wurde, um die verschiedenen Tätigkeiten, in die Geld aus dem Drogenhandel verwickelt war, zu benennen. Folgende Begriffe sind seitdem häufig in Sprachgebrauch vorzufinden: „Narko-Geld“, „Narko-Minister“, „Narko-Präsidentenskandidaten“, „Narko-Projekte“, „Narko-Senatoren“, „Narko-Demokratie“, „Narko-Terrorismus“, „Narko-Bauern“, „Narko-Guerilla“, „Narko-Ökonomie“, „Narko-paramilitarische Gruppen“, „Narko-Skandal“, und „Narko-Politik“. Dies hatte einen Legitimationsverlust bei den Bestrebungen der Regierung im Kampf gegen das Drogenproblem sowie, auf gesellschaftlicher Ebene, die Entwicklung eines politischen Konformismus und einer Anerkennung der Illegalität zur Folge. Die soziale Unordnung und die schwache soziale Kohäsion waren ein Spiegel der gegenwärtigen Werte, die die Entwicklung neuer Gewaltscheinungen sowohl in den Städten als auch auf der regionalen und lokalen Ebene ermöglichte und die aufgrund des Mangels an einer geplanten regionalen Entwicklung verstärkt wurden. Die grundlegenden Drogenbekämpfungsprioritäten, die zur Schwächung des Staates führten, vertieften die Krise aufgrund des Fehlens von einem Kompromiß des Staates, von Programmen und vertiefenden Reformen zur Unterstützung und Durchsetzung. Es kann behauptet werden, daß die Justiz in ihren Aufgaben bezüglich der Entwicklung der Política de Somेतin iento, der Untersuchungsmöglichkeiten, der Aufnahme der gerichtlichen Verfahren und der Strukturierung des Gefängnisystems nicht gestärkt wurde und daß eine umfassende Agrarreform nicht durchgeführt

wurde. Auf der Ebene der inneren Sicherheit ist die totale Destabilisierung auf die häufigen und heftigen Konflikte zwischen den Streitkräften, den von der Regierung durch das Projekt „Convivir“ unterstützten Selbstverteidigungsgruppen, den paramilitarischen Gruppen und den mit der Regierung keinen Friedensprozeß unterzeichnenden Guerilla-Gruppen zurückzuführen, was die Handlungsmöglichkeiten des Staates auf internationaler Ebene beeinträchtigt. Die Konsequenz der inneren Instabilität war ein Mißtrauen gegen das Wirtschaftssystem, was die Reduzierung der ausländischen Investitionen zur Folge hatte.

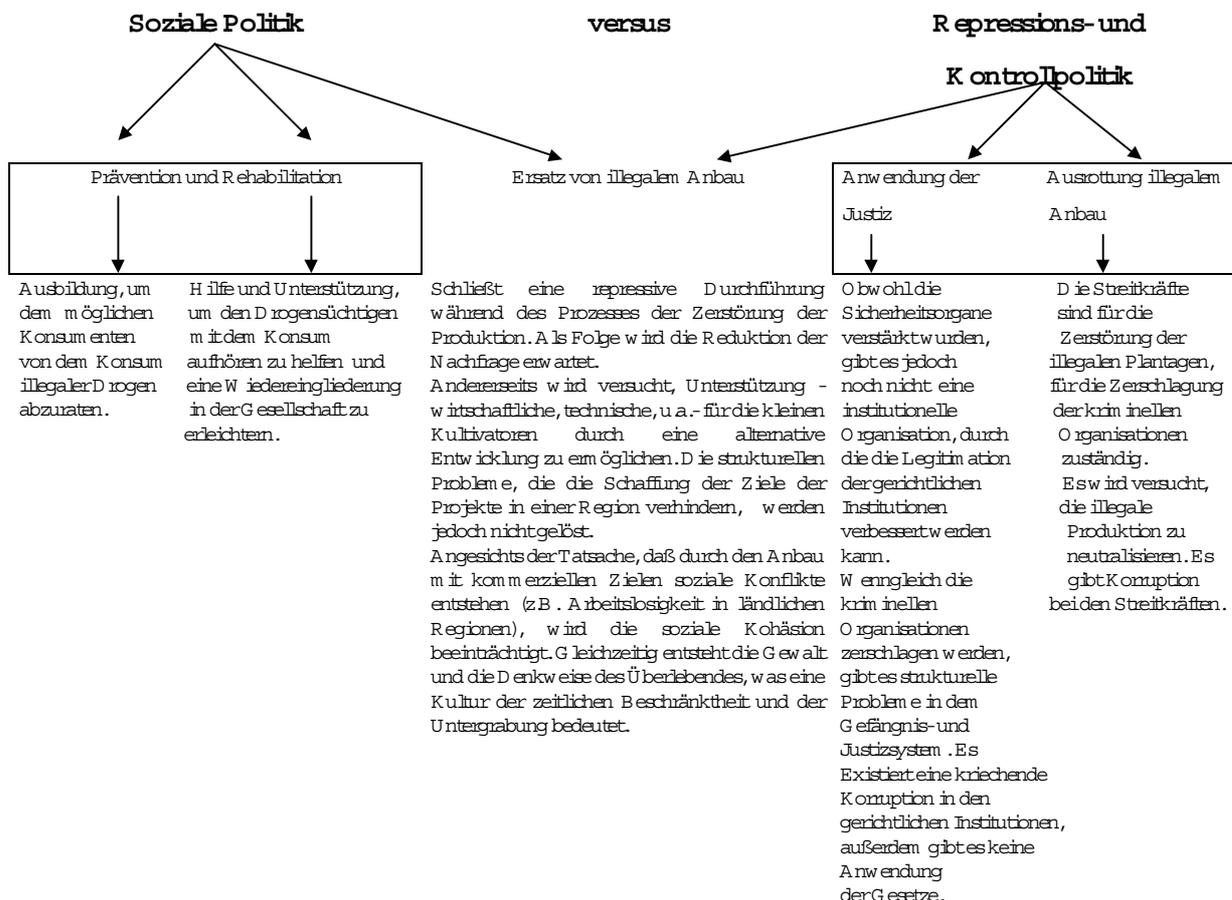
2.2. Die Drogenbekämpfung: Soziale Politik versus repressive Politik

Bezüglich des Drogenproblems in Kolumbien wird deutlich, daß das Phänomen von Anfang an als ein „Krieg“ wahrgenommen wurde, was militärische Folgen mit sich brachte. In keinem Fall wurde das Drogenphänomen als eine „Bekämpfung“ formuliert, bei der die Streitigkeiten in Einklang mit der Lösung der bestehenden strukturellen Probleme beendet werden könnten. Aufgrund der „Narkotisierung des nationalen Lebens“, d.h. die Verwicklung der staatlichen und gesellschaftlichen Themen in der Drogenproblematik, entstand eine Kurzsichtigkeit in bezug auf die dringenden sozialen Lösungen und auf den notwendigen Einsatz der Streitkräfte. Außerdem ist anzumerken, daß je größer das wirtschaftliche Wachstum der Drogenhändler und je größer die Zahl der an diesem illegalen Geschäft beteiligten nationalen Akteure ist, desto größer der potentielle Einflußbereich seitens des Drogenhandels, was auch die Entscheidungsunabhängigkeit des Staates beeinträchtigte. Der Wissenschaftler Juan Tokatlian zeigt, daß das Drogenthema ein „Internético-Thema“ ist, das heißt, ein Thema, das auf progressive und kritische Art und Weise in der internationalen und nationalen Politik eindringt, und die Grenzen zwischen der einen und der anderen Seite verwischt, was den Handlungsbereich beider Seiten einschränkt. Aus diesem Grund sollen für das Verständnis und für die Lösung dieses Phänomens Variablen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene formuliert werden, die die regionale Integration berücksichtigen. Die kolumbianische Antidrogenpolitik wurde nur in Einklang mit den internationalen Forderungen, vor allem auf Basis der nordamerikanischen Politik, formuliert, ohne die nationale Lage wahrzunehmen. Als Konsequenz wurden die repressiven Maßnahmen verstärkt, da für die nordamerikanische Politik das Drogenproblem nur zu überwinden ist, indem die Produktion bekämpft würde, das heißt, daß es nur so möglich ist, die Nachfrage zu reduzieren. Angesichts dieses Paradigmas wurde der Kampf gegen den Drogenhandel zu einem Krieg gegen die Bauern, die Hersteller, die Händler und die Lieferanten, während der Drogenkonsum vernachlässigt wurde. Kolumbien hat, in bezug auf die internationalen Forderungen, die Bauern, die ländlichen Siedler, die Hersteller bekämpft und die kriminellen

Organisationen zerschlagen, ohne weder die nationalen Gründe noch die nationalen Folgen zu bedenken. Kolumbien hat die Entstehung und Anwendung von Gewalt geschichtlich erlebt, um krisenhafte Situationen zu lösen, was die Schwäche der sozialen Kohäsion mit sich bringt. Aufgrund des Drogenkrieges verstärkt sich das Nomadenleben und wird der innere Zusammenhalt der bestehenden sozialen Gruppen erschwert, weil in diesem Krieg die Landbevölkerung vertrieben wurde. Diese Entwicklung hat die Slumbildung am Rande der Großstädte forciert, neue Siedlungen im kolumbianischen Amazonasgebiet entstehen lassen und den Verlust sozialer Strukturen zur Folge gehabt. Parallel dazu entwickelte sich eine Denkweise, die auf kurzfristigen Lösungen, der Zerstörung großer Gebiete und der Anerkennung der Illegalität als Lebensstil oder als einzige Möglichkeit des Überlebens basiert. Die Regierung, die in Einklang mit der internationalen Politik einen Krieg gegen die Bauern und die Hersteller geführt hat, hat die kürzlich entstandenen sozialen Strukturen geschwächt, weil unter dem Begriff „totaler Krieg“ jeder Einwohner Opfer der potentiellen ergriffenen Maßnahmen sein kann. Andererseits kann unter Berücksichtigung der o.g. These von Tokatlian behauptet werden, daß auf nationaler Ebene das Drogenphänomen die strukturellen Probleme, wie Armut, Mißbrauch der Menschenrechte, gewalttätige Konflikte, Feudalismus, Einschränkung des Kleingrundbesitzes, beeinflusst hat und der Staat keine konstruktive Politik zur Lösung dieser Probleme entwickelt hat.

Dieser Konflikt zwischen einer sozialen Politik auf der Basis einer Bekämpfung und einer repressiven Politik auf der Basis des Krieges, läßt sich innerhalb der kolumbianischen Drogenpolitik wie folgt erklären.

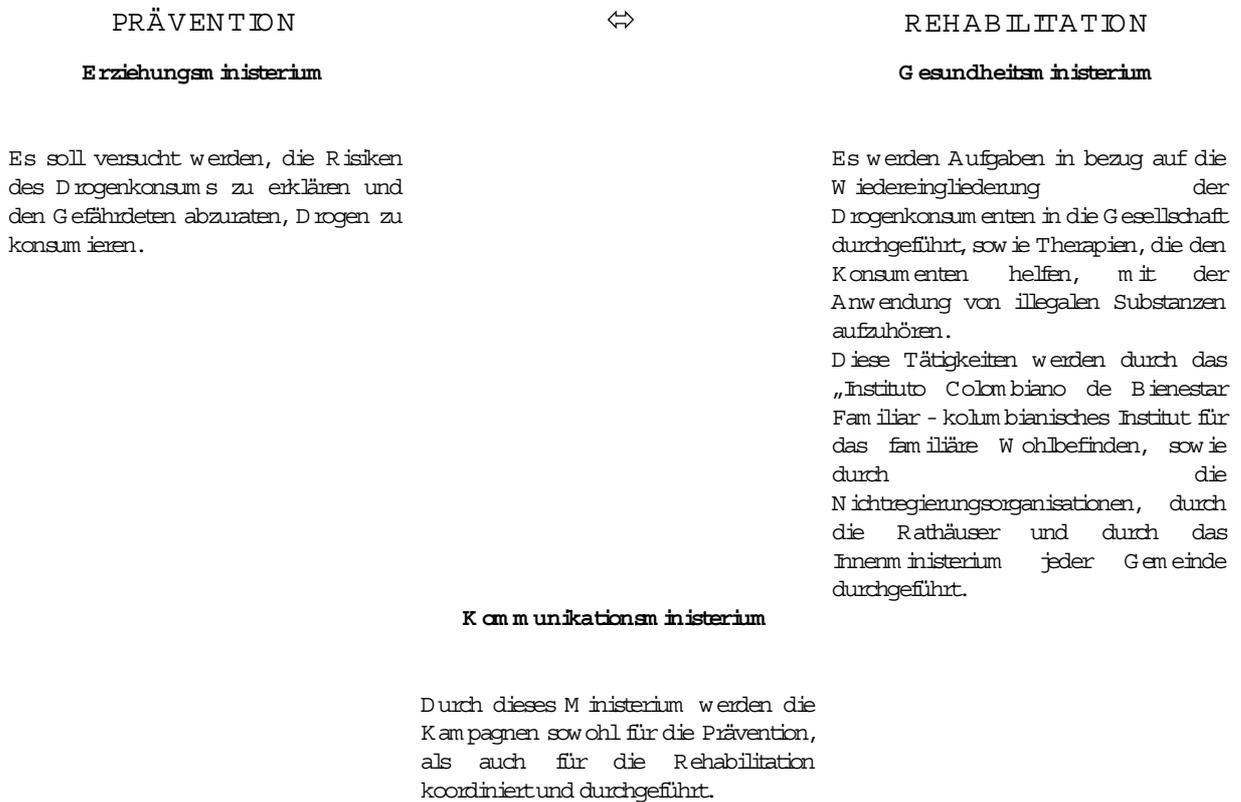
Abbildung 1: Konflikte zwischen der sozialen Politik und Repressionspolitik



Bezüglich der Sozialpolitik, der Rehabilitation und der Prävention soll hervorgehoben werden, daß mittels der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes am 5. Mai 1996 der Artikel 51 des Betäubungsmittelstatutes für verfassungswidrig erklärt wurde, was für die Regierung bedeutete, den Drogenkonsum als nicht strafbar zu behandeln, sondern die Verwendung von psychotropen Stoffen zu **regeln**. Dies impliziert eine aktive Tätigkeit bei den Recherchen, bei dem Aufbau von vertraulichen statistischen Daten, die die Durchführung von Vergleichsstudien ermöglichen, um sich an die Problematik besser anzunähern. Andererseits wurde dargestellt, daß die Formulierung einer deutlichen Ausbildungs- und Gesundheitspolitik erforderlich ist, die auf der Basis der Bedürfnisse jeder Region des Landes die pädagogische und präventive Aufgabe im Kampf gegen den Drogenkonsum erfüllt. Das Ziel der Drogenpolitik auf der sozialen Ebene sollen die Drogenabhängigen sein, aber ebenfalls soll versucht werden, die Nichtdrogenabhängigen vor der

Gefahr des Drogenkonsums zu schützen, indem die Risiken und Bedingungen, unter denen es leichter zu Abhängigkeit kommen kann, vermieden werden sollen. In Kolumbien sind folgende Institutionen für die Prävention und die Rehabilitation zuständig:

Abbildung 2: Zuständige Institutionen für die Prävention und Rehabilitation



Quelle: Eigene Darstellung

Nach Angaben des Wissenschaftlers López Restrepo, wurde im Zeitraum von 1981 bis 1991 in die Prävention und Rehabilitation von Seiten der kolumbianischen Regierung sehr wenig investiert, während die Ausgaben der öffentlichen Hand für das Jahr 1994 eine bedeutende Investition an den gesamten öffentlichen Mitteln in Höhe von 4% für das Drogenproblem erreichte. Von 1993 bis 1994 vervielfältigten sich die Investitionen der Regierung im Kampf gegen den Drogenkonsum um mehr als das 10fache, das heißt von 426,3 auf 5959,2 Mio. Pesos.¹ (siehe Anhang am Ende des Kapitels) Trotz dieses Anstieges ist diese Investition sehr gering, im Vergleich mit dem Anstieg des Drogenkonsums in den letzten fünf Jahren. Die Zuspitzung des Konsums macht klar, daß das Problem existiert und effektive Maßnahmen seiner Kontrolle notwendig sind.

Andererseits sind die für die Durchführung der repressiven Politik beauftragten Institutionen auf nationaler Ebene schwach und komplex organisiert, weil innerhalb der drei Dekaden, in denen das Drogenproblem bekämpft wurde, das einzige zuständige Organ für diese Bekämpfung der nationale

Betäubungsmittelrat ist. Die von diesem Organ ergriffene Antidrogen-Politik antwortet auf Krisenzeiten und vertritt die gegenwärtige Regierung, aber nicht eine nationale langfristige Politik. Da von dem Betäubungsmittelrat die nationale Antidrogen-Politik formuliert wird, kann behauptet werden, daß, wenn das Leitungsorgan schwach ist, die von ihm entwickelte Politik und die von ihm abhängigen Institutionen schwach, kurzfristig planend und ohne Koordination sind. Auf nationaler Ebene sind mit der Bekämpfung des Drogenhandels vier Institutionen beauftragt: Die nationale Betäubungsmitteldirektion, die Antidrogenpolizei, das Programm für die alternative Entwicklung - entweder Plan Nacional de Rehabilitación Nacional oder PLANTE, die von jeder Regierung abhängig sind - sowie der Betäubungsmittelfonds des Justizministeriums. Die Mehrheit dieser Organe ist neu. Die nationale Betäubungsmitteldirektion wurde im Jahre 1990, die Antidrogenpolizei wurde im Jahre 1981, das Programm für die alternative Entwicklung wurde erstmals zwischen 1985-1993 und dann 1995-1998 eingerichtet.

Der Ersatz von illegalem Anbau¹⁵⁷ schwab zwischen einer sozialen Politik und einer repressiven Politik, weil einerseits versucht wird, den Bauern, Indianern und den neuen Siedlern, alternative Lösungen anzubieten, aber andererseits unter der Zerstörung des illegalen Anbaus die gesamte Bevölkerung leidet. Das Programm PLANTE wurde, nach Angaben des Wissenschaftlers López Restrepo¹⁵⁸, in Einklang mit einer ethischen Orientierung formuliert, da die von der Armut und den schlechten Lebensbedingungen geplagte Landbevölkerung begnadigt und mit technischer und finanzieller Hilfe unterstützt wird, während der Anbau mit kommerziellen Zielen ohne Ersatz total zerstört würde, weil dieser Anbau als kriminelle Handlung angesehen wird.¹⁵⁹ Diese Formulierung, nach López Restrepo, bringt drei bedeutende Risiken mit sich: 1. daß die Bauern illegal Pflanzen anbauen, um Hilfe von der Regierung zu bekommen, da der illegale Anbau als ein Mechanismus angesehen wurde, um überhaupt erst in den Genuß dieser Hilfe kommen zu können; 2. daß die Großkultivatoren mit kommerziellen Zielen ihr Land teilen würden, um die Produktion nicht zu

¹⁵⁷ Im Jahre 1985 wurde in Kolumbien der erste alternative Entwicklungsplan mit Unterstützung des „Fonds der Vereinten Nationen für die Kontrolle der illegalen Drogenanwendung“, durchgeführt, der als „Plan Nacional de Prevención y rehabilitación“ bezeichnet wurde. Innerhalb dieses Planes wurden sechs Projekte entwickelt, unter denen der Ersatz der Kokaplantagen im Süden des Cauca-Departaments und Norden des Nariño-Departaments geplant wurde. Im Jahre 1993 wurden neue Projekte für die Regionen, in denen Monokulturen angebaut wurden, d.h. im Süden des Tolima-Departaments und in indianischen Regionen des Cauca-Departaments sowie die in denen es Kokaplantagen gab, d.h. Mitte Caguan im Cauca-Departament und Bota Caucana, durchgeführt. Diese Projekte wurden durch die Plan Nacional de Rehabilitación durchgeführt und waren für die armen Regionen des Landes gedacht, wobei kein Unterschied zwischen Hersteller- oder nicht Hersteller-Regionen gemacht wurde. 1994 wurde der Plan von der neuen Regierung beendet und ein neues Programm formuliert. Mit der neuen Politik wurden nicht nur die Zahl der beteiligten Institutionen, sondern auch der gewählten Regionen beschränkt. Seitdem wurden die Projekte nur in Regionen, in denen illegale Plantagen angebaut wurden, durchgeführt. Durch diese Entscheidung entstanden Konflikte zwischen den Regionen, da die ärmsten Regionen mit strukturellen Problemen keine Kredite oder technische Unterstützung erhielten und ihnen nicht von der Regierung geholfen wurde, weil dort illegaler Anbau nicht durchgeführt wurde.

¹⁵⁸ Andrés López Restrepo. „Costos del comercio a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia“. Editorial Ciencia Política, Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 409-460.

¹⁵⁹ Wie genannt, wurde durch das Programm PLANTE der illegale Anbau in zwei Teile gespalten: Der Anbau durch bäuerliche Familien, der eine Größe von maximal 3 Hektar erreicht und nach Angaben der Regierung circa 60% der angebauten Hektar des Landes bedeutete. In Einklang mit diesen Schätzungen der Regierung sollten 30.000 Familien an diesem Plan direkt teilnehmen und andere 270 Tausend Familien indirekt durch den Plan eingeschlossen werden.

verlieren, da die Regierung den Besitz von Landstücken zwischen 1 bis 3 Hektar Größe nicht unter Strafe stellt; 3. daß mit der Zerstörung des kommerziellen Anbaus neue soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit und Gewalt entstehen würden, und die Bauern und neuen Siedler in andere Regionen vertrieben würden. Andererseits wurde, nach dem alternativen Entwicklungspplan, mit dem Ersatz des illegalen Anbaus angenommen, daß die Bauern, Indianer und neuen Siedler mit dem illegalen Anbau aufhören würden, weil sie an produktiven, rentablen und umweltschonenden Programmen teilnehmen würden, durch die die schlechten Lebensbedingungen überwunden werden könnten.¹⁶⁰ Die Realität sieht anders aus, weil, die am illegalen Anbau beteiligten Bauern, Indianer und neuen Siedler gelernt haben, die wirtschaftliche Hilfe des Staates zu nutzen, aber gleichzeitig die Plantagen zu behalten, da die Vermarktung von legalen Produkten wirtschaftlich ungewiß ist oder aufgrund der knappen Anwesenheit der Institutionen des Staates oder weil in diesen Regionen solche alternativen Aktivitäten nicht durchführbar sind.¹⁶¹

Die Repressions- und Kontrollpolitik besteht aus der Justiz und der Ausrottung des illegalen Anbaus. Innerhalb der Justiz sind folgende Organe für die Durchführung dieser Politik zuständig: die Nationale Betäubungsmitteldirektion, das Nationale Gefängnis- und Anstaltsinstitut - INPEC -, das nationale Generalstaatsanwaltschaft (Procuraduría) und die Generalstaatsanwaltschaft (Fiscalía) der Nation. Erst im Jahre 1990, als die Política de Sometimiento - Politik des freiwilligen Stellens - formuliert wurde, konnte dies als eine Verbesserung des gerichtlichen Systems wahrgenommen werden. Wenngleich die Gesetze die Regelungen einer Gesellschaft zeichnen und für die Kontrolle des sozialen Verhaltens gedacht wurden, ist es ein Widerspruch, daß das kolumbianische Gerichtssystem auf der Ebene der Verurteilung, der Untersuchung und der Inhaftierung im Sinne des Gesetzes Nr. 30 von 1986 von Verbrechern sehr schwach ist, was die begrenzte Möglichkeit

¹⁶⁰ „Documento CONPES 2734“ über das „Programa de Desarrollo Alternativo“. Santafé de Bogotá Kolumbien, 12. Oktober, 1994. Im Dokument wird gezeigt, daß das Programm für die alternative Entwicklung die Kampagne für die vorauseilende Ausrottung des illegalen Anbaus durch Investitionen mit sozialen Eigenschaften ergänzt wurde, um die Herstellung der illegalen Plantagen zu vermeiden, zu stoppen und zu zerstören [...] Die Aufgaben, ohne die Ausrottung zu beeinträchtigen, sind: 1. Partizipation und Organisation der Gemeinschaft. 2. Stärkung der Institutionen. 3. Verbesserung der Infrastruktur, der Produktion, des Handels und der Verkehrswege. 4. Wirtschaftliche Unterstützung, durch Kredite und Ansporn. 5. Soziale Entwicklung. 6. Schutz, Handlung und Anwendung der Umwelt-Ressourcen. 7. Soziale Kommunikation. Vgl. auch das Elementarbuch des PLANTES Nr. 3 EL Espectador: Dienstag den 3. September 1996, um das Thema über die Bedingungen für die Kredite und wirtschaftliche Unterstützung zu vertiefen.

¹⁶¹ In von der Verfasserin dieser Arbeit am 10. November 1997 in Popayán, Cauca, Kolumbien, mit dem Schatzmeister des Consejo Regional Indígena del Cauca durchgeführten Interview, wurde klar gestellt, daß „innerhalb des Indianerreservats die Ausrottung von illegalen Plantagen als ein Prozeß angesehen wurde. Dies bedeutet, daß wir mit dem Anbau, der Herstellung und dem Handel nicht sofort aufhören können, weil die Indianer durch diesen Anbau bessere Lebensbedingungen gewonnen haben. Deshalb haben wir keinen totalen Krieg gegen den illegalen Anbau geführt. Aber es soll jedoch hervorgehoben, daß wir nicht erlauben, den Anbau, den Handel und die Produktion innerhalb unserer Regionen durchzuführen“. Über dieses Thema Vgl. auch: Rivera, María Victoria „Sustitución de cultivos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo“ Cinep. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1995. S. 253-254. Die Autorin behauptet: „Die an diesen Programmen beteiligten Bauern und neuen Siedler der Region des Piedemonte del Putumayo-Departament haben durchschnittlich 40 Hektar, von denen sie fünf Hektar für den Anbau von Yuca, Plátano, Reis und Mais anwenden. Aber wenn diese Produkte, die durch die alternativen Entwicklungsprogramme unterstützt wurden, aufgrund des Bodens nicht mehr angebaut werden können, benutzen sie das Land für die Viehhaltung. Die kleinen Bauern und Siedler entscheiden sich, die Koka trotz der Preisschwankungen weiter anzubauen, weil sie unter der Ungewißheit der Vermarktung der legalen Produkte, die nicht wettbewerbsfähig sind, leiden. Sie wissen, daß sie mit einem Hektar Kokaanbau circa \$1.500.000 bis \$1.800.000 jährlich -in Zeitraum mit relativer Nachfrage- gewinnen können, d.h. das Jahreseinkommen aus dem Kokaanbau ist um das 4-fache höher als das Jahreseinkommen aus dem Anbau von Mais, Zuckerrohr, Reis.“

bedeutet, dieses straffbare Verhalten bezüglich der Kontrolle des Drogenhandels.¹⁶² Ferner entstand eine passive Genehmigung und Anerkennung des Drogenproblems innerhalb der Zivilgesellschaft, was die Zerstörung der sozialen Strukturen mit sich brachte. Der Haushalt für das Gerichtssystem hängt von der Situation ab; das heißt, daß weniger Investitionen aufgrund eines Mangels an Gründen, dieses System zu stärken, getätigt werden, in Krisenzeiten und Zeiten des politischen Wechsels aber wird der Haushalt in großer Masse erweitert.¹⁶³

Die Ausrottung ist die einzige Variable der Strategien der Antidrogen-Politik, der von Anfang an mehr wirtschaftliche Mittel im Kampf gegen das Drogenproblem zur Verfügung gestellt wurden. Parallel zu dem Anstieg der Gewalt des Narco-Terrorismus sind die Bestrebungen der Regierung zur Stärkung der Ausrottungspolitik und daher ein ständiger Anstieg des Haushalts auf dieser Ebene des Kampfes zu beobachten. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß je mehr Ermordungen, Autobomben und Attentate seitens der Drogenhändler durchgeführt wurden, desto größer war die Zahl der beteiligten Streitkräfte innerhalb der Polizei und der eingerichteten Einheiten der Polizei und der Sicherheitsorgane, vor allem aber mehr Repression. López Restrepo zeigt, daß im Jahre 1989 für die Kontroll- und Repressionsmaßnahmen 100% der Mittel der Antidrogenpolitik investiert wurden, während im Jahre 1991 eine kleine Beschränkung zu beobachten war. Es gab jedoch nach der Flucht von Escobar erneut mehr Investitionen auf dieser Ebene, und zwar wie folgt: 1991: 70,4% ; 1992: 78,4% ; und 1993: 80,4% des gesamten Haushalts der Antidrogenpolitik.

Wenn diese beiden Teile der Antidrogen-Politik auf die Waage gelegt würden, das heißt, auf der einen Seite der Konsum und auf der anderen die Herstellung, könnte man beobachten, daß die Verhalten bezüglich des Drogengeschäfts, zum Beispiel die Herstellung, der Handel und die Lieferung, mehr Gewicht hätten, was eine Gleichgewichtsstörung der Politik bewirkt, da die sozialen Aspekte dieser Situation nicht berücksichtigt werden.

¹⁶² Gonzalo Escobar y Olga Lucía Gaitán. „La política criminal, sus planteamientos, normas, prácticas y críticas. Perspectivas socio-jurídicas“, in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“. TM Editores Unidos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 2. Aufl. 1995. S. 105. Über die Narkotisierung der Realität und den Mißbrauch des Strafrechts bezüglich des Drogenphänomens zeigen sie, daß der offizielle Diskurs von der Regierung im Gegensatz zu den Gründen für die strukturellen Probleme zu finden versucht wird, eine Erklärung der Lage auf der Basis des Drogenproblems festzustellen, „wenn der gerichtliche Diskurs die Berücksichtigung des Mißbrauchs der Menschenrechte einführt, interpretiert die Regierung dies als Zeichen und behauptet: In Kolumbien werden die Menschenrechte durch den Drogenhandel in Miskredit gebracht“. Wenn an der Einschränkung der Demokratie Kritik geübt wird, prophezeit die Regierung die Zerstörung der Demokratie durch den Drogenhandel. Wenn an den durch den Krieg gegen den Drogenhandel entstandenen hohen sozialen Kosten Kritik geübt wird, behauptet die Regierung, daß sie ihre Überzeugung über einen totalen Krieg gegen den Drogenhandel aufgrund der sozialen Kosten nicht preisgeben kann. Wenn das Schutzinteresse des Strafrechts als ein für das Land fremdes wirtschaftliches Interesse in Frage gestellt wird, wird behauptet, daß die Regierung, die den Drogenhandel vertritt, eine Bedrohung für das nationale und internationale ökonomische und soziale System ist. Wenn argumentiert wird, daß es noch von dem Staat unterstützte für die Gesundheit der Konsumenten gefährlicher Drogen gibt, die Vertreter der Kriegspolitik behaupten, dann, daß es mit den Drogen, die wir haben, bereits ausgereizt ist und deshalb kein Risiko mehr eingegangen werden soll, „.

¹⁶³ Nach Angaben des Wissenschaftlers López Restrepo, in: „Drogas ilícitas en Colombia“. Die ökonomischen Mittel für die Justiz im Kampf gegen den Drogenhandel sind folgende: 1989: 0,2% ; 1992: 29,6% und 1993: 20% .

2.3. Die Erben der Doktrin der Nationalen Sicherheit -Doctrina de Seguridad Nacional- und die Verteidigung der Demokratie

Nach dem Zweiten Weltkrieg und als ein Resultat der Entstehung zweier ideologischer Blöcke, die zwei unterschiedliche politische, soziale und wirtschaftliche System e form ten, wurden die Them en der nationalen Sicherheit und der Verteidigung des Staates zu zentralen D iskussionspunkten der internationalen Politik. In der Zeit, in der die beiden Seiten militärisch aufrüsteten, waren die Hauptziele, eine totale Zerstörung zu vermeiden und einen Raum für das Zusammenleben zu sichern. Die Bedrohung durch einen möglichen Angriff äußerte sich in dem ausgehandelten Frieden. Diese Politik ermöglichte es, ein klares Feindbild zu schaffen, es auf einen geographischen Raum zu begrenzen und seine Expansion zu kontrollieren. Nach der sogenannten „Kuba-Krise“ im Jahre 1962, fürchtete der Präsident John F. Kennedy eine weitere Expansion des Kommunismus. Deshalb unternahm er große Anstrengungen der Modernisierung, mit dem Ziel, das Eindringen des Kommunismus in die Regionen der Dritten Welt zu verhindern. Ein Beispiel für diese Politik ist die „Alianza para el Progreso“ - Alianz für den Fortschritt -, die in Lateinamerika in Bewegung gesetzt wurde. Es entstand damals eine „Doctrina de Seguridad Nacional“ - Doktrin der Nationalen Sicherheit - mit dem Ziel, den Niedergang der Demokratie in den von wirtschaftlichen Problemen und ihren sozialen Folgen betroffenen Ländern zu verhindern, in denen Volksbewegungen auftauchten, die soziale Forderungen stellten und die Stabilität des Staates beeinträchtigten. Als Folge hierauf wurden die Armeen der lateinamerikanischen Länder verstärkt und mit ihnen ihre Rolle als Verbündete gegen den Kommunismus. So wurde zum Beispiel der kolumbianischen Armee mittels des Gesetzes Nr. 48 aus dem Jahre 1968 erlaubt, Selbstverteidigungsgruppen in den ländlichen Gegenden zu gründen mit dem Ziel, die staatsfeindlichen destabilisierenden Kräfte zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang spielte der Kampf gegen die Drogen zu Anfang keine entscheidende Rolle, wenngleich sie als ein soziales Phänomen angesehen wurde, das das öffentliche Wohl gefährdete. Im Jahre 1971 wurde durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten, Richard Nixon, zum ersten mal in diesem Jahrhundert der „Krieg gegen die Drogen“ erklärt. Einige Jahre später, 1977, definierte der Präsident Jimmy Carter in seiner Rede vor dem Kongress den Gebrauch von Drogen als ein soziales Problem und forderte ein intensiveres Vorgehen gegen den Drogenschmuggel, harte Strafen und die internationale Auslieferung von Drogenkriminellen.

Trotzdem war es erst Anfang der 80er Jahre, als die USA mit der Veröffentlichung des „Santa Fe Dokumentes“ die Grundzüge ihrer Außenpolitik bezüglich Lateinamerika bekanntgab und zum ersten Mal ausdrücklich die Aktionen der Untergrundorganisationen mit dem Drogenhandel in Verbindung gebracht wurden. In diesem Dokument steht geschrieben: „In den letzten zehn Jahren ist die Bedrohung durch den Terrorismus der Untergrundbewegung anstatt zu sinken noch angestiegen. Nicaragua und Kuba, Staaten, die Anhänger der Sowjetunion sind, beteiligen sich am Drogenhandel und bauen in Kooperation mit der Mafia der kolumbianischen Drogenhändler Verbindungen auf. Die umfangreichen aus dem Drogenhandel stammenden Geldmittel lassen die Handlungsfähigkeit der Bedrohung der Untergrundbewegung weitaus höher erscheinen als zu Beginn vorausgesagt worden war.“¹⁶⁴

Es ist wichtig, klar herauszustellen, daß das Phänomen des Drogenhandels in Kolumbien wuchs und stärker wurde in den Momenten, in denen das Land seine erste politische Krise durch das Ende der Nationalen Front durchlebte.¹⁶⁵ Ferner erlebte das Land nach der bäuerlichen Abwanderung, die durch die Periode „de la Violencia“ - der Gewalt - verursacht worden war einen ausgeprägten Umsiedlungsprozeß. Die meisten der neuen Ansiedlungen in den ländlichen Gegenden hatten keine Aufzeichnungen über die Verteilung des Landbesitzes und befanden sich in Regionen, in denen die Infrastruktur unzureichend und die staatliche Präsenz kaum vorhanden war. Dies erleichterte die Bildung von Guerilla-Gruppen, die die Aufgabe des Staates, die Bürger zu beschützen, übernahm. In der wissenschaftlichen Arbeit „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“ schreibt Medina Gallego über den Fall von Puerto Boyaca, daß „an der Seite der kommunistischen Partei die FARC - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, die bewaffneten revolutionären Streitkräfte Kolumbiens - eher die Rolle einer ländlichen „Guardia Civil“ - Landpolizei - als die einer Untergrundorganisation hätten. Ihre hauptsächliche Arbeit lag in der politischen Indoktrinierung der bäuerlichen Bevölkerung und in der Kontrolle des Viehdiebstahls, dem sie in der Region praktisch vollständig ein Ende bereiteten, was ihnen die Unterstützung vieler Viehzüchter einbrachte, die die in der Region unter dem Kommando von Ricardo Franco und Martín Villa stehende Frente IV der Untergrundbewegung finanziell und logistisch zu fördern begannen.“¹⁶⁶

¹⁶⁴ Gabriel Murillo Castaño. „Narcotráfico y Política en la década de los ochenta: Entre la represión y el diálogo“, in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“ T M Editores, Uniandes. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 2. Aufl. 1995. S. 205.

¹⁶⁵ Die Nationale Front war ein Bündnis aus zwei Parteien, durch das die politischen Parteien die Fähigkeit Initiativen zu entwickeln verloren und ihre Vermittlungsrolle verspielt haben, und durch das sich das Fehlen einer kohäsiven Sozialstruktur zeigte, die die Einrichtung von zivilen Organisationen ermöglichte, mit dem Ziel den Raum der Partizipation zu erweitern, der bisher auf die zwei traditionellen Parteien beschränkt war.

¹⁶⁶ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“. Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 135.

Kolumbien verschrieb sich definitiv dem Kampf gegen den Drogenhandel auf internationaler Ebene seit Ende der 70er, als ernsthafte Zweifel an der kolumbianischen Regierung aufkamen, an deren Spitze der Präsident Turbay Ayala stand, der vermutlich in die Machenschaften der Drogenhändler verwickelt war. Als Konsequenz hierauf wurde die daraus entstandene repressive Politik als Zeichen der Bestrebungen des Staates, den Einfluss dieser Geißel der Gesellschaft zu verringern, auf der Basis einer nationalen Sicherheitsdoktrin formuliert, die mittels des „Sicherheitsstatus“ verwirklicht wurde, mit dem Ziel einen direkten Kampf gegen die Guerilla-Gruppen zu führen. In Einklang mit den o.g. Aspekten ist es möglich, parallel zu der Stärkung der staatlichen Armee als grundlegendes Instrument zur Bekämpfung der Guerilla, drei entscheidende Prozesse innerhalb der Thematik des Drogenhandels zu erkennen: 1. die kämpferischen Zusammenstöße zwischen der Guerilla und den Drogenhändlern und die darauffolgende Bildung von Selbstverteidigungsgruppen und paramilitarischen Gruppen der Drogenkartelle, die an dem Kampf der staatlichen Armee gegen die Guerilla teilgenommen haben; 2. die Vereinbarung zwischen den Drogenhändlern und der Guerilla und ihr kämpferischer Zusammenstoß mit anderen sozialen Kräften; 3. der Bruch der Allianz zwischen den Drogenhändlern und der Guerilla und zwischen den Selbstverteidigungsgruppen und der staatlichen Armee.

2.3.1. Erste paramilitarische Versuche und ihre Identifizierung mit den militärischen Zielen der staatlichen Streitkräfte

Aufgrund der von der staatlichen Armee durchgeführten Verfolgung der Untergrundbewegungen und den gewalttätigen Zusammenstößen zwischen den Streitkräften des Staates und den Guerilla-Gruppen des Landes wuchs der Druck seitens der Guerilla auf die Bauern und neuen Siedler.¹⁶⁷ Von der Guerilla wurde eine „Kriegssteuer“ - boleteo - eingeführt sowie die Entführung und Erpressung von Wegegeldern nicht nur bei Großgrundbesitzern und Großviehzüchtern, sondern auch bei Kleinbauern und Siedlern vorangetrieben. Diese Situation begünstigte die Entstehung von bäuerlichen Selbstverteidigungsgruppen, die am Anfang die logistische Unterstützung der staatlichen Armee hatten, weil auf diese Art und Weise das Militär Informationen sammeln konnte, um die Situation auf dem Land besser einschätzen zu können sowie diejenigen, die die Untergrundorganisationen unterstützten, zu identifizieren und außerdem den Einfluss der Guerilla zu reduzieren, was die Position der Armee auf dem Land verstärkte. Die wachsende und entscheidende

¹⁶⁷ Im Bericht des „Consejo Nacional Agrario“ - Nationalen Agrarates -, CONA, vom 30. März 1979 über „Militarización Agraria“, der von Morillo Castaño, S. 152, zitiert wurde, wird behauptet: „Die Vorwände einer Militarisierung der ländlichen Regionen sind sehr verschiedenartig gewesen, aber den meisten wurde gesagt, daß sie notwendig ist, um die Untergrundbewegung von den Wurzeln an zu zerstören [...] In diesen Regionen haben die Streitkräfte des Staates ihre eigenen Gesetze und brutale Methoden aufgezwungen. Ferner haben sie Kinder und Geiseln provoziert, mit dem Ziel, mit der Schmeichelei Verächter zu gewinnen, um die Bauern zu zwingen die Region zu verlassen oder sie zu töten.“

Rolle der staatlichen Streitkräfte in den Regionen mit starker Präsenz von Untergrundbewegungen ist ein charakteristisches Element dieser Nationalen Sicherheitsdoktrin. Hier zu stellt Medina Gallego fest, daß „ diese Doktrin als ein nicht konventioneller und unerklärter Krieg angesehen wird, indem die traditionelle militärische Denkweise überwunden wurde [...] Der Krieg ist grundsätzlich eine Konfrontation zwischen zwei politischen Systemen: Demokratie versus Kommunismus“, in der die Zielscheibe die Zivilgesellschaft ist, um die Zerstörung der politischen und sozialen Strukturen des Feindes zu erreichen. Ein anderes Element dieser Doktrin ist die Anpassungsfähigkeit der staatlichen Streitkräfte an die neue Art der Kriegsführung, die die Entstehung einer eigenen Armee und einer nicht konventionellen Kraft von Soldaten und Kriegsspezialisten mit sich brachte, die allgemein als paramilitärische Organe bezeichnet werden. Diese paramilitärischen Gruppen haben grundsätzlich die Entwicklung einer systematischen Gewalt gegen Arbeiter, Bauern, Intellektuelle sowie die politischen und gewerkschaftlichen Führer zum Ziel.“¹⁶⁸ Durch die Verwendung dieser Strategie der nationalen Sicherheitsdoktrin entstand ein Zusammengehörigkeits- und Vertrauensgefühl gegenüber den staatlichen Streitkräften. Die ländliche Gegend verwandelte sich in einen Kriegsschauplatz, auf dem die Zivilgesellschaft zum Spielball der gegensätzlichen Interessen von Militär und Guerilla wurde.

Parallel zu dieser Entwicklung können gleichzeitig große Landkäufe durch die Drogenhändler beobachtet werden, weil aufgrund der unsicheren Situation viele der traditionellen Großgrundbesitzer ihren Besitz verkaufen, bevor sie alles verlieren bzw. sie neuen Forderungen und Gewaltandrohungen durch die Guerilla ausgesetzt sind. Auf diese Art und Weise begannen die Drogenhändler die bereits entstandenen Selbstverteidigungsgruppen finanziell zu unterstützen, mit dem Ziel, ihre eigenen politischen Einflußmöglichkeiten auf die regionale Politik zu verstärken und den Besitz vor den Untergrundbewegungen zu schützen. Im Jahre 1981 fand ein Ereignis statt, durch das definitiv die Beteiligung der Drogenhändler an den Aktionen gegen die Guerilla bewiesen werden konnte. Als am 31. Dezember 1981 eine der Familienangehörigen des Ochoa-Claus durch die Guerilla entführt wurde, trat in Cali eine von den Drogenhändlern gegründete Gruppe an die Öffentlichkeit, die die Gewährleistung der eigenen Sicherheit und die Bekämpfung der Entführungen durch die Guerilla gegen die Mitglieder der Kartelle zur Aufgabe hatte. Die „Muertera Secuestradores“, MAS; - Tod den Entführern -, genannte Gruppe begann ihre Tätigkeiten mit 2.230 Männern und einem Haushalt von 446 kolumbianischer Peso. Diese militärische Strategie der „Narko-Bourgeoisie“ wurde als das erste Zeichen des Paramilitarismus angesehen, die sich in ihrem Kampf gegen die Untergrundorganisationen beteiligte. Obwohl diese militärische Gruppe dafür bestimmt war,

¹⁶⁸ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“. Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de

Entführungen zu verhindern und die Täter mit dem Tode zu bestrafen, verwandelte sie sich in eine Gruppe von Mördern, die „jeden Menschen“ mit dem Tode bedrohte, d.h. jeden, der sich ihnen in den Weg stellte und die Ziele der Drogenhändler behinderte. Der Staat akzeptierte die Zusammenarbeit in dem Kampf gegen die Guerilla-Gruppen, obwohl diese Akteure keine politische Anerkennung erhielten. Erst im Februar 1983, als die Generalstaatsanwaltschaft - Procuraduría - einen ersten Bericht über die sogenannten paramilitarischen Gruppen veröffentlichte, zeigte sich, daß die „MAS“ als ein paramilitarisches und nicht als ein institutionelles Phänomen charakterisiert werden konnte, dessen Entstehungsgrund „die verdorbene Gewohnheit des Militärs war, sich von den paramilitarischen privaten Akteuren unterstützen zu lassen, um die Aktionen gegen die Untergrundbewegungen durchzuführen. Auf diese Weise erreichten sie (die Militärs) eine Handlungsfähigkeit, die nicht nur aufgrund ihrer eigenen begrenzten Mittel, sondern auch aufgrund der Komplexität der Bekämpfung auf einem weiten, dschungelartigen und gebirgigen Gebiet eine endemische Kriminalität nicht möglich war. Diese endemische Kriminalität verlor ihren politischen und das Gemeinwohl verbessernden Charakter und säte Zweifel und Mißtrauen in der Bevölkerung.“¹⁶⁹ Ferner wird betont, daß „es sich um militärische Führungskräfte handelt, die angesichts der Versuchung, ihren Handlungsspielraum zu erweitern und Nutzen aus paramilitarischen privaten Akteuren zu ziehen, weiter gehen als es ihre Befugnisse erlauben. Diese militärischen Führungskräfte benutzen die paramilitarischen privaten Akteure als Informanten, als ortskundige Führer, als Kollaborateure, als allgemeine Hilfskräfte und als „geheim bewaffneten Arm“ für die Durchführung von Ermordungen, die sie offiziell nicht durchführen können.“¹⁷⁰

Zur dieser Zeit traten die ersten Hindernisse für den von Präsident Betancur geförderten Friedensprozeß mit der Guerilla auf, andererseits verstärkten die paramilitarischen Gruppen ihre Tätigkeiten und Bestrebungen, um die Anerkennung als politische Akteure innerhalb des Staates zu gewinnen. In diesem Zusammenhang wurde zum Beispiel in „El Magdalena Medio“ im Juli 1984 durch die durch das Departament von Boyacá¹⁷¹ verliehene Rechtspersönlichkeit N r. 00065 die „Asociación Campesina de Agricultores y Ganaderos“ - ACDEGAM - (bäuerlicher Verein der Landarbeiter und Viehzüchter) gegründet, durch den die „politische und militärische Verteidigung der Region unterstützt sowie soziale und wirtschaftliche Hilfe für die Bevölkerung des Magdalena Medio-Departaments angeboten wurde, die durch diese repressive Politik gegen die Guerilla beeinträchtigt wurde und unter den schwierigen Lebensbedingungen litt.“¹⁷²

Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 166-167.

¹⁶⁹ Carlos Jiménez Gómez. Bericht vor dem Kongreß, „Una Procuraduría de Opinión“. Februar 1983. S. 116-117.

¹⁷⁰ Carlos Jiménez Gómez. Bericht vor dem Kongreß, „Una Procuraduría de Opinión“. Februar 1983. S. 116-117.

¹⁷¹ ACDEGAM erhielt eine neue Rechtspersönlichkeit N r. 0528 im Dezember 1986 durch das Agrarministerium.

¹⁷² Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“. Editorial Documentos Periodísticos. Santaafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 219.

So kam es, daß sich die Selbstverteidigungsgruppen zu paramilitarischen Gruppen für den Dienst privater und neuer Großgrundbesitzer wandelten. Seitdem haben diese paramilitarischen Gruppen einen „schmutzigen Krieg“ geführt, in dem versucht wurde, die Stabilität der Machtverhältnisse beizubehalten sowie ihre politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte zu verteidigen und zu bewahren. Im Zusammenhang mit einer empirischen Untersuchung in „El Magdalena Medio“ behauptet Medina Gallego, daß „die paramilitarischen Gruppen durch den Drogenhandel zu Todesschwadronen, zu privaten Armeen umgewandelt wurden, um Vorteile für ihre eigene Sicherheit zu gewinnen. Die Drogenhändler haben diese Gruppen mit Waffen, technischer Beratung und Geldmitteln ausgerüstet, damit sie den schrecklichsten Terrorismus durchführen könnten, indem die ganze Bevölkerung mit Mordaktionen eingeschüchtert wurde.“¹⁷³ Als Konsequenz folgten neue Abwanderungen der Landbevölkerung in andere Regionen. Die verlassenen Regionen wurden von Leuten besiedelt, die abhängig von den Drogenhändlern waren.

Trotz der ständigen Anklagen der Bauern seit 1982 antwortete der Staat darauf eher mit Passivität, um diese nicht-institutionelle Gewalt zu kontrollieren. Ferner konnte die Stärkung der Struktur der paramilitarischen Gruppen beobachtet werden. Andererseits wurde sogar durch juristisch abgesicherte Verordnungen die Existenz dieser Gruppe gerechtfertigt, nämlich per Gesetz Nr. 48 von 1968, durch das die Streitkräfte Hilfsgruppen für die Überwachung der ländlichen Regionen einrichten konnten; per Artikel 29 des Strafgesetzbuches und per Artikel 44 der Nationalen Verfassung von 1886-1991, in der festgelegt wurde, daß das Ziel der Selbstverteidigungsgruppen ganz rechtmäßig sei, indem sie in ihrer normalen Tätigkeit, mit ihrer Hilfe die legitim eingerichteten Autoritäten unterstützten, um den Frieden und die Ordnung zu sichern. Außerdem wurde der Artikel Nr.49 des Strafgesetzbuches der Polizei für die Rechtfertigung der Selbstverteidigungsgruppen angewendet, weil die Polizei die von den Einwohnern einer Region freiwillig eingerichteten Gruppen für die Überwachung und den Schutz der Gemeinden unterstützen konnten. Diese Gruppen waren für die Gewährleistung des Friedens und der Ruhe besonders in weniger geschützten Regionen zuständig, wenngleich sie isoliert waren oder keine sofortige Unterstützung der Autoritäten des Staates bekommen konnten.

Nach der Ermordung des Justizministers, Rodrigo Lara Bonilla, und dem Wechsel in der von Präsident Betancur formulierten Politik der Versöhnung zu einer Politik der Repression sowie der Stärkung der These über die Verbindung zwischen der Guerilla und dem Drogenhandel, begann die

Strukturierung anderer Beziehungen zwischen der Guerilla-Gruppen und den Drogenhändlern, die nun von der kolumbianischen Justiz verfolgt wurden, erkennbar zu werden.

2.3.2. Die ideologische „Nuance“ der Drogenbekämpfung: Pflanzenvernichtungsmittel als Mittel im Kampf gegen die Untergrundbewegungen

Aufgrund des vom Staat erklärten Krieges gegen den Drogenhandel, änderte sich seit 1984 die Strategie des Drogenhandels, indem die illegale Drogenindustrie sich in die entfernten Regionen des Landes zurückzog, in denen die Präsenz des Staates minimal war und die Guerilla-Gruppen eine herrschende Position hatten. Seitdem wurden von den Drogenhändlern keine weiteren großen Labore eingerichtet, sondern mit Kleinbauern zusammengearbeitet. Deshalb wurden die Bauern in der Herstellung von illegalen Drogen unterrichtet. Als Resultat dieser neuen Entscheidung verzweigte sich das Netz der kriminellen Organisationen, bei dem die große Zahl der Beteiligten in den beiden Extremen zu finden sind, was Schwierigkeiten für die Regierung im Kampf gegen den Drogenhandel bedeutete.

Im Zusammenhang mit dem „Dokument Santa Fe II“ über die Beziehungen zwischen der Guerilla und dem Drogenhandel, wurde von dem amerikanischen Botschafter in Kolumbien, Lewis Tambs, sowie von dem Verteidigungsminister Kolumbiens, Miguel Matamoros, eine mögliche Verbindung von den Fronten der FARC mit dem illegalen Drogengeschäft angeklagt. In diesem Zusammenhang wurden der Presse Informationen gegeben, nach denen bewaffnete Männer der FARC das Labor Tranquilandia und die Zonen mit dem illegalen Anbau überwachten. Im Buch „The Farc Cartel“ von Luis Alberto Villamarín wurde behauptet: „during the period 1982-1990, the subversion financed the irregular war with cocaine, kidnapping and different forms of blackmail, that is: protection money and war tax“. During this period the Farc became financially self-sufficient and had little or no need for support from the totalitarian states. It must be remembered that the most lucrative business today is cocaine.“¹⁷⁴ Laut dieser These bekam der Kampf gegen den Drogenhandel eine ideologische Nuance, indem er als „Narco-Guerilla“ angesehen wurde, was eine stärkere potentielle Destabilisierung mit sich brachte, und vor allem der Kampf gegen den Drogenhandel zum Ziel der Politik der nationalen Sicherheit wurde. Nach Aussagen des kolumbianischen Präsidenten Virgilio Barco, „war der illegale Drogenschmuggel ein Delikt gegen die Menschheit“. Auf diese Weise antwortete der Präsident Barco

¹⁷³ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“. Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 20.

¹⁷⁴ Luis Alberto Villamarín Pulido. „The Farc cartel“. Ediciones El Faraon. A ufl auf Englisch, Erscheinungsort unbekannt August 1996. S. 35-36.

auf den von den nordamerikanischen Präsidenten Reagan und Bush erklärten Krieg gegen den Drogenhandel.

Es zeigt sich, daß es eine Beziehung zwischen der Guerilla und dem Drogenhandel gab, mit Hilfe derer versucht wurde, die Vorteile aus dem Bestehen beider Gruppen zu ziehen. Tokatlian stellt fest: „Heutzutage gibt es keine Zweifel daran, daß in einigen geographischen Räumen der Drogenhandel durch eine Kooptation der Streitkräfte des Staates, der Großgrundbesitzer und Großviehzüchter sowie der politischen lokalen Gruppen geholfen haben, um in den Regionen eine Säuberung von nicht akzeptierten sozialen Gruppen durchzuführen, um paramilitärische sowie parainstitutionelle Gruppen einzurichten, um die bäuerlichen Bewegungen zu kontrollieren, um die Guerilla aus der Region herauszuziehen und um Agrarreformen zu vermeiden. Aber gleichzeitig ist heutzutage auch klar, daß es in einigen Regionen des Landes eine Verunftete zwischen der Guerilla und dem Drogenhandel gegeben hat, um die illegalen Drogen herzustellen, zu transportieren, zu liefern sowie um Geld durch die sogenannte 'Kriegssteuer' zu gewinnen"¹⁷⁵. Über die Existenz dieser Verbindung behauptet der Leiter der Antidrogenpolizei, Oberst Gallego, „Diese Beziehung wurde bestätigt. Sie ist sehr eng und mannigfaltig gestaltet. Die Fronten der Guerilla-Gruppen umgeben die illegalen Plantagen und die Labore von Heroin und Kokain. Diese Gruppen wurden traditionell als Guerilla bezeichnet, sind aber terroristische Gruppen. Die Antidrogenpolizei hat viele Beweise dafür erbracht. Die sogenannten Guerilleros haben sich verpflichtet, die Plantagen und die heimlichen Räume, in denen Drogen hergestellt werden, zu überwachen. Für diese Leistung bekommen sie, selbstverständlich, große Summen von Geld. Die Antidrogenpolizei hat auch Guerilleros gefunden, die versteckte Landebahnen besitzen. Die Drogenhändler müssen bezahlen, um diese Landebahnen zu benutzen, um Drogen einzuschiffen oder Chemikalien oder Drogen auszuladen in den von der Guerilla-Gruppen kontrollierten Regionen [...] Wir haben Zeugenaussagen gesammelt, nach denen in einigen Regionen diese terroristischen Gruppen Geld von den Drogenhändlern kassieren, um ihnen zu erlauben, die Wasserwege für den Verkehr mit Chemikalien zu benutzen. Deshalb kann diese Verbindung zwischen Guerilla und Drogenhandel nicht geleugnet werden, außerdem gibt es heutzutage keinen Zweifel daran, weil wir viele Beweise dafür haben.“¹⁷⁶

Wenngleich es an dieser Beziehung Guerilla-Drogenhandel keinen Zweifel gibt, ist anzumerken, daß am Anfang die Guerilla einen Vermittlungsprozeß zwischen den Bauern und den Drogenhändlern durchgeführt hat und dadurch Ordnung in die Regionen mit illegalen Plantagen gebracht hatte. Die

¹⁷⁵ Juan Gabriel Tokatlian wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 7. November 1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien interviewt.

¹⁷⁶ Oberst José Leonardo Gallego wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 7. November 1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien interviewt.

Guerilla hatten die Preise für die Kokablätter, Mohn und hergestellte Produktion festgelegt, die Bauern und Siedler während des Handels mit den Drogenhändlern unterstützt und vor den Händlern geschützt und die Bauern gezwungen, parallel zu den illegalen Plantagen agrarische Lebensmittel anzubauen. Durch diese Situation war es für die Guerilla möglich, Waffen zu kaufen, um die staatliche Armee zu bekämpfen sowie ihr Kapital mit Geldern des Drogenhandels zu erhöhen. Bezüglich der Protestaktionen der Bauern in den Regionen Guaviare und Caqueta Kolumbiens wurde gezeigt, daß „die Entstehung von bäuerlichen Bewegungen gegen die Ausrottung der Koka in der Amazonas-Region als eine natürliche Antwort gesehen wurde, da die Bauern, Guerilleros, Drogenhändler und andere mehr als 15 Jahre von dieser illegalen Industrie in totaler Straflosigkeit gelebt haben. Aber die Protestaktionen oder bäuerlichen Bewegungen in der Region von Tolima und Huila können erst innerhalb einer vereinbarten Aktion zwischen den Drogenhändlern und den Guerilla-Gruppen gesehen werden, um die Antidrogenpolitik des Präsidenten Samper zu sabotieren, weil die Mohnplantagen seit 1992 kontinuierlich mit Pflanzenvernichtungsmittel besprüht wurden.“¹⁷⁷ In diesem Zusammenhang sollen zwei Punkte in der Verbindung zwischen Drogenhandel-Guerilla hervorgehoben werden: 1. In einigen Regionen war die Tätigkeit der Guerilla nützlich, um die Macht des Drogenhandels zu kontrollieren, da die Kleinbauern am Markt teilgenommen hatten. Parallel zu dieser Situation wurden die Bauern durch die Guerilla gezwungen, Agrarprodukte anzubauen sowie den Konsum von illegalen Drogen zu vermeiden.¹⁷⁸ 2. In den neuen Mohnplantagen war die Teilnahme der Guerilla an dem Drogengeschäft direkter, da sie nicht nur am Anbau, sondern auch an der Herstellung teilnahm. Nach Angaben einiger Wissenschaftler gibt es noch keine Beweise, daß die Guerilla an dem Export von illegalen Drogen teilgenommen hat. Aus diesem Grund beziehen sich die Protestaktionen in Regionen mit Mohnplantagen besonders auf wirtschaftliche Interessen und nicht auf den Schutz der von dem illegalen Anbau abhängigen bäuerlichen Wirtschaft. In diesem Kontext wird die kolumbianische Regierung auf der einen Seite mit einer Guerilla konfrontiert, die gleichzeitig an dem Drogengeschäft und Friedensprozeß teilnimmt, auf der anderen Seite mit dem Drogenhandel, der versucht, die Anerkennung als ein politischer Akteur zu gewinnen, indem er die Protestaktionen unterstützt, um als ein Element für die soziale Entspannung und Akteur für den Dialog angesehen zu werden. Wenngleich die Guerillas von dem Drogenhandel bezahlt wurden, um die illegalen Plantagen, die Labore und die Lieferung von

¹⁷⁷ Sergio Uribe Ramírez. „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Editorial Ariele Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 35-135.

¹⁷⁸ Alfredo Molano. „Violencia y Colonización“. Zeitschrift „Foro“ Nr. 6, Juni 1988. S. 34, zeigt, daß „Fortschreitend haben die Guerillas, mindestens bis zum Jahre 1986, ihre eigenen Gesetze auf dem Land mit Kokaplantagen durchgesetzt. Mit Gewalt, d.h. mit Blut und Feuer, durch Einschüchterung oder aus Überzeugung haben sie deutliche Regeln aufgestellt: Entfernung der Räuber, der Mörder, der Verräter, der Spione; Verbot der Verwendung des Bazookas als Mittel für die Bezahlung oder für den Konsum, Lohnfestsetzung für die Sammler von Kokablättern, das Ende des Geheimnisses über Verfahren in den Regionen sowie die Forderung nach dem Anbau von anderen Agrarprodukten parallel zu dem Kokaanbau. Die folgenden Regelungen wurden mit den bereits existierenden Regeln in den Einflugsgebieten der Guerilla hinzugefügt: Organisation der Gemeinden, Schaffung von sozialen Einrichtungen, Gewerkschaften und Anwendung der eigenen Justiz. Auf diese Weise entstanden die optimalen sozialen Bedingungen für die Kokaerstellung.“

Drogen zu schützen, wurden von den Drogenhändlern gleichzeitig Selbstverteidigungs- und paramilitärische Gruppen in der Region gestärkt, um sie für die eigene Armee des Drogenhandels zu gewinnen, mit denen ein Krieg gegen die Guerilla durchgeführt werden könnte, was neue Vertriebene, d.h. einen neuen Abwanderungsprozess, und eine Vernichtungsgewalt in einigen Regionen des Landes zur Folge hätte.

Diese Verbindung zwischen Drogenhandel-Guerilla wurde zu einem Verzerrungselement, das die Friedenspolitik mit den Guerilla-Gruppen beeinträchtigt, weil diese Untergrundorganisationen nicht nur ihre Einberufungsfähigkeit verlieren sondern auch eine neue Rolle innerhalb der Politik der Regierung spielen, indem sie nicht mehr als ein Problem der öffentlichen Ordnung, sondern als ein Kriminalitätsproblem betrachtet werden. Darin verwickelt sind auch die Selbstverteidigungsgruppen, die durch die Bauern und Viehzüchter zunächst eingerichtet wurden, zu paramilitärischen Gruppen konvertierten und schließlich zu Killerkommandos unter den Befehlen des Drogenhandels wurden. Diese Entwicklung erfolgt in zwei Zyklen: 1. als Konsequenz zur Durchführung der Sicherheitsdoktrin, indem die Selbstverteidigungsgruppen an einem schmutzigen Krieg gegen den Kommunismus teilnahmen; und, 2. später die Entwicklung zu paramilitärischen Gruppen und Mörderkommandos des Drogenhandels. Sie sind nicht mehr antikommunistisch, sondern versuchen, die Aktionen zur Sicherung des aus dem Drogenhandel stammenden Vermögens zu rechtfertigen. Der Staat muß sich entscheiden, welche Annäherungsmaßnahmen ergriffen werden sollen, um mit diesen zwei Akteuren zu verhandeln, denn als Alternative zum Frieden scheint es für die konkurrierenden Gruppen nur die Eskalation der Gewalt zu geben.

2.3.3. Der Bruch der Allianzen: Der Anstieg der Zahl der Vertriebenen

Um das Jahr 1989, nach Angaben einiger Wissenschaftler, geht die unheilige Allianz von Guerilla und Drogenhandel zu Ende. Reyes Posada schrieb im Buch „La Violencia y la expansión territorial“¹⁷⁹, daß einer der Gründe dieses Bruches die von der FARC in der Region von San José del Guaviare und El Yará in Caqueta durchgeführte Beschlagnahme eines Flugzeuges des Drogenhandels war, in dem eine große Geldsumme für den Kauf von Koka gelagert wurde. Ein weiterer Grund war die Besteuerung des Vermögens des Drogenhändlers, Rodríguez Gacha, aufgrund des Besitzes in der Region Caqueta. Es soll jedoch hervorgehoben werden, daß die grundlegenden Aspekte dieses Bruches die direkte Teilnahme der Guerilla an dem Drogengeschäft und die Stärkung auf militärischer Ebene waren, da sie mit modernen Waffen ausgerüstet wurde und

sich ihre finanzielle Situation verbessert hatte. Außerdem haben die Drogenhändler ihre privaten Armeen eingerichtet. Seit 1984 haben sie sich in der Region von Puerto Boyaca paramilitärische Gruppen organisiert und eine starke Struktur für die Koordination und Logistik der Attentate und Massaker aufgebaut. Im Puerto Boyaca wurden die Massaker von Uraba (Fälle wie die Bananenplantagen „la Negra“, „Punta Coquitos“ y „Honduras“), von Cordoba (Fall des Mejía Esquina) von Ariari (Fälle wie Piñalito und Granada) geplant und von den dort agierenden paramilitärischen Gruppen dieser Region durchgeführt. Gleichzeitig wurde Puerto Boyaca zu einem Zentrum für die Rekrutenausbildung und das Training neuer paramilitärischer Gruppen.¹⁸⁰

Die Gewalt spitzte sich in diesen Regionen zu, da die paramilitärischen Gruppen das Land von den die Guerilla-Gruppen unterstützenden Bauern zu säubern versuchten, um mit von dem Drogenhandel abhängigen neuen Siedlern zu besetzen. Ferner versuchte die Guerilla gleichzeitig ihre Herrschaft in diesen Regionen zu behalten und die gegen sie aufbegehrende Bevölkerung zu töten. Wemgleich die staatlichen Streitkräfte diesen Kampf benutzten, um die Bekämpfung der Guerilla fortzusetzen, wurde im Land Kritik geübt an der nationalen Armee aufgrund des verdächtigen und nicht verhältnismäßigen Einsatzes und Eindringens dieser nicht institutionellen paramilitärischen Gruppen. Auf internationaler Ebene richtete sich die Kritik an die Teilnahme der staatlichen Streitkräfte an den organisierten Massakern an Bauern und an der Herstellung illegaler Drogen, als im Jahre 1988 vor dem Kongreß die Existenz von circa 140 paramilitärischen Gruppen angeklagt wurde. Diese Selbstverteidigungsgruppen wurden mittels der Dekrete aus dem Jahre 1989 über die Aufhebung des Gesetzes Nr. 48 von 1968 verboten. Gleichzeitig wurde eine Polizei-Einheit für die Verfolgung der paramilitärischen Gruppen eingerichtet. Von 1989 und bis 1994 blieben diese Gruppen in Verborgenheit, obwohl sie nicht zerschlagen wurden. Als der Präsident der Republik, Ernesto Samper, mittels eines Dekretes aus dem Jahre 1995 erlaubte, bäuerliche Selbstverteidigungsgruppen durch die sogenannten „Convivir“ einzurichten, begann eine Periode der Stärkung der paramilitärischen Strukturen und der Durchführung von Aktionen unter dem Schutz des kolumbianischen Gesetzes. Im Jahre 1997, als die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes bekanntgemacht wurde, und diese Gruppe für verfassungswidrig erklärt wurden, hatte bereits auf dem Land die Spirale der Gewalt zu Zerstörungen geführt und zu dem Anstieg der Zahl der Vertriebenen in den Großstädten, die mehr als eine Million Menschen erreichte.¹⁸¹ In einem für die

¹⁷⁹ Alejandro Reyes Posada. „La violencia y la expansión territorial“, in: „Economía y política del narcotráfico“ Editorial CEI, CEREC. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 132.

¹⁸⁰ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia“. Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 243-248.

¹⁸¹ Im Dokument des CONPES am 13. September 1995 über „Programa Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia“ wurde behauptet, daß „Der Vertriebenen sind die Personen, die innerhalb Kolumbiens ihren Wohnsitz und ihre gewöhnlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten verlassen müssen, weil sie sich dazu gezwungen sehen, da ihr Leben, ihre Unversehrtheit, ihre Sicherheit oder ihr persönlicher Frieden bedroht oder verletzt wurde oder wird“. In diesem Dokument wird gezeigt, daß die am meisten von der Vertriebung

Zeitschrift „Cambio 16“¹⁸² veröffentlichten Interview mit dem Führer der „Autodefensas Unidas de Colombia“ - Vereinigten Selbstverteidigungsgruppen Kolumbiens-, Carlos Castaño wurde dargestellt, daß durch die verheerenden Aktionen der paramilitarischen Gruppe versucht wurde, die Regierung zu zwingen, einen Dialog mit diesen Akteuren zu führen, durch den sie eine politische Rolle, ähnlich der Rolle der Guerilla, zu erlangen, versuchten. Carlos Castaño behauptet außerdem, daß sie während des Dialoges mit der Regierung die „ausgewählten Ermordungen“ weiter durchführen würden. Aus diesem Grund wurde für das Jahr 1998 die Durchführung neuer Massaker und Gewaltaktionen durch den Paramilitarismus während eines Dialoges mit den bewaffneten Kräften nicht ausgeschlossen. Das Kalkül dieser paramilitarischen Gruppen ist die Durchführung eines Dialoges mit den bewaffneten Akteuren oder ein totaler Krieg auf dem Land, was zu einer weiteren Eskalation der Gewalt führen könnte.¹⁸³

Parallel zu diesen paramilitarischen Aktionen ist die Anzahl der Zusammenstöße zwischen der Guerilla und den Streitkräften des Staates, mit katastrophalen Ergebnissen für die kolumbianische Armee, gestiegen. In den letzten Jahren hat sich die Zahl der von der Guerilla getöteten und entführten Soldaten erhöht, was klarmacht, daß es innerhalb der Armee große Probleme bezüglich der militärischen Ausbildung und der Vorbereitung von Aktionen gab.¹⁸⁴ In diesem Zusammenhang muß der kolumbianische Staat drei Kräfte bezüglich der Zerstörung der öffentlichen Ordnung bekämpfen: Guerilla, Paramilitär und die Drogenkartelle, die alle in Verbindung mit dem illegalen Drogengeschäft stehen.

2.4. Die illegale Drogenindustrie: Stärkung ihrer Macht in Einklang mit einem symbiotischen Staat, der die Entwicklung einer geduldeten Illegalität zuläßt

betroffene Gruppe der Bevölkerung Frauen und junge Leute sind. Es wird geschätzt, daß die Frauen und die jungen Leute etwa 58% der vertriebenen Bevölkerung ausmachen. Gleichzeitig wird behauptet, daß 72% der Vertriebenen jünger als 25 Jahre sind. In der kolumbianischen Zeitung „El Tiempo“, vom 31. Dezember 1997, S. 6A wurde der Bericht der Conferencia Episcopal Colombiana und der Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (Codhes) zitiert: „Die für die Gewalt und das Verdrängen von Menschen auf dem Land verantwortlichen Kräfte sind: Guerilla 31,87%; paramilitarische Gruppen 21,08%; staatliche Streitkräfte 19,56%; die nationale Polizei 5,42%; Volksheer 3,84%; die Smagel-Geschäftsmänner 2,25%; Sicherheitsdienst DAS- 1,58% und andere 9,88%. Die gleiche Quelle zeigt, daß der bewaffnete Konflikt der wesentliche Grund für die Verdrängung der Bevölkerung auf dem Land ist, was den Mißbrauch sowohl der Menschenrechte als auch des internationalen humanitären Rechtes mit sich bringt. Im Jahre 1997 waren die paramilitarischen Gruppen der erste Verdrängungsstifter. In Bogotá, die Stadt, in die die meisten Vertriebenen gekommen sind, wurde durch die statistischen Daten festgestellt, daß 42% der gesamte Zahl der Vertriebenen sich dafür entschieden haben, ihr Land aufgrund des Druckes seitens der paramilitarischen Gruppen zu verlassen; 34% wegen der Guerilla; 10% aufgrund der Aktionen der staatlichen Streitkräfte; 8% wegen anderer Gründe; 5% aufgrund der Aktionen des Volksheers und 1% wegen der Polizei. In diesem Bericht wurde klargestellt, daß im Zeitraum von 1985 bis 1997 etwa 1.171.000 Kolumbianer ihr Land verlassen mußten. Der Höhepunkt dieser Verdrängung findet sich zwischen 1994 und 1997, als 571.000 Personen ihr Land verlassen mußten. Diese Informationen sind bedeutend, weil festgestellt werden kann, daß die große Zahl der Vertriebenen in Einklang mit der Erlassung des Gesetzes der Regierung Samper ist, das die Einrichtung von Selbstverteidigungsgruppen durch das sogenannte „Convivir“ erlaubte. Die Gewalt auf dem Land und die Entstehung dieses Phänomens der Vertriebenen -desplazados- kennzeichnen Kolumbien als siebtes Land auf der Welt mit einem großen Verdrängungsproblem.“

¹⁸² „Esta Guerra no da más: Carlos Castaño“ In „Cambio 16“ Nr. 235, Dezember 1997.

¹⁸³ „Esta Guerra no da más: Carlos Castaño“ In „Cambio 16“ Nr. 235, Dezember 1997.

¹⁸⁴ Im Zeitraum vom Januar 1994 bis März 1998 wurden 151 Soldaten, ein Kommandeur der IV Brigade des Heeres, drei Marineinfanteristen und acht Polizisten getötet. Außerdem wurden 40 Soldaten, acht Marineinfanteristen und 83 Soldaten verletzt; 85 Soldaten wurden entführt. Es ist ferner anzumerken, daß im Jahre 1997, elf Arbeiter der Judikative von einer paramilitarischen Gruppe getötet wurden. Diese

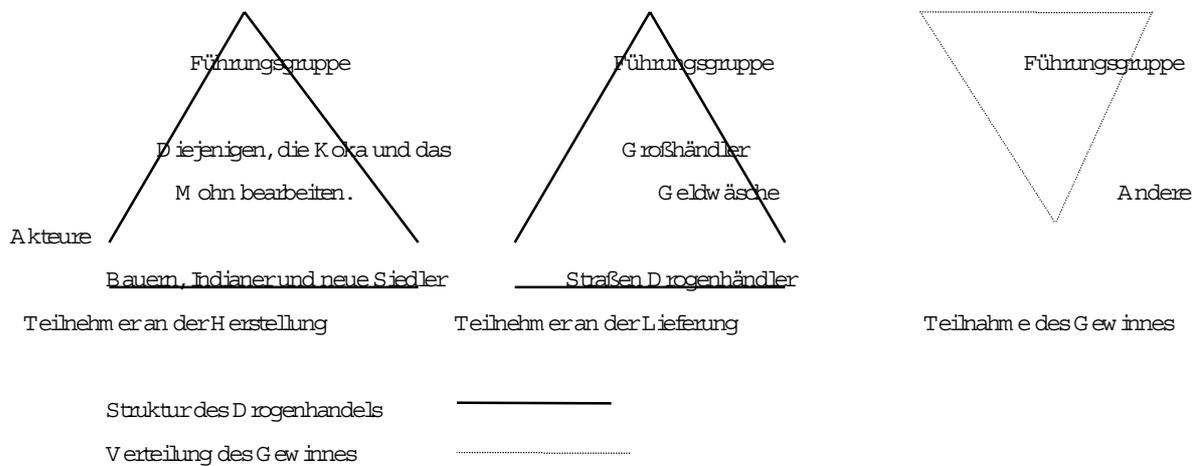
Der Drogenhandel in Kolumbien, als eine Industrie, welche die Maximierung des Gewinnes und die Minimierung der Risiken zum wirtschaftlichen Ziel hat, funktioniert nicht, nach Angabe einiger Wissenschaftler, als ein „Kartell“ in Einklang mit den ökonomischen Definitionen, weil „diese illegalen Organisationen keine Kollusion, um die Preise zu kalkulieren und festzustellen, und keine Vereinbarungen, um das Angebot an Kokain gemeinschaftlich zu reduzieren, beschließen. Wenn die illegalen Drogenorganisationen in Wirklichkeit als Kartell arbeiteten, sollte es Beweise geben, daß sie Bestandsaufnahmen gemacht hätten, in der sie eine künstliche und zeitliche Schrumpfung des Angebotes fixierten, die es ihnen erlaubten, höhere Preise als die in der freien Konkurrenz zu kalkulieren und festzulegen. Ferner mangelt es an vertraulichen Informationen über den Markt, weil der kriminelle Charakter sowie die hohen Gewinne die Bedingungen der Vereinbarung über eine Kollusion nicht erfüllen würden.“¹⁸⁵ Andererseits ist die interne Organisation der illegalen Drogenindustrie sehr kompliziert, da eine strukturelle Unabhängigkeit in jedem Schritt des Prozesses existiert, was ihr eine Stabilität im Fall einer polizeilichen Verfolgung sowie eine große Vielschichtigkeit im Fall der Durchführung einer Analyse über die internen Beziehungen und der Organisation sichert. Die Entwicklung einer Abteilungsstruktur hat die Einschränkung der Teilnahme auf der Ebene der Leitung und die Erweiterung und Verzweigung der Beteiligten auf der Ebene der Produktion und der Verteilung zum Ziel. Das heißt, in einer senkrechten Ordnung der Struktur des Drogenhandels ist die beschränkte Führungsgruppe in dem hohen Winkel eines Dreiecks zu finden, bei der die gesammelten Erfahrungen, das Vertrauen und der Kompromiß mit der Organisation sehr wichtig sind und die einen großen Teil des Gewinns erhält. Diese Führungsgruppe beschäftigt sich mit der Förderung des illegalen Anbaus, mit dem Einkauf der Kokabase, der Herstellung, der gesamten Logistik, der Geldwäsche sowie mit der Sicherheit und den Geschäftsbedingungen. Die illegale Drogenindustrie funktioniert als ein Pool von „Handelsgeschäften“ auf der Basis von Vertragsabschlüssen mit anderen Akteuren sowohl illegalen als auch legalen Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene, die den Prozeß der Herstellung und Lieferung und für die Entstehung von Gewinnen zuständig sind. In der Studie von Lupsha, die von Rocha García zitiert und modifiziert wurde, wird die Marktstruktur der illegalen Drogenindustrie, wie folgt, erklärt:

Abbildung 3: Teilnehmer und Teilnahme des Gewinnes in der illegalen Drogenindustrie

Angaben wurden in Einklang mit Informationen der kolumbianischen Presse wie zB *El Espectador*, *El Tiempo*, *El Heraldo* aus der entsprechenden Periode gesammelt.

¹⁸⁵ Ricardo Rocha García. „Aspectos económicos de las drogas ilegales“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Impacto económico, político y social“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 117. Außerdem Vgl: Nadelmann, Ethan A. „Latinoamérica: economía política del comercio de cocaína“, in: „Economía y política del Narcotráfico“. Ediciones C.E.I.-CEREC. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 31-53.

ILLEGALE DROGENORGANISATIONEN



Quelle: Eigene Darstellung im Einklang mit der Skizzierung von Ricardo Rocha in „Aspectos económicos de las drogas ilegales“. Editorial Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 117.

Obwohl die illegale Drogenindustrie kein wirtschaftliches Kartell ist, hat sie sich jedoch zu einem sehr produktiven Industriezweig entwickelt, der nicht nur in die nationale Ökonomie, sondern auch in die existierenden sozialen Strukturen eingedrungen ist. Um dieses Phänomen, d.h. die Realisierung dieser Wechselwirkung zwischen Drogenhandel und sozialen Strukturen, zu verstehen, haben die Wissenschaftler geäußert, daß diesem Zustand die Existenz eines durchlässigen Staates zugrunde liegen muß, der die Entwicklung einer illegalen Industrie oder einer sich im Untergrund abspielenden Wirtschaft erlaubt, indem die wirtschaftlichen Vorteile dieser illegalen Ökonomie in der legalen Ökonomie akzeptiert werden. Das will heißen, daß die Korruption und die soziale Apathie in den Staat eingedrungen sind. Der Wissenschaftler Lupsha, zitiert von Rocha, führt die Existenz von drei Staatstypen auf, bei denen die Entwicklung einer illegalen Drogenindustrie möglich ist.

- ein räuberischer Staat, in dem die illegale Drogenindustrie sich in offener Konfrontation mit der lokalen Gesellschaft befindet;
- ein parasitärer Staat, bei dem die illegale Drogenindustrie ihre Interessen verteidigt und Profite macht, ohne die lokale Gesellschaft zu belasten;
- ein symbiotischer Staat, in dem die illegale Drogenindustrie mit der lokalen Gesellschaft assoziiert wird und eine gegenseitige Abhängigkeit bedingt.¹⁸⁶

Diese Kategorien implizieren nicht unbedingt einen Entwicklungsprozess in dargestellter Reihenfolge, aber es soll hervorgehoben werden, daß die verschiedenen Akteure des Drogenhandels eine unterschiedlich starke Annäherung an die Institutionen und an den Staat, aufgrund der Durchführung

¹⁸⁶ Ricardo Rocha García. „Aspectos económicos de las drogas ilegales“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 163-164.

einer repressiven Politik oder der Erklärung eines totalen Krieges entwickelt haben. Die Drogenkartelle von Medellín, Cali und der Küste führten zu Beginn parasitäre Beziehungen mit den regionalen Institutionen und der Gesellschaft, durch die die Stärkung der eigenen Interessen ermöglicht wurde. Die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Sektoren erhielten Vorteile durch die Garantie des „schnellen Geldes“ der Drogenindustrie, was die gegenseitige Abhängigkeit zwischen der illegalen und legalen Ökonomie verstärkte. Diese Situation war nur in einem symbiotischen Staat möglich. Als der kolumbianische Staat den Krieg gegen das Drogenkartell von Medellín erklärte, brach die Verbindung ab und es entwickelte sich eine offene Konfrontation der illegalen organisierten Kriminalität von Medellín mit dem Staat. Im Gegensatz dazu hatte das Kartell von Cali Konfrontationen weder auf der Ebene der lokalen Gesellschaft noch auf der Ebene der Institutionen des Staates. Dieser Prozeß war zu beobachten in einem Kolumbien, das historisch auf passive Weise die Anwendung von illegalen Mechanismen außerhalb der Gesetzgebung akzeptiert und die Nutzung von illegalen Mitteln in der legalen Ökonomie erlaubt hat. Francisco Thoumi, in seiner Analyse über die „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, zeigt, daß „was «Schattenwirtschaft» ist, wenn dies mit Illegalität und Kriminalität verbunden ist, spiegelt der Individualismus das Fehlen von Ehrlichkeit mit der Gesellschaft als Ganzes sowie das Fehlen von sozialer Kohäsion der Gesellschaften, die diese Zustände erlauben, wider.“¹⁸⁷ Diese Behauptung wird in der Entwicklung der sozialen Strukturen in Kolumbien reflektiert, bei denen aufgrund der existierenden Gewalt und der ständigen Vertreibungen von großen Gruppen der Gesellschaft, die Kohäsion der Menschengruppen stark geschwächt wurde, da innerhalb dieser Gruppen eine bedeutende Heterogenität und ein Desinteresse für das Sozialwesen bleibt. In diesem Zusammenhang stellte sich der Drogenhandel als eine Gruppe dieser Gesellschaft vor, die das existierende Verhalten wiederholt und eine repräsentative Haltung annimmt. Es wird beobachtet, daß die sozialen Werte in Bezug auf den Respekt vor den Gesetzen eines Landes sich in Verbindung mit den gemachten Erfahrungen der Menschen bezüglich des Respekts anderer Menschen vor dem Gesetz verwickeln. Das heißt, „was geschehen ist, ist, daß innerhalb einer Gesellschaft, in der es Korruption und Unehrlichkeit gibt, es immer schwieriger erscheint, ehrlich zu sein.“¹⁸⁸ Wenngleich die wirtschaftlichen Vorteile des Drogenhandels in verschiedenen Sektoren der nationalen und privaten Ökonomie genutzt wurden, sind für die „Neureichen oder die entstehende Klasse“ der Drogenhändler Hindernisse aufgetreten, die traditionelle und oligarchische Klasse des Landes zu beeinflussen und in diese einzudringen sowie mit ihr auf der Ebene der politischen Partizipation zu

¹⁸⁷ Francisco Elías Thoumi, „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Editorial CECI-CEREC. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 88.

¹⁸⁸ Francisco Elías Thoumi, „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Editorial CECI-CEREC. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 98.

konkurrieren. Der Drogenhandel versuchte, die politische Ebene zu beeinflussen, mit dem Ziel, an den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen teilzunehmen, um sein Vermögen zu sichern.

Die Entwicklung einer sich im Untergrund abspielenden Wirtschaft ist mit der durchgeführten Politik eines Landes verbunden, durch die die illegalen Aktivitäten innerhalb der legalen Ökonomie begünstigt oder versteckt werden können. In Kolumbien wurde von dem Staat eine Wirtschaftspolitik durchgeführt, durch die das System für die Lizenz des Imports und Exports, die Wechselkontrolle, die Vermögens- und Steueramnestie sowie das System für den Zuschuß des Exports zu Vorteilen für die illegalen Geschäfte führte, deren Verwendung nicht nur interessant sondern auch nützlich waren. So kam es zum Beispiel, daß in den 70er Jahren durch den Überfluß an Devisen auf dem Schwarzmarkt die Banco de la República in die Geldwäsche verwickelt wurde, da die Bank die Dollars auf dem Schwarzmarkt in offener Form kaufen sollte, um den Devisenkurs sowie das für die nationale Ökonomie notwendige Abwertungstempo zu kontrollieren. Mittels des sogenannten „Leistungsfensterchens“ oder „dunkler Machenschaften“ der Banco de la República - Bundesbank -, wie von Child behauptet wurde, wurden „Milliarden Dollars gewaschen, durch die sich das Finanzsystem in Kolumbien verstärkte, da Institutionen dieses Geld für die Kapitalisierung verwendeten.“¹⁸⁹ Die Folgen für die kolumbianische Ökonomie waren: 1. Das Geld wurde ab 1970 zu einem beschleunigenden Faktor für den Finanzaufschwung, der durch die maßlose Steigerung der grundlegenden wirtschaftlichen und finanziellen Anzeigen charakterisiert ist. 2. Die Inflation stieg, weil Milliarden Dollars von wirtschaftlichen Operationen nicht zum öffentlichen Zahlungsmittel erklärt wurden, die somit weder der Entstehung von produktivem Kapital noch der Entstehung von Arbeitsplätzen dienten sowie von den Importeuren nicht absorbiert werden konnten. 3. Die Zinsen stiegen, was eine Reduktion der Investitionen, eine Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Inflation implizierte, weil die Geldmenge im Vergleich zu der Nachfrage an Krediten größer war.“¹⁹⁰ In gleicher Richtung erklärt Francisco Thoumi, daß „in Zeitraum von 1980 bis 1984 Kolumbien das einzige Land in Lateinamerika und der Karibik war, bei dessen Bruttoinlandsprodukt kein Rückgang zu verzeichnen war. Im Jahre 1985 war das Einkommen gleich dem im Jahre 1980, während es durchschnittlich in Lateinamerika um 8,9% sank.“¹⁹¹ In den 90er Jahren haben die Drogenhändler einen neuen wirtschaftlichen Raum durch die Offenmarktpolitik gefunden, die es ihnen erlaubte, wettbewerbsfähige Unternehmen auf nationaler und internationaler Ebene einzurichten sowie den Dienstleistungssektor und den luxuriösen Wohnungsbau zu stärken, was eine „falsche“ Ökonomie bedeutete, die eine Preissteigerung der Grundstücke zur Folge hatte.

¹⁸⁹ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: in perío de la coca“. Editorial Percepción. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 6-7.

¹⁹⁰ Jorge Child und Mario Arango. „Narcotráfico: in perío de la cocaína“, Editorial Percepción. Medellín, Kolumbien, 1984. S. 8.

¹⁹¹ Francisco Elías Thoumi. „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones CEI-Cerec. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 89.

Wenngleich das aus dem Drogenhandel stammende Geld in der nationalen Ökonomie genutzt wurde, um Lücken in der Staatskasse zu füllen, die auf Unregelmäßigkeiten der nationalen Wirtschaftspolitik zurückzuführen sind, wurden in der Sozialpolitik keine Verbesserungen erreicht. Im Gegensatz dazu wurde ein Anstieg der Unsicherheiten wahrgenommen, der Gewalt, einen Zerfall der sozialen Gruppen sowie einen Verlust der sozialen Werte zur Folge hatte. Zu dieser Situation erklärt Thoumi, daß „obwohl mit dem Drogenhandel ein wesentlicher Anstieg des nationalen Einkommens verbunden ist, hat er zu negativen Konsequenzen geführt, die die positiven Konsequenzen überdeckten. Der Aufschwung der Drogen hat die Entwicklung anderer agrarischer Aktivitäten verletzt, die Institutionen des Staates geschwächt und den öffentlichen Respekt für ihre Wirksamkeit stark beeinträchtigt, schließlich die Fähigkeit des Landes, ein stabiles wirtschaftliches Wachstum zu verfolgen, untergraben. Kolumbien ist in eine von ihrer eigenen Gesellschaft aufgestellten Falle der Unehrlichkeit geraten, aus der sich das Land nur sehr schwer befreien kann.“¹⁹²

Hernando Gómez definiert in Buch „La economía ilegal en Colombia“¹⁹³ vier Punkte, die die lokalen und regionalen Wirkungen des Drogenhandels messen: 1. Verhalten des realen Einkommens. 2. Entwicklung und Bewegung der Bankoperationen in den Finanzinstitutionen. 3. die Entwicklung des Wohnungsbausektors. 4. die Arbeitslosenziffer. In Einklang mit diesen Punkten räumt der Autor ein, daß „in den von dem Drogenhandel betroffenen ländlichen Gegenden im Vergleich mit anderen Regionen des Landes die Kosten der agrarischen Aktivitäten höher sind. Es ist eine Erweiterung des Dienstleistungssektors sowie eine Reduzierung der eigenen Versorgungsmöglichkeit zu beobachten, was zur Folge hat, daß diese Regionen unter höherer Inflation leiden [...] Alles dies zeigt, daß ein großer Teil der aus dem Drogenhandel stammenden Einkünfte, der nach Kolumbien gekommen ist, durch Investitionen insbesondere in Immobilien und Grundstücke legalisiert wurde, was eine spekulative Nachfrage und den daraus folgenden schnelleren Anstieg der Preise auf dem Wohnungsbausektor zur Folge hat.“¹⁹⁴

In diesem Prozeß der Integration in die Legalität hat die Ökonomie des Drogenhandels einen geringeren Anteil am Bruttoinlandsprodukt, da die Partizipation nur 2,36% erreicht. In Regionen mit bäuerlicher Ökonomie wurde der Mindestlohn erhöht, jedoch führte diese Situation zu einem

¹⁹² Francisco Elías Thoumi, „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones CEI-Cerec. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 105.

¹⁹³ Hernando José Gómez, „La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones CEI-Cerec. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 72.

¹⁹⁴ Hernando José Gómez, „La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones CEI-Cerec. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 80.

Anstieg der Inflation, zu einem Verzicht der Agrarproduktion zum Zweck der Selbstversorgung, zu der Steigerung von importierten Lebensmitteln und daraus folgend zu erhöhten Lebenshaltungskosten in diesen Regionen. Die Indianer haben gezeigt, daß mit dem Drogengeld innerhalb ihrer Gesellschaft das traditionelle kulturelle und politische System stark destabilisiert wurde, weil Gewalt und der Verlust von traditionellen Gemeinschafts- und Herrschaftsbeziehungen entstanden sind. In den Ballungsgebieten ist ein Wachstum der Nachfrage im Dienstleistungssektor auf eine Steigerung des Schmuggels mit aus dem Drogenhandel stammenden Geld zurückzuführen, was als Konsequenz die Reduzierung der nationalen Produktion und der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Unternehmen und ihrer Produkte auf dem Binnenmarkt zur Folge hatte. Jedoch ist es anzumerken, daß das illegale Geld aus dem Drogenhandel neue Arbeitsplätze sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen schaffte. Aber als Konsequenz der Verfolgung und Zerschlagung der Drogenkartelle durch die Streitkräfte des kolumbianischen Staates erlebte das Land einen Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie eine Reduzierung der Reallöhne, da die Drogenkartelle kein Geld mehr investieren konnten. Andererseits, da das Land den Überschuß der Devisenbilanz nicht mehr halten konnte, da der Export von Drogen eine Verringerung des Exportes legaler Produkte bedeutete, hatte dies eine Verminderung der Konkurrenzfähigkeit des legalen kolumbianischen Marktes in den neuen wirtschaftlichen Strukturen der Globalisierung.

Es soll hervorgehoben werden, daß aufgrund der Illegalität des Drogengeschäftes und daraus folgend aufgrund des Fehlens von genauen statistischen Informationen sich die realen Einkommen des kolumbianischen Drogenhandels nach Schätzungen der von Salmon Kalmanovitz¹⁹⁵ zitierten US-amerikanischen Drogenkontrollorganisationen auf zwischen 3.000 Mio. und 5.000 Mio. Dollar beliefen. Kalmanovitz behauptet außerdem, daß „die Konsequenzen des Drogenhandels für die kolumbianische legale Ökonomie sehr groß sind. Die Beweise an Devisen, um nicht registrierte Aktivitäten zu finanzieren, könnte eine Höhe um US-\$ 4.000 Mio. jedes Jahr erreichen. Unter diesen Aktivitäten sind die Unterbewertung von Importen, die Überbewertung von Exporten und Kapitalflucht zu finden.“¹⁹⁶

Anzumerken ist, daß der Drogenhandel durch die Legalisierung des Vermögens nach sozialer Anerkennung suchte und sich aus diesem Grund das Konsumverhalten veränderte, die Urbanisierungsprozesse in den wichtigsten Städten Kolumbiens zerstört wurden, und sich als Konsequenz das Wachstumspotential erhöhte und der Staat bei dem Treffen von Entscheidungen in der Wirtschaftspolitik geschwächt wurde.

¹⁹⁵ Salmon Kalmanovitz. „Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana“, in: „Drogas, poder y región en Colombia“ Nr.1. CINEP. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1995. S. 11-58.

¹⁹⁶ Salmon Kalmanovitz. „Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana“, in: „Drogas, poder y región en Colombia“ Nr.1. CINEP. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1995. S. 17.

Diese sich im Untergrund abspielende illegale und kriminelle Wirtschaft wurde durch eine traditionelle Haltung innerhalb des Landes bedingt. Diese Haltung wurde als „geduldeten Illegalität“ bezeichnet, die, wenn sie von dem Drogenhandel eingesetzt wurde, mit der Absicht, in die soziale, wirtschaftliche politische und militärische Wirklichkeit des Landes einzudringen, zur Fata Morgana wurde. Diese „geduldeten Illegalität“ bildete einen günstigen Boden für die Stärkung des Drogenhandels, da dieses Phänomen keine Schwierigkeiten überwinden mußte, um die Gewinne und Vermögen innerhalb Kolumbiens in den verschiedenen produktiven Sektoren zu investieren. Die Drogenbarone hatten freie Hand, um eine Bestechungs- und Bedrohungsindustrie aufzubauen, mit dem Ziel, die politischen und physischen Beschränkungen abzubauen. Diese geduldeten Illegalität bedeutet eine Legalisierung des Drogenhandels.¹⁹⁷ Es ist klar, daß die Stabilität der organisierten Drogenkriminalität auf regionaler Ebene durch die Teilnahme an der Finanzierung der Wahlkampfkampagnen und die Verbesserung und Erweiterung der öffentlichen Dienstleistungen bedingt wurde. Die oben genannten Aktionen entwickelten sich in einem parasitären und symbiotischen Staat, jedoch ist anzumerken, daß die Drogenhändler solche Verbindungen auf regionaler Ebene problemlos beschließen konnten, aber es wurde auch beobachtet, daß je mehr Drogenhändler sich auf nationaler Ebene bewegen, desto mehr Konfrontationen haben sie mit den staatlichen Organisationen und der Gesellschaft, was für die Drogenhändler die Notwendigkeit einer größeren Korruptionsfähigkeit bedeutet.

2.5. Die von den Drogenhändlern durchgeführte „Agrarreform“

Nach Angaben des Conpes im Dokument über die übergreifende bäuerliche Entwicklung¹⁹⁸ wurde im Jahre 1988 von der Regierung behauptet, daß 35% der gesamten Bevölkerung auf dem Land wohnten und daß die größten Defizite in Bezug auf die Lebensqualität und über 54% der Armen in den ländlichen Regionen zu finden seien. Wenngleich festgestellt wurde, daß einer der Gründe dieses Problems die Ungerechtigkeit in Bezug auf den Grundbesitz war, weil die Bauern, 83% der Bevölkerung auf dem Land, gezwungen waren, auf kleinen Grundstücken mit weniger als 10 Hektar zu wirtschaften. Die Situation verschlimmerte sich, weil diese Grundstücke sehr unwirtschaftlich waren und sich Nachteile bei der Vermarktung ergaben, was sich in den Preisen der bäuerlichen Produkte aufgrund der schwachen Handelsfähigkeit der Bauern, der hohen Saisonabhängigkeit und Verderblichkeit der Agrarprodukte während der Erntezeit niederschlug.¹⁹⁹ Sechs Jahre später wurde

¹⁹⁷ Eduardo, Samiento Palacio. „Economía del narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 82-84.

¹⁹⁸ Dokument CONPES DNP 2 362-UDA, „Programa de desarrollo integral campesino“, Bogotá 12. April 1988. S. 5.

¹⁹⁹ Dokument CONPES DNP 2 362-UDA, „Programa de desarrollo integral campesino“, Bogotá 12. April 1988. S. 4.

in Dokument über „ländliche Modernisierungspolitik und bäuerliche Unternehmensentwicklung“²⁰⁰ behauptet, daß die Arbeitsbedingungen in den ländlichen Regionen weiterhin existieren, obwohl die Zahl der Bevölkerung durch die Vertreibung der bewaffneten Gruppe auf 26% reduziert wurde.

Die Ungleichheit und Ungerechtigkeit in Hinblick auf die Verteilung des Grundbesitzes ist ein Phänomen, dessen Ursprung im Feudalsystem zu finden ist, das seit der spanischen Kolonisation und auch seit dem Unabhängigkeitsprozeß bestanden hat. Schon seit 1866 wurde der Großgrundbesitz für eine Mehrheit von privaten Teilnehmern durch die Entscheidungen der Regierung Kolumbiens bevorzugt und favorisiert.²⁰¹ Die Bürgerkriege des 19. Jahrhunderts und die Bürgerkonflikte zu Beginn des 20. Jahrhunderts erschwerten die Dauerhaftigkeit des Besitzes von Grundstücken, weil diese ständigen Siedlungsprozessen unterlagen. Die politische Gewalt der 50er Jahre hatte einen neuen Vertreibungsprozeß und einen labilen Siedlungsprozeß zur Folge, in denen die Demarkationslinien zwischen den Grundstücken, das Eigentumsrecht über die Grundstücke und die reale agrarische Produktionsfähigkeit der neuen Kleinbauern wenig deutlich wurden. Im Zeitraum von 1930 bis 1960 wurden die Prozesse für die Aneignung der Grundstücke auf spontane und individuelle Weise durchgeführt, aufgrund des Mangels an einer bäuerlichen und indianischen Organisation, die diese Prozesse hätten aufhalten können. Die fehlende Interessenvertretung und fehlende Geldmittel haben dazu geführt, daß Kleinbauern ihre legitimen Eigentums- und Besitzrechte gegen die Großgrundbesitzer nicht durchsetzen konnten. Die Kleinbauern fielen einem Teufelskreis zum Opfer, bei dem sie immer mehr Geld benötigten, das sie von den Großgrundbesitzern ausliehen, was schließlich zum Verlust der kleinen Grundstücke führte. Die Bauern wurden zu Gehiltsenpfängern der Großgrundbesitzer, von denen ihre Grundstücke nun bewirtschaftet wurden.

Erst im Jahre 1961 übernahm der Staat als Vermittler im Rahmen einer allgemeinen Flurbereinigung mit dem Gesetz Nr. 35 die Verantwortung für eine Agrarreform. Zum ersten Mal wurde der Begriff „soziale Verwendung des Eigentums“ entwickelt, und es begann eine Phase der Finanzierung von Siedlungsprojekten in ländlichen Regionen und von Verbesserungsprogrammen bezüglich der Bedingungen für Grundstücke, um Agrarfläche zu erweitern. Jedoch hat der Staat diese Politik gefördert, ohne eine klare Strategie für die gewählten Siedlungsprojekte in den ländlichen Regionen auszuarbeiten, ohne die notwendige Infrastruktur für die neuen Siedlungen aufzubauen und ohne die

²⁰⁰ Dokument CONPES 2745 über „Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino“, Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 7. 1994.

²⁰¹ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia“. Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. Der Autor zeigt, daß „ in Jahre 1866 die Regierung des Generals Tomás Cipriano de Mosquera ein Dekret erließ, um die Prozesse der Abgabe von ländlichen Grundstücken zu überprüfen. Diese Grundstücke wurden den religiösen Gemeinden entzogen und rechtskräftig verteilt. Der Grund dieser Aktion war die Tilgung der öffentlichen Schuld des Staates. Die von Großgrundbesitzern gekauften ländlichen Grundstücke wurden zu den Großgrundbesitz des 20. Jahrhunderts. Da Kolumbien zu Beginn

Legalisierungsprozesse zu unterstützen. Als Resultat hat sich die Agrarfläche auf unkontrollierte Art und Weise erweitert, die neuen Siedlungen wurden aufgrund des Mangels an Infrastruktur isoliert, und der Staat hat die Führungsfähigkeit in den entfernten Regionen verloren. Diese Aspekte wurden von den Drogenhändlern ausgenutzt, um sich Immobilien und Grundstücke anzueignen.

Während der letzten 37 Jahre führte die Regierung Kolumbiens acht Agrarreformen durch²⁰², durch die versucht wurde, auf gerechte Art und Weise Grundstücken und Immobilien zu verteilen sowie die zweckmäßige Nutzung des Bodens zu unterstützen. Die Ergebnisse dieser Agrarreformen sind jedoch wirkungslos für die Kleinbauern geblieben. Wenn man die Aufgabe des Staates im Zuge der Agrarreform, für eine gerechte Verteilung des Bodens mit den Bestrebungen des Drogenhandels, Immobilien und Grundstücke zu erwerben, vergleicht, ist anzumerken, daß die Drogenhändler in kurzer Zeit mehr als die Regierung die Struktur der ländlichen Regionen durch den Kauf von Großgrundbesitz verändert haben. Murillo Castaño zeigt, daß „in den letzten zehn Jahren die Drogenhändler eine Million Hektar in den besten ländlichen Regionen gekauft haben, während der Staat in den letzten 25 Jahren 900.000 Hektar durch die INCORA unter den Kleinbauern verteilt hat, mit dem Ziel, eine Agrarreform durchführen zu können.“²⁰³

Auf diese Weise hat der kolumbianische Staat seine Unfähigkeit, die Besitzverhältnisse in den ländlichen Regionen zu lösen, gezeigt. Als Konsequenz hat sich die Verarmung der ländlichen Bevölkerung fortgesetzt. Diese Armutebene dem Drogenhandel den Weg, die Bauern wurden durch den Druck der Drogenhändler geschwächt, und die Suche nach dem schnellen Geld und einfacher Bereicherung wurde gefördert. Da der Staat die Bedingungen für ein ständiges Wachstum in den ländlichen Regionen des Landes nicht geschaffen hat, akzeptierten die Bauern, Indianer und neuen Siedler die Vermittlung durch die Guerilla-Gruppen, die paramilitarischen Gruppen oder die Drogenhändler.

dieses Jahrhunderts keine richtigen Verwaltungsorgane und keine dauernden Grenzen zwischen den Departamentos hatte, führte diese Situation zu einer Verwaltungsverwirrung über die Ausmaße der Grundstücke“.

²⁰² Die von der kolumbianischen Regierung durchgeführten Agrarreformen sind folgende: 1. Das Gesetz Nr. 35 aus dem Jahre 1961. Mit diesem Gesetz wurde der Begriff „soziale Verwendung des Eigentums“ ausgearbeitet und als Bestandteil der Agrarreform entwickelt. 2. Das Gesetz Nr. 1 aus dem Jahre 1968. Mit diesem Gesetz wurde versucht, die Prozesse der Verteilung von Grundstücken in ländlichen Regionen voranzutreiben, um die Probleme der kleinen Bauern in Regionen mit sozialen Konflikten zu lösen. 3. Gesetz Nr. 4 von 1973. Mittels dieses Gesetzes wurden die Mechanismen für den Kauf von Grundstücken definiert. 4. Das Gesetz Nr. 35 von 1982 auch als Amnestie-Gesetz bezeichnet. 5. Das Gesetz Nr. 30 aus dem Jahre 1988. Mit diesem Gesetz war es möglich, die Qualifikation der Grundstücke und Immobilien zu beheben, die Einführung einer spezifischen Einkommensteuer und die Regionen, in denen eine Agrarreform durchgeführt werden konnte, zu bestimmen. 6. Gesetz Nr. 101 aus dem Jahre 1993. Mit diesem Gesetz wurde die „Caja de Compensación Familiar Campesina“ eingerichtet, um soziale Sicherheit in ländlichen Gegenden bieten zu können. 7. Gesetz Nr. 70 aus dem Jahre 1993 auch als gemeinsame Abgabe von Grundstücken für die Gemeinde der Schwarzen des Landes und die Erweiterung des Indianerreservates bezeichnet. 8. Gesetz Nr. 160 von 1994. Das Ziel dieses Gesetzes war, die Bauern, die nicht Großgrundbesitzer waren, mit Immobilien und Grundstücken zu versorgen. Dafür war die Erleichterung der Kreditvergaben und die Beihilfe für die Bauern notwendig. Das Ziel des Gesetzes für die Periode 1995-1998 war, 1 Million Hektar unter 70.000 Familien zu verteilen, sowie 178.400 ländlichen Grundstücke abzugeben, um dieses Vermögen sinnvoll zu regeln.

²⁰³ Gabriel Murillo Castaño. „Narrativo y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo“, in: „Drogas ilícitas en Colombia“, Editorial Arelencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. S. 262.

Im Jahre 1988 wurden von dem Leiter von Fedelónjas, Oscar Borrero, die von den Drogenhändlern durchgeführten Investitionen sowohl für ländlichen als auch für städtische Immobilien und Grundstücke bekanntgegeben. In dem Bericht wurde festgestellt, daß „in der Periode von 1979 bis 1988 die Drogenhändler circa 5,5 Millionen Dollar für den Immobilien- und Grundstückskauf in den Departamentos von Córdoba, Sucre, Antioquia, Meta und Magdalena Medio investiert hatten. Ferner spitzte sich die paramilitärische Gewalt in diesen Regionen zu.“²⁰⁴ Die Gründe für die Entstehung dieser Situation sind folgende Aspekte: 1. die Verstärkung der Bekämpfung der Untergrundbewegungen durch den Staat und die Durchführung dieses Kampfes seit 1978 durch die nationale Armee; 2. der Druck der Guerilla-Gruppe auf die Großgrundbesitzer und Großviehzüchter, um Geldmittel durch Entführung, „Kriegsbesteuerung“ und Erpressung zu erhalten; 3. die Entscheidung der Großgrundbesitzer, ihre Immobilien aufgrund der Unsicherheit im Land an den Meistbietenden zu verkaufen. In Einklang mit den drei oben genannten Punkten, die für die 80er Jahre gelten, verstärkte sich die Rolle des Drogenhandels auf dem Land, da die Drogenhändler zu Großgrundbesitzern in Regionen mit Gewalt- und Unsicherheitsproblemen wurden. Auf diese Art und Weise haben die Drogenhändler das aus dem illegalen Drogengeschäft stammende Geld investiert und gewaschen, was eine wirtschaftliche Anerkennung dieser Akteure bewirkte. Die Drogenhändler ersetzten den traditionellen Großgrundbesitzer und begannen die sogenannten Selbstverteidigungsgruppen der Bauern zu unterstützen, was zu ihrer sozialen Anerkennung führte. Sie wurden als neue Elite dieser Regionen legitimiert und somit wurde ihre Herrschaft durchgesetzt. Ferner gewannen sie militärische Anerkennung, weil sie den Kampf des Staates gegen die Untergrundorganisationen unterstützten, indem das staatliche Heer auf dem Land nicht nur durch die bäuerlichen Selbstverteidigungsgruppen, sondern auch durch Informationen von den Drogenhändlern gefördert wurden. Später wurden diese Aktionen der Drogenhändler nicht nur gegen die Untergrundorganisationen, sondern gegen alle Gruppen durchgeführt, die von den Drogenhändlern als Bedrohung gesehen wurden, was zur Einrichtung von eigenen Armeen führte. Ferner wurden die gekauften Immobilien und Grundstücke in der Nähe von Urwäldern und agrarischen Grenzzonen zu Schutzgebieten für die Drogenhändler, zu Orten für die Einrichtung von Laboren zur Kokaherstellung und für den Bau von Landebahnen. Diese von den Drogenhändlern in den entfernten Regionen Kolumbiens durchgeführten Investitionen führten zu keinem Entwicklungsprozeß auf dem Land. Es gab keinen agrarischen Modernisierungsprozeß, da die Drogenhändler ihr Interesse für die extensive Viehzucht gezeigt haben, und diese Aktivitäten weniger Arbeitskräfte, weniger Investitionen und direkte wirtschaftliche Vorteile bedeuteten. Diese Entwicklung brachte auf dem

Land Arbeitslosigkeit, den Anstieg der Zahl der Bauern ohne Grundbesitz und den Verzicht auf den Anbau von legalen Grundnahrungsmitteln mit sich, was eine Reduktion der nationalen Exportfähigkeit und den Anstieg des Schmuggels und des Imports bedeutete. Die Präsenz der Drogenhändler auf dem Land führte auch nicht zu einer sozialen Kohäsion der Bauern, da durch den Drogenhandel eine unternehmerische Besiedlung in diesen Regionen durchgeführt wurde, die die Einstellung von Arbeitskräften aus anderen Regionen für die Durchführung des illegalen Anbaus, die Herstellung von illegalen Drogen förderte und damit den Bruch der existierenden gesellschaftlichen Strukturen zur Folge hatte. Auf diese Weise verstärkte sich der Drogenhandel, weil die neue Besiedlung völlig von der Illegalität abhängig war und deshalb als soziale Unterstützung für die Drogenhändler angesehen wurde.²⁰⁵ Weniggleich in der Vergangenheit der Besitz von Grundstücken als ein Element für den sozialen Respekt und die Menschenwürde angesehen wurde, weil der Besitz als ein Resultat der legalen und harten Arbeit galt, wurden durch den Drogenhandel diese Werte geändert, weil der Besitz nur als eine Anhäufung von aus kriminellen Machenschaften stammenden Geldern und Immobilien angesehen wurde. Dieser Wandel der Werte lässt sich wie folgt skizzieren:

Vor dem Drogenhandelpänomen

- Soziale Anerkennung und Menschenwürde als Resultat der harten und lebenslangen Arbeit.
- Die privaten Investitionen waren langfristig angelegt.
- Die wirtschaftlichen Aktivitäten waren vor allem die Manufaktur und die Landwirtschaft.
- Die Aktivitäten wurden in der Legalität durchgeführt.
- Die bäuerlichen sozialen Strukturen wurden auf diese Weise verstärkt, was die Verringerung des sozialen Konfliktes und der Gewalt mit sich brachte.
- In Einklang mit den Werten von harter und legaler Arbeit wurden andere Aktivitäten gefördert, wie zum Beispiel die Förderung der Weiterbildung, um die Teilnahme auf dem Markt zu stärken.

Nach dem Drogenhandelpänomen

- Das Grundstück wurde als Mittel angesehen, um soziale Anerkennung zu gewinnen. Der Besitz von Grundstücken und Immobilien wurde als eine Art von individueller Anhäufung aufgrund illegaler Tätigkeiten möglich.
- Als Resultat dieser Anhäufung von Grundstücken und Immobilien stiegen die Zinsen, und die Investitionen verloren an Bedeutung.
- Die extensive Viehzucht und Dienstleistungen wurden besonders entwickelt.
- Es wurde der Individualismus unterstützt und somit wurden die sozialen Strukturen und die soziale Kohäsion auf dem Land stark beeinträchtigt. Es wurden ständig bäuerliche Gruppen vertrieben, was die Stärkung der existierenden sozialen Strukturen verhinderte.
- Das schnelle und einfache Geld wurde gesucht. Es ist nicht mehr wichtig, eine Weiterbildung zu machen, weil die Tätigkeiten mit einer Kultur der Unmittelbarkeit zu tun haben. Man verliert die Fähigkeit, auf den legalen Märkten wettbewerbsfähig zu sein.
- Die informellen Institutionen, die den Staat ersetzen,

²⁰⁴ Carlos Medina Gallego. „Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia“. Docummentos Periodísticos. Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 260.

²⁰⁵ Alejandro Reyes Posada. „Compra de tierras por parte de los narcotraficantes“, in „Drogas Ilícitas en Colombia“ Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. Der Autor zeigt bezüglich des Kaufs von Immobilien und Grundstücken seitens der Drogenhändler, in Hinblick auf seine empirische Untersuchung, daß es zwei Phänomene zu beobachten gibt: „1. Die Großdrogenhändler, die das Monopol des Drogengeschäfts haben, entschieden, Immobilien und Grundstücke besonders in Antioquia, Magdalena, Boyacá und Valle del Cauca, Regionen, die von ihrem Wohnort und ihrer Herkunft weit entfernt waren, zu kaufen. 2. Die Kleindrogenhändler oder Kleinvermittler haben mit aus dem Drogenhandel stammenden Geldern Immobilien und Grundstücke gekauft, die in der Nähe ihres Wohnsitzes liegen. Das erste Phänomen hat mit einer unternehmerischen Besiedlungsinitiative zu tun. Die neuen Haciendas wurden von Spezialisten bei der Herstellung und Verwaltung verwaltet, ohne mit der lokalen Gesellschaft Kontakt aufzunehmen. Diese Situation bringt einen Bruch innerhalb der regionalen Gesellschaften mit sich, da die neuen Großgrundbesitzer das Land gekauft haben, aber keine Führungsrolle übernehmen, obwohl sie die traditionellen und führenden Großgrundbesitzer ersetzen. Das zweite Phänomen, bezüglich der Kleindrogenhändler, stellt die Suche nach sozialer Anerkennung in den Regionen dar. Auf diese Weise wird die Struktur zwischen den Besitzern, den Unternehmern und der bäuerlichen Bevölkerung geändert, da die neuen Investoren die Grundentscheidungen für die Investitionen treffen“.

wurden gefördert.

Das Problem des Grundbesitzes wird immer konfliktreicher aufgrund des Anstiegs des Großgrundbesitzes in den Händen der Drogenhändler, die sich nicht für die Aktivitäten in der Landwirtschaft interessieren. Nach Angaben des kolumbianischen Institutes INCORA, zitiert von Reyes Posada, gehören 1,3% der Großgrundbesitzer 48% des besten Bodens im Land, während 68% der Kleingrundbesitzer (Bauern) nur 5,2% des genutzten Bodens in Kolumbien besitzen. Ferner werden für die extensive Viehzucht wertvolle Zonen benutzt, die für die Landwirtschaft gedacht waren.²⁰⁶

Im Jahre 1992 wurde, nach Angaben des INCORA über die alternative Entwicklung, geschätzt, daß 212 Gemeinden in Kolumbien von dem Koka-, Mohn- und Marihuananbau betroffen waren, in die mittelbar oder unmittelbar circa 300.000 Bauern verwickelt waren, die für 50% bis 60% des gesamten Kokaanbaus, für die 15% bis 20% des gesamten Mohnanbaus und für 45% bis 50% des gesamten Marihuananbaus des Landes zuständig waren. Im gleichen Jahr berichtete die INCORA über den Grundstückskauf durch die Drogenhändler in 242 Gemeinden. In Einklang mit der empirischen Untersuchung von Reyes Posada kann festgestellt werden, daß für das Jahr 1995, drei Jahre nach dem Bericht des INCORAS, die Drogenhändler in 409 Gemeinden Grundstücke gekauft hatten, was einem Anstieg von 69% entspricht. Außerdem sind 42% der insgesamt 1039 Gemeinden von dem Drogenproblem und Grundstückskauf der Drogenhändler betroffen, in Einklang mit der von Reyes Posada durchgeführten Umfrage können die Regionen, in denen Grundstücken seitens der Drogenhändler gekauft werden, wie folgt charakterisiert werden:

- Atlantische Küste: Departamentos von Guajira, Magdalena, Cesar, Atlantico, Bolivar, Sucre und Cordoba.
- Nordwest: Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindio und Chocó.
- Nordost: Santander und Norte de Santander.
- Zentrum: Boyaca und Cundinamarca,
- Südwest: Valle del Cauca, Tolima, Huila, Cauca und Nariño.
- Orinocozone: Arauca, Casanare, Meta, Vichada.
- Amazone: Caqueta, Guaviare, Vaupes, Amazonas und Putumayo.

²⁰⁶ Alejandro Reyes Posada. „Compra de tierras por parte de los narcotraficantes“, in „Drogas Ilícitas en Colombia“ Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997. Der Autor äußerte, daß die Fläche Kolumbiens 114 Mio. Hektar erreicht. Die potentielle Nutzfläche läßt sich, wie folgt, verteilen: 18,78 Mio. für landwirtschaftliche Nutzung, von denen nur 1,77 Mio. in dem modernen Agrarmethoden genutzt werden können, 3,80 Mio. benötigen für die Nutzung eine Verbesserung der Infrastruktur, z.B. Zufahrtsweg, Bewässerungsmöglichkeiten und Bodenbearbeitung, und 13,21 Mio. Hektar können für saisonabhängigen Anbau und eingeschobenen Anbau eingesetzt werden. Die übrigen 95,22 Mio. sind für natürliche Weide, verbesserte Weide, Wald und nicht-landwirtschaftsfähige Zonen vorgesehen. Der Autor sagte, daß die reale Verwendung des Bodens sich wesentlich unterscheidet von der potentiellen Verwendung des Bodens zugunsten der Viehzucht und zum Schaden des Waldes und der Landwirtschaft.

Der Grundbesitz und die sozialen Beziehungen in jeder Region unterscheiden sich in bezug auf die agrarische und feudale Tradition, die Präsenz von Untergrundorganisationen, die industrielle Entwicklung und die Präsenz des Staates. Es ist anzumerken, daß die Regionen, in denen die Drogenhändler viele Grundstücke gekauft haben, in den folgenden Departements liegen: Valle del Cauca, wo die Drogenhändler circa 85,7% der Fläche kauften. Córdoba (84,6%), Quindío (75,0%), Risaralda (71,0%), Antioquia (70,9%), Cundinamarca (70,0%), Magdalena (66,0%), Guajira (66,0%) und Tolima (66,0%).²⁰⁷

Es wird deutlich, daß die Drogenhändler eine mögliche Agrarreform in Kolumbien behindert und gleichzeitig den Prozeß des Großgrundbesitzes forciert haben. Die Folge eines derartigen Prozesses könnte die Unfähigkeit des Landes sein, die nationalen Märkte mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Außerdem verliert der Staat auf internationaler Ebene die Wettbewerbsfähigkeit mit legalen Produkten, da viele produktive Landwirtschaftsregionen bereits von dem Drogenproblem betroffen sind. Die Drogenhändler haben große Flächen gekauft, wie zum Beispiel die Regionen, in denen Kaffee angebaut wird, Regionen der Küstengebiete am Pazifik, im Südwesten und im Zentrum des Landes, in denen sich die Viehzucht entwickelt hat. Wenn der Staat sich nicht zu einer wirklichen Agrarreform verpflichtet, d.h. eine Agrarreform, bei der die von den Drogenhändlern gekauften Grundstücke verteilt werden könnten, bei der eine Modernisierung des Landes ermöglicht und die Infrastruktur erweitert werden kann, wird die Besiedlungsstrategie und die Agrarreform scheitern, da das größte Hindernis für die legalen Produkte die Vermarktung ist. Andererseits verliert der Staat die Möglichkeit, die Prozesse für eine nachhaltige soziale Kohäsion und die Entwicklung einer sozialen Struktur einzuleiten. Die Konsequenz aus dieser Entwicklung ist der weitere Anstieg der Gewalt in ländlichen Regionen des Landes, die Vertreibung immer größerer Gruppen von Bauern, die nicht geordnete Erweiterung der Agrarflächen sowie der Verlust von Naturschutzgebieten in den Anden. In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, daß der einzige Verlierer der Investitionen des Drogenhandels auf dem Land der Agrarsektor des Landes ist.

Während die Armut und die schlechten Lebensbedingungen der Bauern und der Indianer bleiben, wird das Land nicht nur ein günstiger Boden für die illegalen Aktivitäten des Drogenhandels, sondern auch ein Raum für die Gewalt bleiben. Der Friedensprozeß auf dem Land verlangt eine aktive Teilnahme aller betroffenen Akteure, d.h. der Friedensprozeß fordert einen offenen Dialog zwischen den Bauern, die illegale Anbau betreiben, den neuen Siedlern, die abhängig von der illegalen Herstellung der Drogen sind, den paramilitärischen Gruppen, die eine terroristische Gewalt in den

²⁰⁷ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de Estupefacientes. „Política Antidrogas en Colombia.“

Anbauregionen praktizieren, den Guerilla-Gruppen, die wirtschaftliche Vorteile aus dem illegalen Drogengeschäft ziehen, dem Staat und seine Institutionen, die versuchen, ihre Entscheidungsfähigkeit und die Legitimität zu verstärken. Dies bedeutet nicht eine Legalisierung der Akteure des Drogenproblems, sondern die Suche nach Lösungen für eine Situation, die über jeden Zweifel erhaben ist. Wenn die Grundlagen eines ehrlichen Dialogs nicht aufgebaut werden, wird die Illegalität weiter toleriert, als Mittel für das Überleben einer Bevölkerung, die sich in völliger Armut befindet. Die Protestaktionen der Bauern gegen die Besprühung des illegalen Anbaus mit Pflanzvernichtungsmitteln sind ein Merkmal der Destabilisierung der bäuerlichen Wirtschaft, die von der Illegalität aufgrund der schlechten Lebensbedingungen auf dem Land abhängig ist. Aber die Nutzung dieser Protestaktionen von den Guerilla-Gruppen und dem Drogenhandel wurden als einen Versuch angesehen, durch den diese Gruppen die öffentliche Ordnung destabilisieren wollen und durch den die Entscheidungsfähigkeit des Staates bezüglich der Erlassung von notwendigen Maßnahmen im Kampf gegen den Drogenhandel reduziert werden könnte. Der Mangel an Initiativen und die geringe Präsenz des Staates in den neuen Besiedlungen begünstigen den Drogenhandel, der die institutionellen Lücken gefüllt hat, da dort die Illegalität soziale Sicherheit, d.h. hohe Einkommensmöglichkeiten, völlige Sicherheit für den Transport der illegalen Produkte und gute Preise für die Produkte mit sich brachte, Aspekte, die von dem Staat nie gewährleistet wurden.

2.6. Zwischenfazit

Der Narkotisierungsprozess der kolumbianischen Realität beschränkt sich nicht nur darauf, daß das Präfix „Narko“ vor eine Reihe von Aktivitäten, die mit dem illegalen Drogenhandel in Verbindung stehen, hinzugefügt wurde. Er zeigt darüber hinaus, die Unfähigkeit des Staates langfristige soziale, politische und wirtschaftliche Lösungen zu finden. Außerdem zeigt er das Fehlen eines politischen Willens, eine kohäsive Gesellschaft zu schaffen, zu fördern und die zweifelhafte von Widersprüchen geprägte Entwicklung des Antidrogenkampfes zu beseitigen. Dieser Narkotisierungsprozess bedeutete für den Staat einen Perspektivenwechsel bezüglich der strukturellen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme, die den Drogenhandel ursprünglich verursacht hatten: Der Drogenhandel wurde zum strukturellen Problem, das verantwortlich gemacht wird für Gewalt, Straflosigkeit der Täter, Unsicherheit, Armut und Terror. Diese Kurzsichtigkeit und generalisierende Sichtweise erlaubt dem Drogenhandel nicht, sich als ein Bestandteil der Gewaltpirale zu sehen, die Kolumbien seit Anfang

Seguimiento al plan nacional". Kolumbien, 1997. S.24.

des 20. Jahrhunderts beherrscht, und läßt ihn zum einzigen Element der Gewalt gegen Staat und Gesellschaft werden.

Die Gewalt als Resultat einer Politik, die von kurzfristigen und widersprüchlichen Lösungen bestimmt ist und die eine Zentralisierung der Regierung und eine Vernachlässigung der geographisch abgelegenen, sozialpolitisch instabilen Regionen betreibt, steht in Zusammenhang mit einer gescheiterten Agrarreform. Anstatt eine gerechte, die bäuerlichen und indianischen Strukturen und Organisationen stärkende Verteilung des Bodens vorzunehmen und dem Land die Möglichkeit zu eröffnen, sich am internationalen Markt zu beteiligen, schlägt die Regierung mit ihrer Politik eine tiefe Schneise zwischen Arm und Reich, treibt die ökologische Zerstörung voran und ermöglicht eine unkontrollierte Entwicklung hin zu einer Nutzung des Bodens durch extensive Viehhaltung in für landwirtschaftlichen Anbau geeigneten Gebieten. Es ist eine Gewalt, die verbunden ist mit der Akzeptanz einer illegalen, geheimen und sich im Untergrund abspielenden Wirtschaft, durch die das Illegale legalisiert wird und durch die die Mittel und Wege über die eben diese illegale Wirtschaft abläuft, legitimiert werden, damit diese Wege genutzt werden können und Gewinne abwerfen. Es handelt sich um eine Gewalt, die bedingt ist durch die Schwäche der staatlichen Institutionen, die ohne eine gemeinsame Handlungsrichtlinie vorgehen und aus diesem Grund bestechlich sind und somit zum Zentrum der Korruption werden. Eine Gewalt, die in Einklang steht mit einer Justiz voller Lücken und Mißbräuche bezüglich der Strafrechtsprechung, die alles bestraft aber zur gleichen Zeit Opfer von Korruption, Straflosigkeit und Mißbrauch ist. Eine Gewalt, durch die die Zivilgesellschaft die Möglichkeit verloren hat, sich zu organisieren. Diese Gesellschaft versucht, die Menschenwürde wiederzufinden und die dabei mit dem Grundsatz „die Ziele rechtfertigen die Mittel“ vorgeht. Es ist eine Gewalt, die aus der Armut und den schlechten Lebensbedingungen entstanden ist, die zu einer Beteiligung am Drogenhandel führen, sowie aus dem Verlust der sozialen Werte, was zu einer Akzeptanz der aus der Illegalität vorangetriebenen Werte führt. Die Entwicklung dieses Phänomens des Drogenhandels ist somit die Antwort auf eine angehäuften Sozialschuld des Staates gegenüber der Zivilgesellschaft, die nicht überwunden wurde und die deswegen der Legalisierung der Illegalität einen Weg bereitet hat, als einziges Mittel, um Menschenwürde wiederherzustellen sowie die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen. Die Frage nach den sozialen Kosten im Kampf gegen die illegalen Drogen wirft unweigerlich die Problematik der Kostenübernahme auf.²⁰⁸ Der Ersatz des illegalen Anbaus ist nur dann von bleibendem Erfolg, wenn die internationale Gemeinschaft einen Kompromiß schließt und auf nationaler Ebene eine Politik mit langfristigen Lösungswegen verfolgt

²⁰⁸ Guillermo León Escobar, Leiter der „Fundación Simón Bolívar“ wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 22. Dezember 1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien, interviewt. Er zeigt, daß der Kampf gegen den Drogenhandel nicht nur ein großes Spektrum von Akteuren, sondern auch ein großes Spektrum von Bezeichnungen einschließt. Die Kosten der Bekämpfung implizieren einen Kompromiß unter den Staaten, die nicht gezeigt haben, daß sie kompromißbereit sind.

wird. Die Ausrottung von illegalen Plantagen ist ein durchführbares Instrument, wenn die Handels- und Vermarktungsfähigkeit der Bauern sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene gefördert wird. Die Zerschlagung der sogenannten Drogenkartelle ist nur möglich, wenn die internationale Gemeinschaft Kompromisse bezüglich des Finanz- und Bankwesens unterzeichnet, durch die Bankoperationen mit aus der illegalen Drogenkriminalität stammenden Geldern verbunden werden können. Der Konsum ist nur dann kontrollierbar, wenn der politische Wille und die finanziellen Mittel vorhanden sind, um Kampagnen der Prävention und Rehabilitation durchzuführen und wenn die sozialen und wirtschaftlichen Ursachen des Konsums in den betroffenen Ländern überwunden werden. So wird das Verbrechen zum Mittel für die wirtschaftliche und soziale Partizipation und zum Mittel des politischen Einflusses auf regionaler, lokaler und nationaler Ebene. In gleicher Weise wird der Drogenhandel zu einer Art Protest gegen die Unfähigkeit des Staates, soziale und politische Strategien zu fördern und durchzuführen, die geeignet sind, dieses Problem zu lösen, aber vor allem konvertiert das Verbrechen zu einem neuen Werteschema der Zivilgesellschaft.

Der illegale Drogenhandel hat sich als ein zerstörerisches Phänomen in jeder Beziehung erwiesen, ihre Geschäftsbeziehungen entsprechen ihren Interessen als illegale Industrie, innerhalb derer das Spektrum der Akteure immer größer wird.

Als zerstörerisches Phänomen hat der Drogenhandel auf der sozialen Ebene die Anomie verursacht, d.h. die systematische Mißachtung der sozialen Normen, die ein friedliches Zusammenleben ermöglichen; d.h. der Zustand mangelhafter gesellschaftlicher Integration innerhalb eines sozialen Gebildes, der besonders durch Devianz und Nichtbeachtung bisher gültiger Verhaltensweisen gekennzeichnet ist. Diese Anomie wird verstärkt durch den von dem Drogenhandel ausgeübten Terrorismus, durch die von dem Drogenhandel durchgeführte Korruption, durch die von dem Drogenhandel erfüllten grundlegenden Bedürfnisse des Volkes und durch das Fehlen der Justiz, weil die Drogenhändler gleichzeitig als Richter und Kriminelle agieren. Auf diese Weise wurde das Unakzeptierbare akzeptiert und die Illegalität wurde legitimiert als ein Lebensstil und als ein Zusammenleben in der Gesellschaft, die strukturiert ist, durch die von dem Drogenhandel geprägten Werte und dem Streben nach sozialer Anerkennung, es will heißen: der Konsum, die Unmittelbarkeit, der fehlende soziale Kompromiß, der Individualismus und die Zurückweisung des Staates aufgrund seiner Unfähigkeit soziale Lösungen zu finden. In dieser zerstörerischen Kette des Drogenhandels wurden die zivilen politischen und militärischen Akteure des Landes ausgebeutet. Dies bedeutet, daß der Drogenhandel die bäuerlichen Selbstverteidigungsgruppen unterstützt hat, um sie in Bataillone zu verwandeln, die in seinem Dienst stehen. Der Drogenhandel hat die Guerilla benutzt, mit dem

Ziel, Sicherheit und Schutz zu gewinnen, er hat die Guerilla zu einer weiteren Organisation des Drogenhandels gemacht und der Guerilla auf diese Weise ihre Orientierung und ihre politische Rolle genommen. In diesem Zusammenhang muß jeder Friedensprozeß entweder alle an dem Drogenhandel und an dem Kampf gegen die Drogen beteiligten Akteure legitimieren oder der Friedensprozeß muß gegen alle kämpfen, indem alle Beteiligten selbst zum Element der sozialen Unruhe und der Destabilisierung des Systems werden. Diese Zweideutigkeit im Kampf hat die Regierungen Kolumbiens geschwächt und obwohl Friedensverhandlungen mit den Guerilla-Gruppen begonnen wurden, haben die Regierungen ihre Verhandlungen, aufgrund der Zuspitzung der Aktionen durch die Guerilla, aufgrund der kämpferischen Zusammenstöße mit anderen bewaffneten Gruppen, aufgrund der sozialen Unruhen, die entstanden sind durch die Vertreibung der Bauern und durch die ungeordnete Besiedlung neuer ländlicher Gebiete, in denen die Gewalt zum Alltag gehört, beendet. Der Drogenhandel hat auch die Bauern instrumentalisiert, indem er sie als Hilfskräfte für den illegalen Anbau auf den Haciendas benutzte, was die Bildung einer Sozialstruktur auf dem Land und die Verwendung des Bodens für agrarische Nutzung verhinderte. Auf diese Weise wurden die Bauern nicht nur zu Abhängigen des schnellverdienten Geldes, sondern auch zu Abhängigen des Schmuggels von Grundnahrungsmitteln, die nicht mehr in ihren Regionen angebaut wurden. Der Drogenhandel hat außerdem die militärischen Kräfte benutzt, um seinen Antiguerilla-Kampf zu stärken, mit dem Ziel das Militär zu korrumpieren und ihre Fähigkeit, die Bevölkerung zu mobilisieren, zu vermindern, indem er Zweifel an dem Heeres sät. Ferner hat der Drogenhandel die politischen Parteien benutzt, indem er die Kandidaten finanziell unterstützte und eigene Kandidaten aufstellte, um seinen Besitz zu sichern und auf den Prozeß der politischen Entscheidungsfindung Einfluß zu nehmen. Der Drogenhandel hat außerdem die von der Regierung getroffenen Reformen genutzt, um durch die Steueramnestien das Vermögen zu legalisieren. Gleichzeitig hat er die Reform der Agrar- und Besiedlungspolitik benutzt, um in Naturschutzgebieten seine Labore und Plantagen einzurichten, was ihm ermöglichte, das Drogengeschäft in Untergrund abzuwickeln, aber vor allem seine eigenen Sicherheitszonen aufzubauen, in denen er einen eigenen „Drogenstaat“ und eine eigene „Drogenregierung“ entwickelte. Die Drogenhändler entwickelten sich zur gleichen Zeit in neue feudale Großgrundbesitzer, und verstärkten die soziale Ungerechtigkeit auf dem Land, die Arbeitslosigkeit, die Gewalt und verringerten die Produktion legaler Güter. Ferner benutzte der Drogenhandel den Staat, der die Entstehung einer illegalen Wirtschaft erlaubte, die ihn abhängig und auf internationaler Ebene unglaubwürdig und damit weniger souverän machte. Der Drogenhandel als zerstörerisches Element verbreitet Gewalt bei seiner Suche nach sozialer, wirtschaftlicher und politischer Partizipation.

In Wirklichkeit muß das Ausmaß des Problems des Drogenkampfes anders gemessen werden als durch die Zahl der entdeckten Labore, die Zahl der Festnahmen, die Zahl der konfiszieren Tonnen und der mit Koka bebauten Fläche. Dies bedeutet, daß damit begonnen werden muß, die vom Drogenhandel ausgehende Gewalt und die Bedeutung der illegalen Wirtschaft in der legalen Wirtschaft zu beachten. Der Staat läßt sich charakterisieren durch seine Kurzsichtigkeit, da es ihm an der Fähigkeit mangelt, eine vorausschauende Politik zu führen. Seine Aktionen wurden durch Improvisationen bestimmt, die sich durch das Fehlen einer ständigen Selbstreflexion der Regierungsarbeit zeigt. Es gibt keine Forschungskultur und auch keine zuverlässige Statistik, die ermöglichen könnten, die Entwicklung des Problems und die Höhepunkte des Prozesses zu registrieren, zu analysieren und zu schätzen. Als Konsequenz dieser Situation ist jede politische Entscheidung der Regierung falsch, da sie nicht auf die existierende Realität antwortet. Es kann daraus geschlossen werden, daß diese politischen Entscheidungen scheitern werden. Wenn die politischen Entscheidungen falsch sind, zieht das eine Reihe von negativen Konsequenzen mit sich, was zur Folge hat, daß der Staat die Gelegenheit verliert, seine Entscheidungen zu legitimieren und somit nicht mehr als Vermittler agiert. Das Resultat könnte ein totaler Irrtum in der Justiz-, Agrar- und Ernährungspolitik sein, der die Existenz des Staates und Entwicklung des Landes in die Hände des Drogenhandels gibt. Andererseits waren, sind und werden die Vereinigten Staaten der geopolitische Raum des Drogenhandels für Lateinamerika sein, nicht nur weil dort verstärkt illegale Drogen konsumiert werden, sondern auch weil dort die „Peitsche“ für die Formulierung der Wirtschaftspolitik Lateinamerikas ist, indem die bilateralen Beziehungen in Einklang mit dem Drogenproblem durchgeführt werden, wie es der Fall der Unbedenklichkeitsbescheinigung ist, und weil außerdem Europa keine politische Alternative für Lateinamerika darstellt. Nur wenn Europa bereit ist, bezüglich dieses Themas ein Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten zu bilden, können neue Perspektiven im Kampf gegen den Drogenhandel nicht nur durch repressive Maßnahmen gefunden werden. Wenngleich Europa den Weg der Prävention und Rehabilitation gezeigt hat, zeigte es nicht den Willen, die amerikanische repressive Linie zu stoppen.

Andererseits hat der Staat den Konflikt auf der Basis einer gewaltorientierten Mentalität durchgeführt, die aus der Doktrin der nationalen Sicherheit entstanden ist, durch die die Beteiligung des Militärs und die Anwendung des Strafrechts verstärkt wurde. Als Folge hierauf wurde das zivile Leben militarisiert und daraus folgend kam es zu einem Anstieg der Verletzungen der Menschenrechte, die in der nationalen Verfassung festgelegt worden sind. Als Folge der repressiven Maßnahmen wurden Dekrete und Gesetze erlassen, die die Rechte und die Freiheit des Individuums immer mehr einschränkten. Die Justiz war am meisten betroffen von dem Kampf gegen den Drogenhandel, was deutlich wird, durch die Anzahl der Opfer und die Unfähigkeit einen Rechtsstaat

zur Durchsetzung zu verhelfen, wie es die Verfassung vorsieht. Es ist nicht nur ein großer Haushalt, sondern auch eine ständige Verbesserung des Profils der Justiz notwendig, um die Schwächung derselben zu verhindern, was zu einer größeren Straflosigkeit und einem Vertrauensverlust gegenüber dem Gesetz führen könnte. So wird erneut deutlich, daß der Drogenhandel, obwohl er die Regierung zu seinem eigenen Nutzen unterstützt, nicht die Demokratie verteidigt, sondern, im Gegenteil, einen diktatorischen und repressiven Staat fördert, in dem das Individuum immer mehr in seiner persönlichen Entfaltung eingeschränkt wird.

Kolumbien hat sich in den letzten Jahren von einem Kokablätter importierenden und Kokain herstellenden Land in ein Land verwandelt, das nun selbst Koka, Mañihoti und Mañihoti anbaut, Kokain und Heroin herstellt sowie vermarktet. Diese Entwicklung führt zu dem Ergebnis, daß die Politik der Repression nach dem Vorgaben der Ausrottung und Kontrolle, nicht die einzige Lösung für ein Phänomen sein kann, dessen Ursachen in der fehlenden staatlichen Präsenz und in der wachsenden Armut der Bevölkerung liegen. Der Staat muß in der Lage sein, seine Legitimität erneut zu gewinnen, mit dem Ziel, die Illegalität nicht zu akzeptieren.

Ferner ist es deutlich, daß der Konsum angestiegen ist. Dies macht eine Neudefinition der Politik der Prävention und der Rehabilitation notwendig, die sich vor allem auf die jugendliche Bevölkerung in den großen Städten bezieht, in denen sich der Konsum als eine besorgniserregende Entwicklung zeigt. Dies impliziert, daß man die sozialen Probleme nicht nur als einen Bestandteil einer repressiven Politik sehen kann, sondern als eigene Sozialpolitik gesehen werden muß, die auch notwendig für den gesamten Kampf gegen den Drogenhandel ist. In dieser Sozialpolitik muß auch der Ersatz des illegalen Anbaus verstärkt werden, um eine wirkliche und langfristige Lösung zu finden und nicht mehr ein kurzfristiger Mythos und ein Resultat einer zeitlich begrenzten Regierung zu sein. Solange es keine Infrastruktur und keine Vermarktungsmöglichkeiten für die legalen Produkte gibt, wird es auch nicht möglich sein, die Politik des Ersatzes in die Realität umzusetzen. Die Bauern zu bestrafen, d.h. das schwächste Glied der Kette im Kampf gegen den Drogenhandel, löst nicht dieses Problem, da die wirtschaftlich vergleichbaren Vorteile in der Verteilung, dem Transport und der Vermarktung liegen. Solange man weiterhin repressive Maßnahmen unterstützt, verliert Kolumbien lediglich seine Wettbewerbsfähigkeit in der Kokaproduktion und seine bedeutende Rolle in der Drogenproblematik, aber es wird keine wirkliche Lösung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Probleme gefunden werden. Im Gegenteil, Kolumbien wird sich am Ende in einem totalen Krieg, jenseits des Drogenkampfes, finden, mit einer zerstörten Struktur auf sozialer, produktiver und partizipativer Ebene.

Auf lateinamerikanischer Ebene waren die Bestrebungen des Kontinentes nach einer aktiven Teilnahme an der Formulierung einer internationalen Politik sehr gering, weil es an Zusammenarbeit fehlte. Obwohl Anfang der 90er Jahre wirtschaftlich vergleichbare Vorteile für die Andenländer sowohl von Europa als auch von den Vereinigten Staaten geschaffen wurden, wurden diese Bestrebungen nicht aufrechterhalten, was eine unidirektionale Politik im Kampf gegen den Drogenhandel zur Folge hatte, die an einer fehlenden gemeinsamen Verantwortung leidet. Der Leiter der kolumbianischen Antidrogen-Polizei, Oberst José Leonardo Gallego, äußerte in diesem Zusammenhang: „wir denken, daß man die Länder bezüglich des Drogenhandels nicht mehr in der Form klassifizieren sollte, wie man es bisher auf traditionelle Weise getan hat. Im Ausland glaubt man, daß die Länder, die Drogen produzieren, nur die sind, die unter diesem Problem leiden. Wir sind der Überzeugung, daß diese Einstellung von Grund auf verändert werden muß. Der Drogenhandel ist auch ein Problem der Länder, die die Chemikalien herstellen, der Länder, in denen das Geld gewaschen wird.“²⁰⁹ Ferner stellt er fest, daß die internationale wirtschaftliche Unterstützung nicht der eigentlichen Größe des Problems entspricht, was die Entwicklung der Programme im Kampf gegen den Drogenhandel beeinträchtigt und die Handlungsfähigkeit des Staates schwächt. Gleichzeitig bedeutet dies eine große Abhängigkeit von der US-amerikanischen Politik, weil die finanziellen Mittel zum Großteil von den Vereinigten Staaten stammen.

Zusammenfassend kann, wie von einigen Wissenschaftlern, gesagt werden, daß die Bevölkerung in die „Falle“ der Unehrlichkeit gegangen ist, indem sie den illegalen Handel als ein Mittel akzeptiert hat, um das zu bekommen, was der Staat und seine Institutionen nicht gewährleisten konnten. Der Staat seinerseits hat die Illegalität benutzt, um seine wirtschaftliche Position zu stärken, ohne zu merken, daß er seine Entscheidungsfähigkeit und seine politische Position im Kampf gegen das Verbrechen verloren hat. Die internationale Gemeinschaft hat das Phänomen des Drogenhandels benutzt als ein Druckmittel für die Kontrolle der Drogenhändler, ohne dabei zu bedenken, daß eine Abhängigkeitsbeziehung zwischen den verschiedenen Elementen des Prozesses besteht. Dazu gehören die Kontrolle der Chemikalien, des Konsums, des Finanz- und Bankwesens und der Prävention. Auf nationaler Ebene verstärkt sich die Gewaltspirale, weil diese Gewalt zum Motor der Vertreibung und daraus folgend neuer Besiedlung in dem Land wird. Diese Situation führt zu dem Verlust ausländischer Investitionen und ist außerdem ein Hindernis für die Rückführung des im Ausland angelegten Kapitals sowie sie letztendlich die wirtschaftliche Stabilität des Landes und seine effektive Partizipation an dem Internationalen Markt beeinträchtigt.

ⁱ Die statistischen Daten der kolumbianischen Justiz :

²⁰⁹ José Leonardo Gallego, Leiter der Antidrogen-Polizei Kolumbien, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 7. November 1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien interviewt.

<p>Mißtrauen gegen die Justiz</p> <p>Dezember 1995</p> <p>31% die Hilfe und Mittel der Justiz in Anspruch genommen haben.</p> <p>62% machten nichts.</p> <p>1% verhandelten</p> <p>5% führten eigene Justiz</p>	<p>Krise auf der Ebene des Gefängnisystems</p> <p>Realität: 170 Gefängnisse für 28.000 Gefangene.</p> <p>Aktuelle Situation: 40.000 Inhaftierte, was eine Überbelegung von 40% bedeutet</p> <p>Nach Angaben der INPEC im Zeitraum von 1991 und 1997 stieg die inhaftierte Bevölkerung um 38%, d.h. von 29.356 Gefangenen auf 40.617 Gefangene, obwohl nur 28.332 Plätze zur Verfügung stehen.</p> <p>Wegen Stöße gegen das Gesetz Nr. 30 oder nationales Betäubungsmittelstatut gab es 6.504 Inhaftierte</p>	<p>Versöhnungszentren</p> <p>140 Versöhnungs- und Schiedsgerichtszentren.</p> <p>1500 Fälle wurden in Gerechtigkeit versöhnt.</p>	<p>Finanzielle Ausstattung der Justiz</p> <p>1980-1990: 0,6 % des Bruttoinlandsproduktes</p> <p>1995: 1,17% des Bruttoinlandsproduktes</p> <p>Von 26.352 Behörden in der Justiz im Jahre 1990 stieg die Zahl auf 40.932 im Jahre 1995.</p>
--	---	---	--

¹Von der Dirección Nacional de Estupefacientes eingereichte Klagen bezüglich der Enteignung von Vermögen der Drogenhändler

DATUM	NAM E	W ERT (kolumbianische Peso) *
21. Februar 1997	Jairo Correa Alzate	\$ 1.000.000.000,00
21. Februar 1997	Sociedad Correa Alzate	\$ 3.000.000.000,00
14. März 1997	Iván Urdinola Garzales	\$ 1.000.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 100.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 20.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 80.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 100.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 80.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 100.000.000,00
02. April 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 500.000.000,00
22. April 1997	Otoniel de Jesús González	\$ 600.000.000,00
22. April 1997	Otoniel de Jesús González	\$ 50.000.000,00
22. April 1997	Juan Carlos Ramírez	\$ 100.000.000,00
20. Mai 1997	Erben de Pablo Escobar	\$ 5.000.000.000,00
23. Mai 1997	Brüder Ochoa Vásquez	\$ 500.000.000,00
05. Juni 1997	Erben Gustavo Gaviria	\$ 1.000.000.000,00
05. Juni 1997	María Eugenia Vásquez	\$ 10.000.000,00
24. Juni 1997	Juan Pablo Escobar Henao	\$ 2.500.000.000,00
26. Juni 1997	Brüder Ochoa Vásquez	\$ 1.000.000.000,00
26. Juni 1997	Brüder Ochoa Vásquez	\$ 1.000.000.000,00
29. Juni 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 5.000.000.000,00
01. August 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 2.000.000.000,00
12. August 1997	Erben Gonzalo Rodríguez Gacha	\$ 417.700.000,00
12. August 1997	Eduardo Dávila Amanta	\$ 500.000.000,00
19. August 1997	Miguel Rodríguez Orejuela	\$ 627.200.000,00
26. August 1997	Marilyn Gascas Castro	\$ 500.000.000,00
16. September 1997	Iván Urdinola Garzales	\$ 100.000.000,00
16. September 1997	Erben Gustavo Gaviria	\$ 900.000.000,00
16. September 1997	Eduardo Dávila Amanta	\$ 800.000.000,00

* Es liegt keine aktueller Kurs zugrunde

Von der Dirección Nacional de Estupefacientes eingereichte Gesuche bezüglich der Enteignung von Vermögen der Drogenhändler

DATUM	GESUCH	W ERT (kolumbianische Peso)
13. Februar 1997	Pastor Peñarón Henao	\$ 1.000.000.000,00

14. März 1997	Pastor Perafán Hom en	\$ 100.000.000,00
29. April 1997	Guillermo Ortiz Gaitán	\$ 150.000.000,00
05. Mai 1997	Pastor Perafán Hom en	\$ 5.000.000,00
10. Juni 1997	Sheila A ranna de N asser	\$10.000.000.000,00
29. Juli 1997	Guillermo Ortiz Gaitán	\$ 100.000.000,00

Diese 35 Aktionen haben einen Wert von 39.939.900.000,00 in kolumbianischer Währung.

ⁱ **Verwendete Drogen in Kolumbien gemäß der Studie von 1996 nach sozialer Bevolkerungskunde-Variable**

	BASUKO	MARIHUANA	KOKAIN
Geschlecht:	Gesamt: 385.625 (1,5%)	Gesamt: 1.368.952 (5,4%)	Gesamt: 400.473 (1,6%)
Männlich	310.125 (2,5%)	1.074.543 (8,6%)	332.303 (2,7%)
Weiblich	75.501 (0,6%)	312.409 (2,4%)	68.171 (0,5%)
Alter:			
12-17 Jahre	26.854 (0,5%)	159.285 (2,9%)	24.993 (0,5%)
18-24 Jahre	64.664 (1,3%)	315.562 (6,6%)	53.241 (1,1%)
25-44 Jahre	274.259 (2,6%)	755.259 (7,2%)	255.778 (2,5%)
45-60 Jahre	19.848 (0,4%)	156.846 (3,2%)	66.462 (1,3%)
Ausbildung:			
Keine	10.599 (0,7%)	40.841 (2,8%)	77 (0,0%)
Grundschule nichtbeendet	57.322 (1,2%)	231.797 (4,7%)	54.435 (1,1%)
Grundschule	62.358 (1,4%)	142.399 (3,1%)	32.625 (0,7%)
Abiturnichtbeendet	118.368 (1,5%)	449.39 (5,7%)	114.837 (1,5%)
Abitur	64.782 (1,6%)	251.163 (6,2%)	89.853 (2,2%)
Universität	72.197 (2,6%)	271.713 (9,7%)	108.646 (3,9%)
Wichtige Tätigkeit			
Sich um eine Stelle bewerben	67.548 (6,0%)	154.292 (13,7%)	64.989 (5,7%)
Arbeit	254.353 (2,2%)	809.481 (7,0%)	244.985 (2,1%)
Arbeitslose	5.448 (1,6%)	27.718 (8,0%)	14.262 (4,1%)
Rentner	2.666 (0,7%)	23.019 (6,2%)	8.588 (2,3%)
Hausarbeit	34.883 (0,5%)	143.524 (2,2%)	
Ausbildung	20.298 (0,4%)	221.282 (3,9%)	41.749 (0,7%)
Invalide	429 (0,2%)	7.638 (4,4%)	
Region:			
Pacífica	115.465 (2,5%)	295.802 (6,3%)	88.661 (1,9%)
Antioquia	84.560 (2,4%)	405.265 (11,7%)	82.814 (2,4%)
Central	63.989 (2,0%)	172.831 (5,4%)	62.205 (1,9%)
Bogotá D.C.	73.760 (1,8%)	275.955 (6,7%)	96.905 (2,3%)
Antiguos Territorios	3.402 (1,2%)	6.996 (2,5%)	2.157 (0,8%)
Atlántica	28.274 (0,5%)	126.508 (2,4%)	34.193 (0,6%)
Oriental	16.175 (0,4%)	103.596 (2,3%)	33.538 (0,7%)

Der Konsum von Heroin war sehr gering. Insgesamt werden etwa 12.566 Personen, die irgendwann im Leben Heroin konsumiert haben, geschätzt. Für das Morphin wurden 54.739 Konsumenten geschätzt. Diese Fälle entsprechen den Personen, die Morphin mit und ohne artzlichen Rezept konsumiert haben.

Der Konsum von Alkohol von Personen, die irgendwann aber nicht oft Alkohol konsumieren, erreichte 35,5% der Bevölkerung und der Tabakkonsum 18,5%.

Quellen: Rodríguez Ospina, Edgar. „Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 1996“. Dirección Nacional de Estupefacientes-CEIS-Fundación Santa Fe Hrsy. Santafé de Bogotá, Kolumbien 1997.

ⁱ **Mittel für die Drogenbekämpfung auf der Ebene der Prävention und Rehabilitation zwischen 1981-1994 (in kolumbianische**

	Peso)			
Institutionen der Regierung, die das Geld bekommen haben	1981	1992	1993	1994

I. Zentrale Regierung				
a. Erziehungsministerium		98,5		670,8
b. Gesundheitsministerium	25,0		20,5	1.557,6
c. Kommunikationsministerium			405,8	235,6
d. Präsidentschaftsrat für die jungen Leute, die Frauen und die Familie				1.024,6
Zwischensumme der zentralen Regierung	25,0	98,5	426,3	3.488,7
II. Departements				
a. Atlántico				45,8
b. Caldas				980,0
c. Santander				688,6
Zwischensumme der Departements				1.714,3
III. Gemeinden				
a. Bogotá				531,8
b. Medellín				224,3
Zwischensumme der Gemeinden				756,1
GESAMT SUMME	25,0	98,5	426,3	5.959,2

Quelle: López Restrepo, Andrés. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico“ In: „Drogas ilícitas en Colombia“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997, Seite 443.

3. DIE BEKÄMPFUNG DES RAUSCHGIFTHANDELS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND :

-

INTERESSENKONFLIKT ZWISCHEN DER NATIONALEN ORIENTIERUNG UND DER LOKALEN POLITIK

3.1. Deutschland: Ein wichtiger Markt des Drogenhandels

"Hohe Kriminalitätsrate plus unzulängliche Strafverfolgung haben sich im Bewußtsein weiterer Bevölkerungsteile zu dem Bild verfestigt, daß das Verbrechen überhandnimmt und der Staat nicht in der Lage ist, seine Bürger davor zu schützen."¹ In einer bestimmten Weise reflektiert diese Annäherung das Gefühl des Bürgers in der Bundesrepublik, für den die Sicherheitslage ein Problem geworden ist, an dem viele verschiedene Akteure der organisierten Kriminalität teilnehmen. 50 Prozent der Bürger in ganz Deutschland, im Osten 76 Prozent sind mit dem Schutz durch die Polizei nicht zufrieden. 36 Prozent der Befragten im Westen und 52 Prozent im Osten meinen, daß in ihrem Staat ein Straftäter besser geschützt werde als der normale Bürger.² Diese Empfindung des Mißtrauens ist in der Bundesrepublik aufgrund der hohen Kriminalität auf allen Ebenen der Gesellschaft zu finden. Nach der Öffnung der Berliner Mauer am 9. November 1989 und der seither drastischen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Osteuropa hat der Rauschgifthandel seine Netze und sein Modus operandi ausgeweitet, wobei nicht nur die Menge illegaler Drogen in Europa angestiegen ist, sondern auch immer neue Routen durch die osteuropäischen Länder entdeckt wurden. Neue Fälle der Kriminalität sind auf den vergrößerten Drogenmarkt und auf den erhöhten Konsum von Rauschgift zurückzuführen.

Der Konsum von Rauschgift in Deutschland - besonders von Kokain, Amphetamin - ist in den letzten Jahren unaufhaltsam angestiegen. Die von der Polizei registrierte Zahl der erstaußfälligen Konsumenten harter Drogen ist offenkundig gestiegen. Gemäß des Beauftragten des Innenministeriums, Norbert Seitz, stieg die Zahl der erstaußfälligen Konsumenten harter Drogen in der Zeit von Januar bis Oktober 1996 um 13,7% an. Während es von Januar bis Oktober 1995 10.678 Fälle gab, wurden im Jahr 1996, im gleichen Zeitraum, 12.144 Fälle registriert.³ Die aktuelle Tendenz zeigt, daß immer mehr harte Drogen konsumiert werden. „Im Jahr 1998 erhöhte sich die Zahl der Erstaußfälligen Konsumenten harter Drogen (Ekhd) auf 20.943 Personen. Dies entspricht einer Steigerung von 1,7% gegenüber dem Vorjahr. Die Entwicklung verlief bei den einzelnen Rauschgiftarten äußerst unterschiedlich. Während hohe Zuwächse bei Amphetamin (+20,2%) und Kokain (+10,6%) registriert wurde, waren die Zahlen der Ekhd in

¹ Rudolf Wassenmann, „Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis. Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 23/95, 2. Juni 1995, S. 6.

² Vgl. Elisabeth Nollmann, „Kein Schutz, keine Gleichheit, keine Gerechtigkeit“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. März 1995, S. 5.

³ Norbert Seitz, Leiter der Geschäftsstelle des Beauftragten der Bundesregierung für Drogenfragen des Innenministeriums wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 19. November 1996 in Bundesministerium des Inneren in Bonn interviewt.

Zusammenhang mit Heroin (-1,3%), Ecstasy (-25,5) und LSD (-19,6%) rückläufig⁴

Tabelle 4: Erstauffällige Konsumenten harter Drogen

Drogen Jahr	Heroin	Kokain	Amphetamin	LSD	Sonstige	Ecstasy
1991	67,5%	17,8%	11,4%	1,8%	1,4%	0%
1993	59,8%	23,1%	13,5%	1,2%	2,4%	0%
1995	39,6%	24,1%	17,7%	4,4%	0,7%	13,5%
1997	35,4%	20,8%	22,3%	5,5%	0,6%	15,3%
1998	34,5%	22,7%	26,5%	4,3%	0,7%	11,3%

Bundeskriminalamt (BKA) „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“, Wiesbaden, 1995, S. 57, und 1998 Seite 8.

Nach Aussagen von Norbert Seitz "sind die gesundheitlichen Folgen des Drogenkonsums enorm. Allein in der Bundesrepublik Deutschland sind etwa 120.000 abhängig von sogenannten Haschisch-Drogen, ganz deutlich aber von Heroin. Es sind Menschen, die weder selbständig arbeiten können, noch sonst ein vernünftiges Auskommen haben, sondern ganz von der Sozialhilfe leben. Sie leben in Drogenelend, und sie kommen entweder durch eine Überdosis von Heroin zu Tode oder aber sterben irgendwann an den Folgen ihrer Sucht."⁵

Aber Deutschland ist nicht nur ein Land für Konsumenten, daneben hat es sich zu einem Transitland nach Zentral- und Westeuropa entwickelt, „ Deutschland ist nicht nur Bestimmungs-, sondern auch Transitstaat. In 69 Fällen sollten 138.973 Konsumeinheiten (KE) Ecstasy, in 45 Fällen insgesamt 9,3 kg Amphetamin und in 15 Fällen insgesamt 6.404 Trips aus bzw. über die Bundesrepublik Deutschland in andere Staaten geschmuggelt werden“⁶.

⁴ Bundeskriminalamt (BKA) „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland –Kurzdarstellung–“, 1998, Seite 3.

⁵ Norbert Seitz am 19. November 1996 in Bundesministerium des Inneren in Bonn..

⁶ Bundeskriminalamt (BKA) „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland –Kurzdarstellung–“, Wiesbaden, 1998, Seite 6.

Tabelle 5: Sicherstellungen enger illegaler Drogen in der Bundesrepublik Deutschland

Sicherstellung in der Bundesrepublik Deutschland	1994	1995	1997	1998
Heroin	1.591 kg	993 kg	722,2 kg	685,9 kg
Kokain	767 kg	1.846 kg	1.721,2 kg	1.133,2 kg
Cannabis (Haschisch)	4.033 kg	3.809 kg	4.167,3 kg	14.897,2 kg
Marihuana	21.660 kg	10.436 kg	7.327,6 kg	6.109,5 kg
Amphetamin	120 kg	138 kg	233,6 kg	309,6 kg
Synthetische Betäubungsmittel	239.051 Tabletten	380.858 Tabletten	694.281 KE	419.329 KE
LSD	29.627 Trips	71.069 Trips	78.430 Trips	32.250 Trips

Statistik des Bundesministeriums des Innern, Bonn, 1995, und Bundeskriminalamt (Hrsg.) „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland – Kurzdarstellung“, Wiesbaden, 1998 Seite 9.

Mittlerweile hat sich Deutschland auch zu einem drogenproduzierenden Land entwickelt. Die Entdeckung von Rauschgiftlaboren ist ein Zeichen für diesen neuen Aspekt der Drogenproblematik innerhalb Deutschlands. Bemerkenswert ist, daß die Herstellung der synthetischen Drogen bzw. Ecstasy gestiegen ist. Informationen des Innenministeriums zeigten daß, in der Zeit von Januar - Oktober 1996 die Zahl der Rauschgiftlabore auf 13 im Vergleich mit der Zahl der sichergestellten Rauschgiftlabore im gleichen Zeitraum im Jahr 1995 stieg - es gibt zweieinhalb - Im Berichtsjahr 1998 des Bundeskriminalamtes wurde geschrieben, daß „Im Jahre 1998 15 Rauschgiftlabore (1997: 16) entdeckt wurden. Die Rauschgiftlabore waren für die Herstellung stimulierender und halluzinogen wirkender Drogen eingerichtet. In zehn Laboren erfolgte die Produktion von Amphetamin und in zwei Laboren die Synthese von Amphetaminderivaten (Ecstasy).“⁷

3.2. Die Problematik in Deutschland und verantwortliche Institutionen für das Problem

1957 wurde von der Weltgesundheitsorganisation die Sucht als ein Zustand periodischer oder chronischer Vergiftung, hervorgerufen durch den wiederholten Gebrauch einer natürlichen oder synthetischen Droge, definiert. In Deutschland gibt es vier Kriterien, um die Sucht zu bestimmen:

1. ein unbezwingbares Verlangen zur Einnahme und Beschaffung des Mittels,
2. eine Tendenz zur Dosissteigerung (Toleranzsteigerung),
3. die psychische und meistens auch physische Abhängigkeit von der Wirkung der Droge,
4. die Schädlichkeit für den einzelnen und/oder die Gesellschaft.⁸

Diese Definition führte zu einer Annäherung an die Drogenproblematik in Deutschland. Die Folgen einer

⁷ Bundeskriminalamt (Hrsg.) „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland – Kurzdarstellung“, Wiesbaden, 1998. Seite 6.

Definition der Weltgesundheitsorganisation erlaubte ein breites Feld für den Konsum illegaler Drogen, wobei in den 60er Jahren die Sucht nicht als ein Problem wahrgenommen wurde, sondern den Charakter einer Modeerscheinung hatte. Diese verbreitete "Mode des Konsums illegaler Drogen" war besonders in intellektuellen Kreisen zu finden. Nach Aussagen der Parlamentarischen Staatssekretärin, Sabine Bergmann-Pohl, "wurde Cannabis mit der Studentenbewegung ab 1967/68 in Deutschland bekannt. Obwohl Cannabis eine der am häufigsten gebrauchten psychotropen Substanzen in der Welt ist, gibt es über seine gesundheitlichen Auswirkungen immer noch Verwirrung. Eben aufgrund dieses Mangels an genauem Wissen gibt es über Cannabis und seine Wirkung vielfältige Mythen."⁹

Anfang der 70er Jahre ist der Mißbrauch von Rauschgift in der Bundesrepublik als eine Protestaktion gegen die tief eingeprägte Strukturen der Gesellschaft angestiegen. Seitdem wurde die Entstehung von Institutionen auf polizeilicher Ebene notwendig, die die Kontrolle und die Entwicklungen dieses Verhaltens registrieren sollen. Das Bundeskriminalamt (BKA) legt seit 1971 einen Rauschgiftjahresbericht vor, in dem sowohl die Tendenzen des Rauschgiftkonsums als auch die jährlichen Statistiken über die zahlenmäßige Entwicklung der Fälle, die direkte Beschaffungskriminalität, die Straftaten von Konsumenten harter Drogen, die Sicherstellungen beschlagnahmter Drogen aufgezeichnet werden.

Obwohl sich in den 60er und 70er Jahren eine wachsende Tendenz zum Drogenkonsum und Rauschgifthandel abzeichnete, hat die deutsche Regierung diese Problematik innerhalb ihrer politischen Prioritäten nicht festgelegt. Länder wie die Niederlande, England und Schweden hatten Anfang der 70er Jahre nicht nur Substitutionsbehandlungen durchgeführt, sondern auch flexible Regelungen für das Drogenproblem aufgestellt. Deutschland schien sich im Vergleich zu den anderen Ländern von der Problematik nicht betroffen zu fühlen. Das im Jahre 1981 in Kraft getretene Betäubungsmittelgesetz bestimmte eine neue Phase für das Interesse und die Wahrnehmung des Drogenphänomens. Zu Anfang der Dekade der 90er Jahre hat Deutschland erschreckende Zahlen im Bezug auf den Drogenkonsum registriert. Die Statistiken über den Mißbrauch und Handel von Rauschgift waren alarmierend. Es war klar, daß man das Problem möglicherweise unterschätzt hatte. Norbert Seitz behauptet: „Wir hatten in den 68ern in der Bundesrepublik Deutschland unsere Probleme mit dem Cannabiskonsum. Wir haben das als die Hippie Flower Power Zeit` beschrieben. Dieses Phänomen gab es nicht nur in Deutschland. Wir hatten auch unsere unterschiedlichen Phasen beim Heroinkonsum, beim Kokainkonsum, aber das waren eigentlich Probleme, die nicht ernstgenommen wurden, da die Zahl der Konsumenten von geringer Bedeutung war. Kokain wurde bei uns lange Zeit als `City meeting Drogen` bezeichnet. Das betraf das Establishment der Künstler und ähnliche. Bisher konnte der Kreis der Betroffenen eingeschränkt werden. Inzwischen greift der Drogenkonsum auf andere Schichten der Gesellschaft über, besonders auf die jüngere Generation. Man

⁹ Bundeskriminalamt (Hrsg.), „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“, Wiesbaden, 1995, S. 5.

sagt uns immer, daß die Bilder der Entwicklung im Drogenbereich in gewisser Weise ein Spiegel der Gesellschaft sind. So gibt es etwas Krankes in unserer Gesellschaft." ¹⁰

Angesichts der Recherchen des Bundesministeriums für Gesundheit und des Instituts für Therapieforschung in München ist die Zahl der Drogenkonsumenten, die zwischen 10 bis 14 Jahre alt sind, noch sehr gering. Die Problematik beginnt bei Konsumenten im Alter zwischen 14 bis 18 Jahren, und sie verschärft sich bei Erwachsenen, die zwischen 18 bis 24 Jahre alt sind, und an Cannabis, synthetischer oder harter Drogensucht leiden. Der Konsum von harten Drogen ist für Erwachsene zwischen 24 bis 35 Jahren nicht nur gefährlicher, sondern auch häufiger, weil ihre Sucht nach Rauschgiftmitteln zur Gewohnheit geworden ist, und als ein Lebensstil angesehen wird. Cannabis ist das am häufigsten in Deutschland gebrauchte Rauschmittel. Nach Schätzungen des Innenministeriums konsumieren etwa vier Millionen Deutsche gelegentlich Cannabis. Aus verschiedenen Studien zum Konsumverhalten in Deutschland wurde u.a. errechnet, "daß mindestens 1.000.000 Menschen in der Bundesrepublik illegale Drogen konsumieren. Die Zahl der Personen, die häufiger harte Drogen bzw. Heroin, Kokain und synthetische Betäubungsmittel gebrauchen, wird auf 200.000 bis 300.000 geschätzt. Darin enthalten ist ein harter Kern von Drogenabhängigen, insbesondere mit intravenösem Gebrauch, der etwa 70.000 bis 100.000 Personen umfaßt." ¹¹ In den letzten Jahren wurde eine wachsende Zahl von Konsumenten harter Drogen in der Polizeistatistik verzeichnet. Es ist anzumerken, daß es über den Ecstasykonsum keine genaue Statistik aus den Vorjahren gibt, da der Konsum dieses synthetischen Mittels relativ neu in Deutschland ist.

Tabelle 6: Altersstruktur der Kokainkonsumenten

Alter/Fälle Kokainkonsum	14-18 Jahre alt	18-21 Jahre alt	21-25 Jahre alt	25-30 Jahre alt	30-40 Jahre alt
1991	30	259	703	765	593
1992	46	307	663	790	671
1993	66	356	879	953	825
1994	94	494	1.081	1.316	1.092
1995	105	484	970	1.227	1.201

Quelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.). „Erstaufällige Konsumenten harter Drogen. Altersstruktur der Kokainkonsumenten“. „Rauschgiftjahresbericht 1995“ Wiesbaden, 1995. Tabelle 23 des Anhangs des Berichts

Tabelle 7: Ecstasykonsumenten nach Alter

⁹ Sabine Beigmann-Pohl beim Drogenrat des deutschen Parliaments: „Statt «Wundermittel» Welterentwicklung der Drogenhilfe. 05 Dezember 1995.

¹⁰ Norbert Seitz am 19. November 1996 im Bundesministerium des Inneren in Bonn.

¹¹ Klaus Heibst. "Umfang des gesamten Mißbrauchsverhaltens in der Bevölkerung", in: Politische Studien, Heft 344, Nov./Dez. 1995, Zitiert in: „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wiesbaden, 1995. S. 58.

Alter/Fälle Ecstasykonsum	14-18	18-21	21-25	25-30	30-40
1995	285	890	765	340	120

Bundeskriminialamt (Hrsg.). „Erstauffällige Konsumenten harter Drogen. Altersstruktur der Ecstasykonsumenten“. Rauschgiftjahresbericht BKA 1995. Tabelle 25 des Anhangs des Berichts.

Im Jahr 1995 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 162.854 Delikte der Rauschgiftkriminalität registriert, bei denen es sich in 158.477 (97,3%) der Fälle um Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz handelte. Im Vergleich mit den Zahlen von 1994 zeigte sich eine Steigerungsrate von 19,7%. „Insbesondere in Zusammenhang mit Amphetamin (+102,3%), LSD (+62,5%), Kokain (+25,9%) und Cannabis (+19,9%) war ein starker Anstieg der Deliktzahlen festzustellen. Die Delikte in Zusammenhang mit Heroin sind um 5,2% gestiegen, die in Verbindung mit sonstigen Betäubungsmitteln, zu denen auch Ecstasy zählt, erhöhten sich um 40,9%. Die Gesamtzahl der erstauffälligen Konsumenten harter Drogen hat mit einem Anstieg um 4,9% auf 15.230 eine neue Rekordhöhe erreicht, die ausschließlich auf die Entwicklung im Bereich der synthetischen Betäubungsmittel zurückzuführen ist.“¹² Es ist auffällig, daß in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern Europas mehr Menschen aufgrund des Konsums von Rauschgiftmitteln sterben. 1995 wurden 4.566 Drogentote in Europa¹³ registriert, 1.565 (34,27%) von ihnen in Deutschland. Nach der Bundesrepublik Deutschland sind Italien (1.132) und Spanien (573) die am stärksten betroffenen Länder. 1998 verstarben bundesweit 1.674 Menschen in Zusammenhang mit dem Mißbrauch von Betäubungsmitteln. „Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg um 173 Fälle (+11,5%). In den einzelnen Bundesländern sind unterschiedliche Tendenzen feststellbar. Während in Bremen, Hessen, Bayern, Brandenburg und Thüringen eine Steigerung zu verzeichnen war, sanken die Rauschgifttodesfälle in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.“¹⁴ Nach Angaben der Regierung bedeutet die Zahl der Drogentoten nicht, daß das Drogenproblem in Deutschland stärker wurde, sondern daß die Forschung über die Todesursache in Deutschland im allgemeinen genauer geworden ist. „Das Bundesgesundheitsministerium hat versucht, die Todesumstände der Drogenopfer näher zu beleuchten: Eine Überdosis war mit 72% die häufigste Todesursache. An Krankheiten wie AIDS und anderen Infektionen starben fünf Prozent der Drogenopfer.“¹⁵ Gemäß Aussagen des Beauftragten des Innenministeriums, Norbert Seitz, werden in Deutschland alle Fälle von Drogentoten registriert. Das heißt, es werden in einer Statistik nicht nur die Todesfälle von Konsumenten harter Drogen, sondern auch von gelegentlichen Drogenkonsumenten erfaßt. Aufgrund dieser Ermittlungsweise werden, so die Regierung, mehr Tote zu der Zahl der Drogentoten gezählt, weil man die Ursachen für den Tod genau erforschen kann. Diese Informationen könnten für die Formulierung der Maßnahmen über Vorbeugung des

¹² Bundeskriminialamt (Hrsg.). „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“, Wiesbaden, 1995. S. 11.

¹³ Hierzu gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, die Schweiz und Spanien. Nationale Statistik/IP Lyon SG.

¹⁴ Bundeskriminialamt (Hrsg.). „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“, Wiesbaden, 1998. Seite 3.

Drogenkonsums von Bedeutung sein.

Auf der politischen Ebene erregte das Thema der Drogenproblematik Anfang der 90er Jahre die Aufmerksamkeit der Parteien. Der Diskussion und dem Interesse über das Drogenproblem wurde Priorität eingeräumt. Dem entsprechend konnte man in einem Bericht aus dieser Zeit lesen, daß "schließlich das Thema 'Krieg gegen die Drogen' in den politischen Reden der Konservativen und extremen Rechten mehr und mehr Raum einnimmt, und dem entsprechend wird auch das Thema innere Sicherheit diverse Wahlkämpfe, insbesondere der CDU, im Jahr 1994 bestimmen."¹⁶ Jedoch wurde die Drogenproblematik kein Thema des Bundestagswahlkampfes im Jahre 1998 aufgrund des Scheiterns der existierenden Drogenpolitik.¹⁷

Bezüglich der verantwortlichen öffentlichen Körperschaften für die verschiedenen Formen der Drogenbekämpfung ist folgendes zu nennen: Im Rahmen der nationalen und internationalen Drogenpolitik sind die Bundesministerien des Innern und der Finanzen für die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität verantwortlich. Das Innenministerium bearbeitet die Maßnahmen sowie die Informationen vom Bundeskriminalamt.

Auf der Ebene des Präventionsbereichs wie zum Beispiel die Nachfragereduzierung, die Therapie und die Rehabilitation sowie die wissenschaftliche Forschung ist das Bundesministerium für Gesundheit zuständig.

Die internationale Arbeit wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und dem Auswärtigen Amt durchgeführt. Mit Hilfe der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird nach alternativen Entwicklungen in den Ländern der Dritten Welt, die von dem Anbau und der Herstellung von Rauschgift betroffen sind, gesucht. Das Auswärtige Amt ist für die außenpolitische Koordinierung verantwortlich.

3.3. Der nationale Rauschgiftbekämpfungswahlkampfplan und seine Struktur

Am 13. Juni 1990 wurde unter Vorsitz von Bundeskanzler Helmut Kohl der Nationale

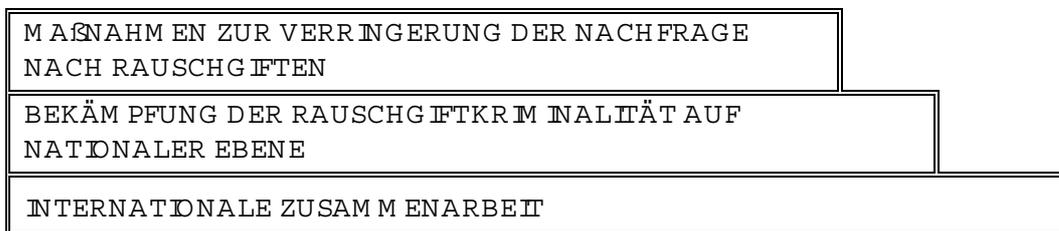
¹⁵ Gesundheitsministerium „Politik gegen Drogen“. Bonn, März 1996.

¹⁶ Ein Jahresbericht vom Observatoire géopolitique des drogues (ODG). (Hrsg.) "Der Welt-Drogen-Bericht". München, Deutsche Erstausgabe Dezember 1993. S. 118.

¹⁷ Günter Amendt, in: „Die Zeit“, 10. September 1998. S. 69, schrieb: „Einzig die Grünen heben wenigstens einen Aspekt des Drogenproblems auf ihre Wahlplakate. Mit der Forderung, Cannabis zu legalisieren, bleiben sie aber auf sicherem Terrain, schließlich hat selbst das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, eine Mindestmenge für den straffreien Konsum von Cannabis festzulegen [...] Von den Regierungsparteien ist zum Thema Drogen im Wahlkampf gar nichts zu hören. Da sind sie gut beraten, denn die Rauschgiftbilanz der Ära Kohl ist so niederschmetternd, daß ihre öffentliche Erörterung politisch nur Schaden kann. In Kohls sechzehn-jähriger Amtszeit ist nicht nur die Zahl der Erstkonsumenten harter Drogen kontinuierlich gestiegen, auch die Zahl der Drogentoten ist von Jahr zu Jahr gewachsen und hat sich auf einen hohen Niveau eingependelt.“

Rauschgiftbekämpfungsplan in Bonn verabschiedet. Der Plan war das Ergebnis der Zusammenarbeit wichtiger gesellschaftlicher Organisationen und Gruppen sowie Vertretern der Bundesländer. In seiner Erklärung betonte der Bundeskanzler: „Der Kampf gegen den Drogenmißbrauch ist eine gewaltige Herausforderung für alle freiheitlichen Gesellschaftsordnungen. Wenn es uns nicht gelingt, alle Kräfte zusammenzufassen, laufen wir Gefahr, daß auch bei uns die Entwicklung aus dem Ruder läuft [...]. Auf dem Gebiet der Vorbeugung ist es unsere vordringliche Aufgabe, alles zu tun, damit die junge Generation für ein Leben ohne Suchtstoffe gewonnen und der Konsum geächtet wird.“¹⁸ Noch einmal wurde eine enge internationale Zusammenarbeit gegen den Drogenhandel als Schwerpunkt eines erfolgreichen Konzeptes für den Kampf gegen das Rauschgiftgeschäft gefordert. Diese Zusammenarbeit könnte nicht nur eine Verringerung des Drogenangebotes, sondern auch eine stärkere Kontrolle des Handels und des Mißbrauchs ermöglichen. Das Erkennen der Schwierigkeiten in den Erzeugerländern und der Versuch, die wirtschaftlichen und sozialen Ursachen für den Anbau von Rauschgiftpflanzen zu überwinden, könnten, nach Aussagen des Kanzlers, zur Lösung des Drogenproblems beitragen. Deshalb entwickelt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit Strategien und Hilfsmittel für die Entwicklung in diesen Ländern. Der Plan ist, wie folgt, in drei Ebenen strukturiert:

Abbildung 4: Struktur des nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Plan läßt erkennen, daß die Drogenpolitik sich mehr an der Prävention statt an der Repression orientieren müßte. Er rechtfertigt sowohl die Anwendung des Strafrechtes als auch die Verstärkung der Maßnahmen gegen den Handel und gegen Straftaten der organisierten Rauschgiftkriminalität, um das Drogenangebot zu kontrollieren. Die Säulen der Drogenpolitik auf nationaler Ebene und die Struktur des Planes können in folgendem Schema dargestellt werden:

Abbildung 5: Säulen der Drogenpolitik und Struktur des nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans

Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan Säulen der nationalen	Nationale Maßnahmen zur Verringerung der Nachfrage nach Rauschgift	Bekämpfung der Rauschgift-Kriminalität auf der	Zusammenarbeit auf internationaler Ebene
---	--	--	--

¹⁸ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Innern (Hrsg.). Erklärung des Bundeskanzlers am 13. Juni 1990 in Bonn., in: „Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan“. Bonn 1992. S. 3.

Drogenpolitik		nationalen Ebene.	
Verringerung der Nachfrage durch die verstärkte Erweiterung der Prävention	<p>- Definition der Problematik und Ziele der präventiven Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - strukturelle und organisatorische Voraussetzungen, - Zielgruppe, - allgemein eine Öffentlichkeit, Medienvertreter, Multiplikatoren als Vermittler und Ansprechpartner, Personal in Schulen, Jugendlichen, Eltern usw. - Beratung, Behandlung, Nachsorge, Rehabilitation sowie berufliche und soziale Eingliederung. Angebot für Frauen, Substitutionsbehandlung, Verstärkung ambulanter Therapieangebote sowie die Verstärkung der Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes. - wissenschaftliche Forschung und Entwicklung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bekämpfung des Rauschgifthandels durch Verbesserung der Informationsgewinnung zur Rauschgiftbekämpfung, Verstärkung der Rauschgiftkontrollen an den Außengrenzen und Verbesserung der Betäubungsmitteldetektion. - Gesetzgeberische Maßnahmen. Das heißt, Änderung des Betäubungsmittelgesetzes, Verschärfung des gesetzlichen Strafrechts für illegalen Drogenhandel, Strafvorschriften für Rauschgifthandel auf öffentlichen Plätzen, Schulen, sowie für Rauschgiftkleinhandel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale Zusammenarbeit auf der Ebene der Prävention und Therapie, z.B. durch Städte-Studien im Bereich der Pompidou-Gruppe des Europarates, das Pilot-Projekt zur Primärprävention des Drogenmissbrauchs sowie internationale Zusammenarbeit bei der Nachfragereduzierung. - Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. - Konkretisierung der Zusammenarbeit in der Europäischen Union.
Differenzielle Hilfen für die Drogenabhängigen	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen der schwerkranke der föderativen Länder. Das heißt, Modellvorhaben des Bundes auf der Ebene der Sozialarbeit für langjährige Abhängige, die stationäre Krisenintervention, das betreute Wohnen, die Betreuung und Beratung, die Substitutionsbehandlung, die Förderung von Kurzzeit- und Intervalltherapien zur Krisenintervention und Rückfallprophylaxe. - wissenschaftliche Forschung und Entwicklung. 		<ul style="list-style-type: none"> - Verstärkung der wissenschaftlichen Forschungen über den Drogenkonsum in den Erzeugerländern, um die Zahl der Betroffenen zu schätzen, damit das Rauschgiftproblem sicher bestimmt werden kann. - Ausbildung für die Verantwortlichen der Therapie und Rehabilitation von Drogenabhängigen. - Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen, die auf der Präventionsebene arbeiten.
Verringerung des Angebotes durch die Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene	<ul style="list-style-type: none"> - Verstärkung der Kontrollen bei sogenannten "Disco-Parties", bei denen in den letzten Jahren das Angebot an synthetischen Drogen sehr stark gestiegen ist. 	<ul style="list-style-type: none"> - gesetzgeberische Maßnahmen, z.B. Änderungen des Betäubungsmittels auf der Ebene der Verschärfung des gesetzlichen Strafrechts für illegalen Drogenhandel, der Ergänzung von Haft- und Geldstrafen, der gesetzlichen Erfassung und Kontrolle von Designerdrogen, der Vorschriften gegen den Missbrauch von Chemikalien, Geräten und sonstigen Hilfsmitteln. - Verbesserung der Ermittlungsinstrumente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität. Das heißt, Koordinierungsstelle für internationale Zusammenarbeit bei Interpol, Verbesserung des internationalen polizeilichen Informationsaustausches, Verbesserung der Ausbildung und Ausstattung der Rauschgiftbekämpfungsbehörden in den Erzeuger- und Transitländern. - Angebotsreduzierung durch wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den Anbau- und Erzeugerländern, stärkere Einbeziehung der Rauschgiftbekämpfung in die Entwicklungspolitik der Bundesregierung.

		-Schaffung wirksamer Rechtsvorschriften zum Entzug finanzieller Ressourcen, das heißt, Einführung einer Vermögensstrafe, Entzug des illegalen Vermögens durch Erweiterung der Verfallsvorschriften, vorläufige Vermögensbeschlagnahme -verbesserter Informationsaustausch -Zusammenarbeit mit Finanzinstituten und Finanzbehörden. - Verstärkung der Rauschgiftkontrollen an den Außengrenzen und Verbesserung der Betäubungsmitteldekretion. -Verbesserung der organisatorischen und personellen Struktur der Rauschgiftbekämpfungsbehörden. -Ausbildung für Spezialistenstellen, Kooperation.	-Unterstützung der Initiativen in Rahmen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union, Erleichterung des Marktzugangs für Ersatzprodukte.
--	--	--	--

Quelle: Eigene Darstellung.

3.4. Maßnahmen auf der nationalen Ebene zur Verringerung der Rauschgiftnachfrage

In dem nationalen Plan zur Bekämpfung des Rauschgifts wird betont, daß mit den Präventionsmaßnahmen nicht nur die Sucht nach illegalen Drogen, sondern auch nach anderen gefährdenden Suchtmitteln berücksichtigt werden muß. Der Prävention kommt demnach bei der Suchtmittelbekämpfung eine zentrale Bedeutung zu. Es wird deutlich, daß Prävention nicht nur das Anbieten von Informationen bedeutet, sondern auch das Erkennen von konfliktreichen Situationen, die eine Person zu einer Sucht verleiten können. Deshalb sollte sich die Prävention auf verschiedene soziale Gruppen beziehen. Angesichts der Entwicklungen des Mißbrauchverhaltens wird in dem Plan vorgeschlagen, daß präventive Maßnahmen auf Gruppen, die bisher noch nicht von der Drogenproblematik betroffen sind, ausgerichtet werden. Diese sogenannte Primärprävention versucht Kinder und Jugendliche in gefährlichen Lebenssituationen, in denen sie zu möglichen Konsumenten werden könnten, zu schützen. Gleichzeitig richtet der Plan große Aufmerksamkeit auf die Gruppen von Erwachsenen, die vor allem Kokain- oder Heroinkonsum als Teil ihres Lebensstil betrachten, um zu verhindern, daß aus Drogengefährdeten Abhängige werden. Diese Richtung wird als Sekundärprävention bezeichnet.¹⁹

¹⁹ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Innern (Hrsg.). „Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan“. Bonn, 1992. S.

Laut dem Plan können diese Präventivmaßnahmen nur erfolgreich sein, wenn sie langfristig und kontinuierlich durchgeführt werden. Es wird hervorgehoben, daß für diese Aktionen nicht nur die staatlichen Organe (Bundesregierung und Landesregierung), sondern auch die Träger der Prävention wie kommunale Behörden, Kirchen, Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitgeber und Gewerkschaften, verschiedene private Organisationen und Vereine verantwortlich sind, da sie eine aktive Kooperation gewährleisten.

Die präventiven Maßnahmen werden an die allgemeine Öffentlichkeit, die Medienvertreter, die Multiplikatoren, das Personal in den Schulen und an Jugendorganisationen gerichtet, um ein breites Spektrum der Bevölkerung für das Drogenproblem zu sensibilisieren und zu einer verstärkten Mitarbeit bei der Prävention aufzurufen.

Mit Prävention ist auch Beratung, Behandlung, Nachsorge, Rehabilitation sowie berufliche und soziale Eingliederung gemeint. Da die Sucht als eine Krankheit betrachtet werden kann und die Abhängigkeit aus mehreren Phasen besteht, das heißt, daß die Sucht sich als ein Prozeß entwickelt, ist das Angebot einer spezifischen Hilfe und Begleitung für die Kranken notwendig. Die Drogenkranken leiden unter der Sucht und können nicht allein aus ihrer Krankheit aussteigen, weshalb sie ein Recht auf Hilfe, medizinische Behandlung und Rehabilitation haben. Der Plan betont: „Die Drogenabhängigen haben auch Anspruch auf menschliche Solidarität und dürfen weder ausgegrenzt noch stigmatisiert werden. Sie können behandelt werden.“²⁰ Die Prävention ermöglicht ein besseres Verständnis für die Krankheit sowie für die Bedingungen, unter denen sie sich entwickelt, und eine bessere Formulierung der Hilfe.

Nach Aussagen des Beauftragten des Bundesministerium des Inneren, Norbert Seitz, investierte die Bundesregierung im Jahre 1989 1,8 Mrd. DM in die Prävention. Diese Summe erhöhte sich erheblich im Jahr 1990, als 12,8 Mrd. DM in Bereich der Prävention investiert wurden. Der Haushalt im Rahmen der Prävention stieg im Jahr 1996 von 20 auf 22 Mrd. DM, während die Summe für die Therapie im gleichen Jahr von 22 auf 25 Mrd. DM erreichte. Letztere wird in verschiedene Projekte investiert: „Diese Beiträge sind immer nur für Projekte, die wir als Modellprojekte betrachten. Das heißt, wir machen ein Projekt für etwa drei Jahre, von dem wir gemeinsam mit den Ländern glauben, daß es in dem Drogenbereich sehr hilfreich ist. Jetzt gibt es zum Beispiel ein Programm, das „chronische Abhängige“ heißt, das ganz spezielle Ansätze entwickelt hat, um an diese Leute leichter heranzukommen, und sie mit der Zeit für eine Therapie zu gewinnen. Dieses Projekt wird von dem Bund in Abstimmung mit den Ländern für drei Jahre

17

²⁰ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Inneren (Hrsg.). „Nationaler Rauschgiftbekämpfungspan“. Bonn, 1992. S. 23.

finanziert, und dann bleibt die Entscheidung bei den Ländern, ob sie dieses Projekt weiter führen oder, ob sie aussteigen, weil sie sagen, daß das nichts gebracht hat. Für solche Maßnahmen hat der Bund in Gesundheitsbereich etwa 50 bis 55 Mio. DM veranschlagt.“²¹

3.5. Das Konzept der Rauschgiftbekämpfung zwischen Lateinamerika und Deutschland

In Lateinamerika befinden sich die Hauptproduktionsländer für Kokain. Peru und Bolivien sind weltweit die Hauptanbauländer von Koka, während Kolumbien als der größte Hersteller von Kokain gilt. Gleichzeitig stellt Kolumbien in zunehmendem Maße auch Opium- und Cannabisprodukte her. In Mittelamerika und der Karibik liegt der Schwerpunkt auf dem Drogentransit aus den südamerikanischen Produktionsländern auf die nordamerikanischen, afrikanischen und europäischen Märkte. Aber auch andere lateinamerikanische Staaten, wie Brasilien, Argentinien und Venezuela, sind zu Transitländern geworden.

Weltweit werden die negativen Wirkungen dieses illegalen Geschäfts in der Gesellschaft Lateinamerikas anerkannt: Gewalt, Korruption, soziale und wirtschaftliche Destabilisierung, die auf die Geldwäsche zurückzuführen ist, da dieses Geld einen bedeutenden Devisenzufluß für alle betroffenen Volkswirtschaften darstellt. Die Länder erleben auch einen zunehmenden Drogenkonsum in der Bevölkerung. Nach Aussage des deutschen Außenministeriums, „dürften in Peru, Kolumbien und Bolivien die Erlöse aus dem Kokaingeschäft bereits 20-30% des jährlichen Bruttoinlandsprodukts erreichen.“²²

Anbau, Herstellung und Verarbeitung, die Beschaffung der dazu notwendigen Chemikalien, Vermarktung und Transit sind weltweit organisiert und vernetzt. Aus diesem Grund kann nicht Lateinamerika im Alleingang das Problem bewältigen. Die Bundesregierung äußerte die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit, die durch die international geschlossenen Kompromisse verwirklicht werden kann. Für Deutschland kann das Drogenproblem nur in internationaler Zusammenarbeit wirksam bekämpft werden. Dies geschieht mit Hilfe einer multilateralen und bereichsübergreifenden Bekämpfungsstrategie, die durch nichtstaatliche Organisationen, wie z.B. die UNO, koordiniert werden kann.

²¹ Norbert Seitz 19. November 1996 im Bundesministerium des Inneren in Bonn.

²² Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), „Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung“, Mai, 1995, S. 26.

Die Bundesregierung fördert nicht nur bilaterale, sondern auch multilaterale Abkommen, um die weltweite Aufgabe zur Drogenbekämpfung zu unterstützen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung arbeitete ein Konzept für die gemeinsamen Bestrebungen gegen die Drogenkriminalität aus. Dieses Konzept schließt die Schwächenländer nicht nur Lateinamerikas, sondern auch der restlichen Dritten Welt ein, die von dem Anbau illegaler Pflanzen, der Herstellung von Rauschgift sowie von einem zunehmenden Drogenkonsum betroffen sind. Die drei Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit Lateinamerika sind: die Eindämmung des Drogenpflanzenanbaus durch die Alternative Entwicklung, die Eindämmung des Drogenkonsums durch Präventionsmaßnahmen und die Verringerung der Drogenherstellung und des Drogenhandels durch Unterstützung der Drogenkontrolle.

Das Ziel der Drogenbekämpfung ist in erster Linie die Verminderung des Anbaus von Koka. Deshalb sind Bolivien, Peru und Kolumbien die wichtigsten Partner der deutschen Zusammenarbeit, wenn es um die Drogenbekämpfung geht. Nach der deutschen Erfahrung konzentriert sich der Drogenanbau in Peru und Bolivien auf einzelne Regionen, während sich in Kolumbien der Anbau dezentralisiert auf verschiedene Gebiete verteilt.

Bei der Vielschichtigkeit einer nachhaltig wirksamen Rauschgiftbekämpfung sieht sich die deutsche Entwicklungspolitik vor eine schwierige Aufgabe gestellt. Deshalb konzentriert sich die Rauschgiftpolitik auf die kleinbäuerlichen Erzeuger. Anbaualternativen im Rahmen von breitgefächerten ländlichen Entwicklungsprojekten, die neben einer Identifikation von wirtschaftlich attraktiven Alternativkulturen auch eine infrastrukturelle Erschließung, den Auf- und Ausbau eines funktionstüchtigen Vermarktungswesens, Saat- und Pflanzguterzeugung usw. einschließen, sind entwicklungspolitische Strategien zur Eindämmung der Koka-Produktion und zur Steigerung des Interesses für die legalen Märkte. Eine wichtige Voraussetzung, um die deutsche Hilfe zu bekommen, ist deswegen der Kompromiß der nationalen Regierungen zur Entwicklung von regionalen Plänen, die ein Teil einer Strategie für die Modernisierung und die Dezentralisierung sind. Deutschland hat kaum Erfahrung auf der Ebene der Alternative Entwicklung, da die meisten Vorhaben kurzfristig sind oder sich noch immer in Probezeit befinden.

Bezüglich der Hilfe im Polizeibereich investierte die Bundesregierung Deutschland zwischen 1990-1995 16,5 Mio. DM. Die Summe wurde nicht nur in Peru, Bolivien und Kolumbien, sondern auch in Venezuela und Panama investiert, da diese Länder sich in Transitregionen gewandelt haben. Die Hilfe für Ausstattung und Ausbildung ist besonders an die technische Struktur auf der Ebene der Kommunikation und der Mobilität gerichtet. Nach Schätzungen der Bundesregierung fehlt es

insbesondere an Kraftfahrzeugen und Motozädnern. Ferner ist die Kommunikationsstruktur nicht ausreichend, um einen schnellen polizeilichen Informationsaustausch zu gewährleisten. Deutschland entsendet Rauschgiftverbindungsbeamte nach Kolumbien, Brasilien, Argentinien, Venezuela, Bolivien, Panama und Costa Rica, um aktiv am Kampf gegen das Drogenproblem teilzunehmen.²³

3.5.1. Beziehungen zwischen Deutschland und Kolumbien

Im Jahre 1984 während des Besuchs des deutschen Staatsministers, Alois Mertes in Bogotá, wurden die zukünftigen wirtschaftlichen Perspektiven dieses Land auf internationaler Ebene anerkannt. Der Minister hob hervor, daß „Kolumbien heute schon einen Entwicklungsstand erreicht hat, der es erlaubt, vom Konzept fremder Hilfe stärker zu einer auf privatwirtschaftliche Initiative abgestützten Entwicklungspolitik überzugehen. Unsere traditionelle Freundschaft gründet sich nicht nur auf gute bilaterale Beziehungen; sie ist entscheidend geprägt durch gemeinsame Wertvorstellungen und gemeinsame politische Grundziele. Für unsere beiden Länder gilt: Außenpolitik ist Friedenspolitik.“²⁴ Aus diesem Grund rief er zur Lösung der bewaffneten Konflikte in den verschiedenen Regionen Kolumbiens mit friedlichen Mitteln auf. Der Vertreter Deutschlands beglückwünschte Kolumbien zu seinen internationalen Friedensverhandlungen in der Region der Karibik, seinem Interesse für die südamerikanische Integration, aber besonders dazu, daß Kolumbien die Wiege der Organisation Amerikanischer Staaten sei.

In bezug auf die Diplomatie sind die internationalen Beziehungen zwischen den beiden Ländern „eher kalt“ gewesen. Im Jahre 1995 besuchte der kolumbianische Präsident, Ernesto Samper Pizano, die Bundesrepublik Deutschland nach 30 Jahren, in denen kein derartiger Kontakt bestanden hatte. Kolumbien hat niemals den Besuch eines deutschen Kanzlers erlebt.

Folgende bilateralen Abkommen sind zwischen Deutschland und Kolumbien unterzeichnet worden:

- Freundschafts-, Handels- und Schiffsverkehrsvertrag vom 23.07.1892,
- Handelsabkommen vom 09.11.1957,

²³ Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.). „Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung“. Bonn, Mai 1995. S. 27-32.

²⁴ Rede von Staatsminister Alois Mertes in Bogotá, Kolumbien, am 4. Februar 1984. In: „Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika“. Dokumentation. Herausgeber: Auswärtiges Amt. Februar 1987. Seite 124.

- Kulturabkommen vom 11.10.1960,
- Abkommen vom 02.03.1965 über technische Zusammenarbeit,
- Abkommen vom 10.09.1965 zur Vermeidung der Doppelbesteuerung der Schiffahrts- und Luftfahrtunternehmen auf dem Gebiet der Steuern von Einkommen und Vermögen,
- Abkommen vom 25.11.1968 über den Luftverkehr,
- mehrere Abkommen über Kapitalhilfe von 1965, 1970, 1972, 1974, 1975 und 1976.
- Das Abkommen für technische Hilfe wurde am 04.12.1996 unterzeichnet. Die Hilfe erreichte 15,95 Mio. DM, die nicht zurückgezahlt werden muß. Die Zusammenarbeit konzentrierte sich auf die Gebiete Drogenbekämpfung, Modernisierung der Verwaltung und des Rechtssystems sowie die Amtsbekämpfung. Die Entscheidung ist von der deutschen Regierung nach Analyse der konfliktreichen Situation in Kolumbien getroffen worden.

Nach Angaben der Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfAI) könnte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Kolumbiens nach Jahren eines für Lateinamerika überdurchschnittlichen Wachstums 1996 deutlich langsamer ansteigen. Die Wirtschaftsforscher erwarteten nur noch 3,1% anstelle des offiziell behaupteten 3,8% Zuwachses. Die Erwartungen für die wirtschaftliche Verbesserung sind in den kommenden Jahren nach Schätzungen der Experten optimistisch. Der Bericht von der Bundesstelle für Außenhandelsinformation bestätigt, daß die politische Krise Wirkungen auf die ausländischen Investitionen hatte. Die Reformierung des Investitionsgesetzes verbreitert die Investitionspalette und erleichtert den Verfahrensweg.²⁵

3.5.2. Deutschland und seine Beziehung zu Kolumbien im Rahmen der

Drogenbekämpfungspolitik

Deutschland hat die Zusammenarbeit gegen den Drogenhandel und die Drogenkartelle in Kolumbien intensiv unterstützt. Die Bundesregierung erkannte seit Anfang der 90er Jahre an, daß „der Krieg

²⁵ Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hrsg.). „Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft“. Köln, Oktober 1996. S. 19.

gegen die Drogenkartelle“ in Kolumbien eine hohe Zahl von Opfern forderte sowie zu einer Unterbrechung der wirtschaftlichen Entwicklung führte. Aus diesem Grund erhielt Kolumbien von der Bundesregierung Deutschland eine dreijährige Hilfe von 80 Mio. DM. Diese Hilfe wurde als zusätzliche Leistung zu der von der Bundesregierung für diese Periode versprochene Summe gegeben. Die gesamte Hilfe der Bundesregierung in dieser Zeit erreichte 186 Mio. DM.

Die Zusammenarbeit mit Kolumbien folgt den Richtlinien des nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans der Bundesregierung, dessen Konzept von dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung entwickelt wird. Die zuvor genannten drei Schwerpunkte der Drogenpolitik auf der Ebene der Zusammenarbeit werden durch die laufenden Projekte in Kolumbien durch Beispiele von bisherigen Erfahrungen in diesem Land erläutert.

3.5.2.1. Projekte auf der Ebene der Alternativen Entwicklung

Obwohl sich kein bilaterales deutsches Vorhaben in dieser Phase befindet, kann hier das Projekt Alternative Entwicklung im südlichen Cauca-Tal und Nord Nariño in Kolumbien vorgestellt werden, da es sich um ein multilaterales Vorhaben handelt, welches vom Internationalen Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) mit deutschen Treuhandmitteln durchgeführt wird.

Das Projekt wurde im Jahre 1985 in einer Region durchgeführt, in der illegal Koka angebaut wurde. Die Kokaerzeugung wies damals eine hohe Rentabilität auf. Darüber hinaus litt das südliche Cauca-Tal unter einem hohen Gewaltpotential, sozialen Konflikten, an einer defizitären physischen und sozialen Infrastruktur sowie unter einer unzureichenden Präsenz staatlicher Einrichtungen. Das Projekt²⁶ zielte auf eine freiwillige Verringerung der Kokaanbauflächen von etwa 4000 Familien in 220 Dörfern durch Schaffung von alternativen Einkommensmöglichkeiten im Rahmen der Alternativen Entwicklung. Dabei wurde in erster Linie die Produktionssteigerung alternativer Produkte und deren Vermarktung gefördert. Nahezu sämtliche Aktivitäten wurden über Kooperativen abgewickelt, die meist auf Projektinitiativen hin gegründet wurden. Neben der vom Projekt angebotenen Fortbildung und technischen Beratung wurden Initiativfinanzierungen für Investitionen der Kooperativen geleistet. Im Projekt wurde die Arbeit mit Frauen, die Verbesserung und Verbreitung landwirtschaftlicher Kulturen sowie die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produkte sehr unterstützt. Nach zehn Jahren Arbeit konnte das Projekt um über 3.000 Hektar auf

²⁶ „Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung“. Materialienband. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Bundesministerium für

30% des ursprünglichen Kokaanbaus verringert werden. Heutzutage arbeitet man daran, die erreichten Ergebnisse zu konsolidieren und die eingeleiteten Entwicklungen in einen selbsttragenden Prozeß zu überführen.²⁷

3.5.2.2. Projekte auf der Ebene der Prävention

Die deutsche Zusammenarbeit für die Entwicklung unterstützt im Bereich der Prävention des Drogenkonsums verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NRO), die sich mit Aufklärungskampagnen sowie mit Sozialprogrammen in marginalen Stadtbezirken mit verbreitetem Drogenkonsum beschäftigen.

Seit 1994 wurde in Medellín ein deutsch-kolumbianisches Projekt durchgeführt. Zu dieser Zeit war Mord die häufigste Todesursache in der Stadt, es herrschte ständige Gewalt und die Entstehung von kriminellen Jugendbanden, die „Sicarios“ genannt werden. Als ein möglicher Ansatz wurde der Umstand erkannt, daß das private Umfeld von Jugendlichen die Anfälligkeit für den Rauschgiftkonsum erheblich beeinflusst. Ein anderer Ansatz war die Berücksichtigung der „protektiven Faktoren“, zu denen beispielsweise Konflikt- und Streßfähigkeit, Selbstverantwortung usw. zählen. Hier setzte das Medellín-Projekt an und versuchte in der geplanten Förderung der Jugendarbeit insbesondere diese beiden Ansätze zur Verminderung der Suchtgefährdung zu berücksichtigen. Übergeordnetes Ziel der Jugendarbeitsförderung in Medellín ist es, das friedliche Zusammenleben und die Bürgerbeteiligung in den Stadtteilen zu stärken.²⁸

3.5.2.3. Projekte auf der Ebene der Drogenkontrolle (Law Enforcement)

Die extrem hohe Zahl der Gewaltverbrechen kann mit den Aktivitäten der Drogenkartelle in Kolumbien in Verbindung gebracht werden. Der Bedarf an verbesserten Möglichkeiten der Beweisführung, die nicht erreichten Indizien, die Unkenntnis der Maßnahmen oder der Mangel an sicheren Informationen verlangt Unterstützung im Rahmen der gerichtsmedizinischen

Wirtschaft und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Mai 1995

²⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.). „Konzept: Rauschgiftbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ Nr. 057, Bonn, April 1995. S. 16-17.

²⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.). „Konzept: Rauschgiftbekämpfung im Rahmen der

Untersuchungen, sowie eine ständige Ausbildung im polizeilichen Bereich. Deutschland schlug eine Verbesserung der Hilfe im polizeilichen Rahmen vor, um die Managementfähigkeit der verantwortlichen Institutionen, die die kriminalistische Untersuchung durchführen, zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist die Erhöhung der Qualifikation des Personals der Justiz und des Kriminalamtes notwendig.²⁹

3.6. Zwischenfazit

Die deutsche Drogenpolitik ist sich der Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit bewußt, die das Ziel verfolgt, beide Seiten der Medaille in dem Kampf gegen den Rauschgifthandel zu berücksichtigen. Die Tatsache, daß die weitgefächerten Verbrechen, die in Zusammenhang mit den illegalen Drogen stehen, in einem Land wie Deutschland ständig ansteigen, zeigt, daß nicht nur polizeiliche Maßnahmen notwendig sind, sondern vor allem auch das Anwachsen der sozialen Probleme in diesem Zusammenhang beachtet werden müssen. Die veränderten Lebensumstände in der wiedervereinigten Deutschland hat die zunehmende Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern mit sich gebracht.³⁰ Durch diese Situation entsteht eine soziale Mißstimmung, die Spannungen zur Folge hat.

Die internationalen Drogenkartelle haben verstanden, daß in Osteuropa die Bedürftigkeit der Bevölkerung wächst, deshalb wird diese Region als Umschlagplatz benutzt. In diesem Zusammenhang läuft Deutschland Gefahr, sich in eine Transitregion für den Drogenhandel nach Westeuropa zu verwandeln und infolgedessen muß ein Anwachsen der Kriminalität befürchtet werden. Ein Grund mehr die Verhandlungen und Annäherungen mit den osteuropäischen Ländern voranzutreiben, um so den illegalen Drogenhandel zu kontrollieren.

Die Entstehung von Banden, die den Straßenhandel mit Drogen in Städten wie Hamburg, Bremen und Hannover anführen, zeigen ein neues Phänomen der Drogenproblematik in Deutschland. Nach Angaben der Landeskriminalämter der Großstädte besteht die Mehrheit dieser Banden und kriminellen Vereinigungen aus ausländischen Straftätern. Häufig kommt es zu Rivalitäten zwischen den einzelnen Banden, was oft Gewalt und Tod an den Drogenumschlagplätzen der Städte zur Folge hat.

Entwicklungszusammenarbeit" Nr. 057, Bonn, April 1995. S. 18.

²⁹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.). „Konzept: Rauschgiftbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit" Nr. 057, Bonn, April 1995. S. 18-19

³⁰ Statistisches Bundesamt „Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland", Bonn, 1998 S. 124-126. Aus den statistischen Informationen läßt sich entnehmen, daß die Zahl der Arbeitslosen in den letzten Jahren rasant angestiegen ist. Die Arbeitslosenquote der letzten Jahre lag 1995 bei 10,4% ; 1996 bei 11,5% und 1997 bei 12,7.

Parallel zu dieser Entwicklung ist die Zahl der sogenannten „Disco-Parties“ gestiegen, in denen sich der Verkauf von synthetischen Drogen vervielfacht hat. Diese Situation erfordert Kampagnen zur Prävention und ständigen Information mit dem Ziel, die Jugendlichen zu bestärken, Drogenkonsum abzulehnen.

Nach Angaben des Bundeskriminalamtes, „Die Rauschgiftsituation in der Bundesrepublik Deutschland stellte auch im Jahre 1998 aus polizeilicher Sicht ein ernstzunehmendes Problem dar. In vielen Bereichen weisen die statistischen Daten Zuwachsraten aus, während rückläufige Zahlen nicht unbedingt Anzeichen für eine Entspannung darstellen, da die Statistik nur einen Teil des Hellfeldes wiedergibt. Nach wie vor dominieren Rauschgiftdelikte im Zusammenhang mit Cannabisprodukten die Gesamtstatistik. Die Versorgung des illegalen Marktes erfolgte auch 1998 überwiegend mit Betäubungsmitteln, die außerhalb von Europa hergestellt worden waren. Demzufolge stellen Kontrollen an den Außengrenzen, aber auch Maßnahmen in den Grenzbereichen innerhalb der Europäischen Union, noch immer die effektivsten Strafverfolgungsmittel dar. Allerdings ist auch festzustellen, daß die Bedeutung in Europa und teilweise auch in Deutschland produzierter Rauschgifte (synthetische Betäubungsmittel, Marihuana, biogene Drogen wie z.B. psilocybinhaltige Pilze) zunimmt.“³¹

Obwohl ein nationaler Rauschgiftbekämpfungsweg beschlossen wurde, der verschiedene Praktiken im Umgang mit Methadon gestattet, können die unterschiedlichen Praktiken zu Problemen zwischen den betroffenen Bundesländern führen - mit der Folge, daß ein „Drogentourismus“ innerhalb Deutschlands entsteht. Man kann immer noch nicht mit Gewißheit sagen, welche Ergebnisse die liberale Abgabe von Methadon im Vergleich zu einer eher restriktiven Drogenpolitik erreicht. Die politische Auseinandersetzung wird noch in der Diskussion über die Modifizierung des Betäubungsmittelgesetzes, mit dem Ziel der Legalisierung bestimmter Stoffe unter staatlicher Kontrolle fortgesetzt. Der Kampf der Städte, die mehr als 500.000 Einwohner haben, für das Vorhaben, den legalisierten Haschischkonsum zu erproben, ist ein Streitpunkt mit der nationalen Drogenpolitik, die noch immer zögert, ob der Kampf gegen die Drogen sich gegen die Konsumenten oder gegen die organisierte Rauschgiftkriminalität richten soll.

Die Diskussion über die Legalisierung des Drogenkonsums sowie über die Fortsetzung der

³¹ Bundeskriminalamt (Hrsg.) „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“ - Kurzdarstellung, Wiesbaden 1998. Seite 10.

Behandlungen mit Methadon schließt verschiedene Aspekte ein, so zum Beispiel ob sie ein wirksames Mittel gegen den Drogenmißbrauch sind, ob sie eine Wiedereingliederung des Individuums in die Gesellschaft ermöglichen und ob die Behandlungen nur als eine Begleitung der Sucht als ein Mittel gegen die Abhängigkeit angesehen wird. Diese Punkte stellen Widersprüche bezüglich des nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans dar, da eine totale Abstinenz als zentrales Ziel des Plans formuliert wurde. Außerdem ist anzumerken, daß es bei der Durchführung von Projekten und Forschungen im Rahmen der Prävention und Rehabilitation an Bereitschaft und Kompromiß nicht nur der Bundesregierung, sondern auch der Bundesländer fehlt, ökonomische Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Orientierung der Drogenpolitik Deutschlands ist in den letzten Jahren repressiver geworden, obwohl die politischen Grundlagen an die sozialen Aspekte der Problematik gerichtet wurde. Diese Situation bedeutet eine unschlüssige Orientierung in der Drogenbekämpfung und zeigt, daß die getroffenen Maßnahmen keine Konsequenz gehabt haben, da sowohl die Drogenkriminalität als auch der Drogenkonsum gestiegen sind.

Innerhalb des eigenen Landes muß Deutschland widersprüchliche Situationen bewältigen, die durch die schnelle Entwicklung des Handels mit illegalen Suchtmitteln und der wachsenden Herstellung von synthetischen Drogen entstanden sind. Ebenfalls entstehen Herausforderungen auf der internationalen Sicherheitsstufe bezüglich des Handels Deutschlands in eine Transitregion für illegale Drogen.

Deutschland muß sich mit der internationalen Gemeinschaft auseinandersetzen, mit der die Bundesregierung Abkommen für die Bekämpfung gegen das Drogenphänomen - wie z.B. die Wiener Konvention - unterzeichnet hat, nach denen diese Substitutionsbehandlung und der erlaubte Verkauf von Suchtmitteln in Apotheken nicht akzeptiert sind. Aus dieser Tatsache ergibt sich der Konflikt zwischen der internationalen, nationalen und föderativen Politik.

Parallel hierzu entwickelt sich eine internationale Debatte über die Drogen und ihre Konsequenzen bezüglich der Korruption, der organisierten Kriminalität und der Auswirkungen der Geldwäsche auf die legale Wirtschaft. Dieses Thema erzielt besonderes Interesse in Zeiten, in denen die wirtschaftlichen Kosten des Drogengeldes für den legalen Handel ersichtlich werden.

Die Konventionen der UNO sind Elemente der Zusammenarbeit, die angewendet werden müssen, um einen wirklichen Kampf gegen die Drogen zu unternehmen. Instanzen wie Europol, Interpol, das Schengener Abkommen und das Bundeskriminalamt müssen ihre Arbeit koordinieren, um einen

wirksamen Austausch von Informationen zu ermöglichen, die konkrete Ergebnisse bewirken sollen. Deutschland muß die Bereitschaft zeigen, die Zusammenarbeit nicht nur durch die Ratifizierung der internationalen Abkommen, sondern auch durch die Ergreifung von nationalen Maßnahmen zu verstärken, die den Kampf gegen die organisierte Kriminalität verstärken, die aber gleichzeitig die sozialen Ursachen des Drogenkonsums überwinden.

Auf der Ebene der internationalen Kooperation wurde gezeigt, daß - obwohl es ein neues Konzept einer alternativen Entwicklung gibt, um das Drogenangebot zu bekämpfen - noch keine Bedingungen für ein erfolgreiches Programm existieren, da die Infrastruktur der Anbau- und Erzeugerländer noch immer gering sind. Ein stärkerer Impuls für diese internationale Zusammenarbeit sowie ein weitreichenderer Kompromiß könnte eine wirkliche Veränderung im Bereich der Landwirtschaft und insbesondere der Situation der Bauern ermöglichen. Außerdem ist der Haushalt des Bundesministeriums für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nicht ausreichend für die erforderlichen Maßnahmen, was eine Einschränkung bei der Entwicklung dieser Programme bedeutet. Die Bundesregierung stellte ein Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit vor, das zwar als ideale Orientierung zu beurteilen ist, aber das noch nicht verwirklicht wurde. Die Teilnahme Deutschlands an Projekten für Alternative Entwicklung, Prävention oder Drogenkontrolle in den Ländern Lateinamerikas bzw. Kolumbien ist sehr begrenzt. Außerdem sind die ökonomischen Investitionen für die Durchführung dieser Projekte noch sehr gering im Verhältnis zu der Größe der Problematik.

Der Impuls für die wissenschaftliche Forschung auf nationaler und internationaler Ebene ist als sehr positiv als Mittel gegen die Ursachen des Drogenmissbrauchs zu bewerten, dennoch fehlt es noch an der Bereitschaft diese Forschung weiter fortzusetzen.

Lateinamerika stellt sich dar als ein sicherer Handels- und Investitionspartner. Jedoch wird das sogenannte „Atlantische Dreieck“ keine Existenzmöglichkeit erlangen, wenn die Strukturen der regionalen Integration nicht verstärkt werden. Die Bundesregierung hat deutlich gemacht, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Länder, die in die geöffneten Märkte integriert sind, ein bedeutendes Element für die Annäherung an die Bundesrepublik ist.

Deutschland hat kulturelle und historische Verbindungen zu Lateinamerika, die eine wirtschaftliche Annäherung ermöglichen können. Wenn jedoch die wirtschaftlichen, politischen und sozialen

Strukturen nicht gefestigt werden, könnten sie sich als ein Hindernis der Integration erweisen. Diese Integration braucht sowohl Lateinamerika wie auch Europa.

Abbildung 6: Bereiche des politischen Dialogs zwischen Deutschland und Lateinamerika.

	SCHWERPUNKTE DER ZUSAMMENARBEIT UND INTERESSEN
Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> * Liberalisierung von Handel und Investitionen, da Lateinamerika ein potentielles und bedeutendstes Wachstum erwarten lässt; * günstige Rahmenbedingungen des Europäischen Marktes für lateinamerikanische Produkte; * Vereinbarungen im Rahmen der Uruguay-Runde zum Schutz geistigen Eigentums sollten umgesetzt werden. Deshalb wird sich die Bundesrepublik in den bilateralen Kontakten mit einzelnen lateinamerikanischen Ländern für den erforderlichen Schutz, insbesondere einen befriedigenden Patent- und Warenzeichenschutz, einsetzen; * Schaffung einer nachhaltigen, dauerhaften Entwicklung, um die wirtschaftliche sowie die soziale Lage der Bevölkerung zu verbessern. Deutschland versteht unter wirtschaftlicher Entwicklung die Entstehung von geöffneten Märkten, die sich gleichzeitig um eine verantwortliche Nutzung der Umwelt bemühen sowie die soziale Basis verstärken; * Unterstützung der privaten wirtschaftlichen Investitionen; * Anwendung der sogenannten Verbundfinanzierung, ein neues Instrument für die fortgeschrittenen Länder Lateinamerikas, das mit der Mobilisierung größerer Finanzvolumen durch die Mobilisierung von öffentlicher Kapitalhilfe im Rahmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) rechnen kann; * Deutschland wird als Mitglied des Pariser Clubs, Aktionen unterstützen, die eine Lösung für die Verschuldungsprobleme vieler Länder der Region beibringen. Es werden die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Gesundung und für die beginnende Normalisierung internationaler Finanzbeziehungen geschaffen; * Unterstützung der Klein- und Mittelunternehmen, damit die Länder Lateinamerikas eine Steigerung der Produktivität erleben. Die Bereiche, die vor allem gefördert werden, sind Management, Technologie,

	<p>Organisation, Qualitätskontrolle und Export;</p> <ul style="list-style-type: none"> * Unterstützung für eine Agrarform, um wirksame Strukturen auf dem Agrarsektor zu schaffen, die eine höhere Leistung durch eine weitere Ausweitung des Agrarhandels ermöglicht, sowie die wissenschaftliche Forschung in diesem Sektor fördert; * Garantien für Exportkredite; * Verstärkung der Präsenz der deutschen Wirtschaft in Lateinamerika durch die Entsendung von Wirtschaftsdelegationen und durch die Lateinamerika-Konferenz. Das Ziel ist ein ständiges Forum für Unternehmenskontakte.
Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> * Begleitung der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit und dabei umweltrelevante Themen wie zum Beispiel erneuerbare Energien, Biotechnologie, Tropenökologie, Klima-, Meeres- und Antarktisforschung. * Bezüglich der Ergebnisse der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 wird Deutschland mit lateinamerikanischen Partnern die Ansätze für eine Umweltzusammenarbeit ausbauen. Schwerpunkt wird der Schutz der Tropenwälder sein. * Multilaterale Bestrebungen für eine Entwicklung ohne die Zerstörung der Umwelt und die Konservierung der Artenvielfalt der Tiere. Die Bundesregierung unterstützt und fördert den Transfer von Umweltechnologie, um die Lebensbedingungen der Bewohner großer, städtischer Ballungsgebiete zu verbessern, bestehende Industriegebiete zu sanieren und neue zu schaffen.
Ausbildung und Kultur	<ul style="list-style-type: none"> * Kulturelle Präsenz und Austausch zwischen beiden Regionen. Zum Beispiel durch die Präsentation lateinamerikanischer Kunst und Künstler in Deutschland und umgekehrt sowie durch Erhaltung wichtiger Kulturdenkmäler. * Etwa die Hälfte der Ausgaben im Bereich der auswärtigen Kulturpolitik für Lateinamerika wurde für die deutschen Schulen in dieser Region aufgewendet. Zur Zeit werden 38 Schulen (bikulturelle Schulen sowie Schulen mit verstärktem Deutschunterricht) besonders intensiv aus Bundesmitteln durch Betriebskostenzuschüsse sowie durch die Entsendung von Auslandsdienstleistungskräften gefördert. Die Bundesregierung plant diese Arbeit zu verstärken. * Häufiger Wissensaustausch als wichtiger Bereich der kulturellen Beziehungen zwischen den Regionen. Im Jahr 1994 wurden von der DAAD in seinen verschiedenen Programmen im Lateinamerika insgesamt 1.580 lateinamerikaner unterstützt, die an graduierten oder postgraduierten Programmen an den deutschen Universitäten teilnahmen. Im Jahr 1995 waren mindestens 4.100 lateinamerikanischen Studenten an verschiedenen Universitäten in Deutschland. Obwohl es Kürzungen des Haushalts in diesem Bereich gibt, ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es notwendig ist, den wissenschaftlichen Austausch zu unterstützen. * Durchführung von Kursen, die helfen, die deutsche Sprache zu verbreiten. Das Goethe-Institut unterstützt aus seinem Haushalt die Kultur- und Spracharbeit von 34 Kulturgesellschaften in Lateinamerika.
Massemedien	<ul style="list-style-type: none"> * Verstärkte Verbreitung der "Deutschen Welle" (Radio und Fernsehen) in den lateinamerikanischen Ländern sowie die Verbreitung deutsch-lateinamerikanischer Nachrichten in den Regionen. Eine bessere Anwendung der Technologie ist auf diese Verbreitung der Massemedien zurückzuführen. * Journalistenaustauschprogramme, dessen zukünftige Folgen die Zunahme von Multiplikatoren ermöglichen. Sie werden ein Netz von Kontakten bilden, die die verschiedenen kulturellen, politischen, wirtschaftlichen Interessen der Regionen leiten können.
Bekämpfung des Rauschgifthandels	<ul style="list-style-type: none"> * Verstärkung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität des Rauschgifts. Deutschland ist bereit, die Sicherheitskräfte in den Drittländern zu unterstützen, und mit moderner Technologie die Bekämpfung des Drogenhandels zu fördern. * Die Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen, die den illegalen Anbau, die Herstellung und den Handel mit Rauschgift verursachen, d.h. die Bekämpfung der Armut durch alternative und legale Einkommensmöglichkeiten in Form einer Unterstützung der Mittel- und Kleinindustrie, sowie geöffnete Märkte in der Europäischen Union für die Agrarprodukte der betroffenen Ländern tragen zu möglichen Lösungen bei. * Unterstützung der Prävention in den betroffenen Ländern. * Verstärkung der Maßnahmen im Bereich Law Enforcement, um die illegalen Koka- oder Morphiumflächen zu vernichten, die Weiterverarbeitungsstätten (Laborien) zu zerstören, die illegalen Rauschgifttransporte sicherzustellen und die direkten oder indirekten Beteiligten festzunehmen.
Sicherheits- und Militärpolitik	<ul style="list-style-type: none"> * Zusammenarbeit im Bereich der Rüstungspolitik, um die internationale Stabilität und Friedensicherung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen zu sichern. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Bundesregierung vor, die Kontakte mit den betroffenen Ländern zu intensivieren. * Einführung bewährter europäischer Modelle in Rüstungskontrollpolitischer Zusammenarbeit leisten einen Beitrag zur weiteren Stabilisierung der lateinamerikanischen Staaten. * Unterstützung bei der Durchsetzung der Bemühungen um globale Nichtverbreitung und weiterer Abrüstung im Bereich der Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel. * Regelmäßiger Meinungsaustausch über alle sicherheitspolitisch relevanten Fragen, die die Interessen besonders der lateinamerikanischen Staaten berühren, sowie gegenseitige Unterrichtung über sicherheits- / militärische Ziele / Vorstellungen und Streitkräftestrukturen / Transparenz fördern und Vertrauen bilden. * Information über aktuelle Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Reorganisation von Streitkräften, die Anpassung von Streitkräftestrukturen an das geänderte sicherheitspolitische Umfeld zu unterstützen. * Militärische Ausbildungshilfe und militärische Zusammenarbeit, die Weiterentwicklung zeitgemäßer

	<p>Menschenführung in den Streitkräften zu fördern sowie einen Beitrag zur Integration von Streitkräften in die demokratische Gesellschaft zu leisten.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Austausch von Personal sowie durch gegenseitige Truppen-/Schiffsbesuche, das wechselseitige Verständnis für Besonderheiten, Erfordernisse oder Vorstellung von sicherheits- militärpolitischer Bedeutung zu vertiefen und zu verbessern. * Austausch von Erfahrungen im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildung, um regionale Grenzkonflikte zu vermeiden, damit die Zahl der Beteiligten der Sicherheitskräfte reduziert werden kann, um eine sicherere Umgebung zu bilden. Deshalb werden Seminare über die Bestrebungen und Koordination der Europäischen Union geplant.
Justiz	<ul style="list-style-type: none"> * Reformen des Justizwesens (juristische Sicherheit), * Fortschritte beim Ausbau und Schutz der Menschenrechte, * Teilnahme und Respekt für die Minderheiten. Zum Beispiel: Verbesserung für die indianische Bevölkerung, * Verstärkung der demokratischen Werte, * Austausch zur Vertiefung der Begriffe Rechtsstaat und Demokratie und ihre Entwicklung in der Gesellschaft, * Unterstützung der zunehmenden Integrationsprozessen in Lateinamerika. Deutschland bietet seine Erfahrung in diesem Bereich an.
Modernisierung des Staates	<ul style="list-style-type: none"> * Dezentralisierung und regionale Entwicklung unterstützen. * Technische Beratung auf der Ebene der politischen Führung.

Quelle: Eigene Darstellung.

4. DIE DROGENPROBLEMATIK VOR DEM HINTERGRUND DES INTEGRATIONSPROZESSES DER EURO PÄISCHEN UNION

4.1. E**in**blick in das Drogenproblem in der Europäischen Union: Entwicklung und H**er**ausforderung

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts existiert die Einsicht über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit im Kampf gegen den Drogenhandel. Die erste internationale Konferenz gegen Rauschgift, die 1909 in Schanghai stattfand und die darauffolgende „Opiumkommission“ im Jahre 1912 in Den Haag, waren die ersten Initiativen auf der Ebene der internationalen Beziehungen, welche mit dem Ziel und der Notwendigkeit, den internationalen Drogenmarkt in Zusammenarbeit der Staaten zu kontrollieren, stattgefunden haben. Diese beiden Ansätze waren der Grundstein für die weitere Entwicklung internationaler Abkommen bezüglich der Rauschgiftkontrolle, und zwar in Zeiten, in denen der Rauschgiftkonsum stillschweigend akzeptiert wurde und in einigen Ländern sogar erlaubt war.

Das Thema wurde in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) weder auf den Märkten, noch in der Gesellschaft als ein Instabilitäts- oder Unsicherheitsfaktor wahrgenommen. Man könnte behaupten, daß das Interesse für das Rauschgiftproblem seitens der EU erst in den neunziger Jahren Bedeutung erlangt. Erst mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ von Maastricht erkannte man, daß der Drogenkonsum eine wirkliche Herausforderung für die heutige Welt an der Schwelle des 21. Jahrhunderts bedeutet. Die Europäische Union manifestiert heute ein entschiedenes Interesse, dieses Problem auf allen Ebenen zu bekämpfen und zu kontrollieren, das heißt, die Produktion, den illegalen Handel und die Nachfrage nach Drogen zu reduzieren. Diese Entscheidung deutet auf die Notwendigkeit eines internationalen Kompromisses und damit auf die Erfordernisse einer Zusammenarbeit gegen diese Geißel der Gesellschaft hin.¹

Man darf nicht übersehen, daß das Problem in Europa erst seit den sechziger Jahren an Bedeutung gewonnen hat. „Seit Ende der sechziger Jahre (Mai 1968) hat diese Entwicklung zu einer Welle der Ablehnung der entstehenden post-industriellen Kultur geführt. Die aus den USA übernommene Mode des Drogenkonsums breitete sich zunehmend in Europa aus, und verwandelte sich schnell in ein ernstes sozial-pathologisches Phänomen.“² „Den Verhältnissen entsprechend ist die Europäische Gemeinschaft erst in jüngster Zeit ein wichtiger Partner in der internationalen Drogenbekämpfung geworden. Bis dahin

¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". - Dossier Nr. 55, Madrid, 1995. S. 33.

² Georges Estevenat. "Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren", in: "Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmacht", Fischer Verlag, Frankfurt am Main, Februar 1996. S. 166.

herrschte weder Desinteresse, noch wurde ein in Europa seit den sechziger Jahren akut gewordenes Problem unterschätzt. Aber die Gründerväter des gemeinsamen Europa konnten sich Ende der fünfziger Jahre, als sie die Grundzüge der Römischen Verträge entwarfen, die explosionsartige Ausweitung der Drogensucht und insbesondere des Heroinkonsums nicht vorstellen, der unsere Gesellschaft seit Ende der sechziger Jahre schwer treffen sollte. Außerdem wurde die EWG zu dieser Zeit nicht als ein Bollwerk gegen abweichendes Verhalten und soziale Funktionsstörungen der industriellen Entwicklung begriffen.³

Aus diesen Gründen wurde im Jahre 1971 die Pompidou-Gruppe (Kooperationsgruppe gegen Mißbrauch und Handel von Drogen) des Europarats gebildet. Diese Institution wurde auf Initiative des ehemaligen französischen Präsidenten Georges Pompidou als Diskussionsforum in Westeuropa aufgrund des wachsenden Drogenproblems gegründet. Ihre Aufgabe bestand in der Forschung und Vorbeugung ohne direkten Entscheidungseinfluß des Europarates. Die Gruppe legte Berichte über die Situation vor, aber ihre Entscheidungskompetenz in bezug auf Maßnahmenkataloge war unbedeutend. Sie verstand sich als eine Konsultations- und beratende Gruppe ohne Entscheidungsbefugnis.

Im gleichen Zeitraum sind weltweit verschiedene Maßnahmen in dieser Richtung eingeleitet worden. So gab in den USA im Jahre 1971 Nixon seinen Plan „Krieg gegen die Drogen“ bekannt. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten der EWG jeder für sich ihre Strategie im Kampf gegen die Drogen entwickelt. Diese nationalen Strategien variierten in Abhängigkeit von der kulturellen Situation, Tradition und Interessenlage. Das bedeutet, daß sie grundsätzlich „repressiv“ oder grundsätzlich „gesundheitsbezogen“ waren. Die Resultate waren und sind ebenfalls unterschiedlich. Damit wird klar, daß eine langfristige Drogenpolitik nur für die Sicherheitsbehörden oder das Gesundheitswesen reserviert war.

Im Jahre 1975 wurde die TREVIG-Gruppe (Terrorism, Racism, Extremism, Violence, International Group - später auch CELAD, ein europäisches Komitee zur Drogenbekämpfung -) als eine Antwort des Europäischen Rates auf die allgemeinen Probleme der Kriminalität, darunter auch der Drogenhandel, die organisierte Kriminalität und die Geldwäsche, gegründet.

Hinzuzufügen ist, daß die Niederlande seit 1976 eine klar differenzierte Drogenpolitik im Vergleich zu den Vertragspartnern verfolgt. In den Niederlanden ist der Konsum von weichen Drogen kein Vergehen, aber gleichzeitig wird der Besitz bestimmter kontrollpflichtiger Substanzen verboten. Das bedeutet, daß einzig ihr Verkauf strafbar ist. Diese Politik erzeugt Spannungen zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Es sind sogar Druckausübung und Drohungen zwischen den Ländern festzustellen. Die französische Regierung sah seinerzeit in der Blockade des Schengener Abkommens eine mögliche

³ Georges Estievenart: "Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren", in: "Der Planet der Drogen. Analyse einer

Mafnahme gegen die diesbezügliche Politik der Niederlande. Das Schengener-Abkommen war von den neun Staaten Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande und Portugal mit dem Ziel unterzeichnet worden, die Grenzen und damit die Kontrollen zwischen den unterzeichnenden Ländern überflüssig zu machen. Die niederländische Haltung wurde als „tolerant“, als „internationale Konventionen überschreitend“ und als „folgschwer für die Nachbarn“ bezeichnet.⁴

Die Dekade der achtziger Jahre brachte als Folge der Zunahme des Drogenkonsums in Westeuropa eine bessere Zusammenarbeit mit sich. So wurde am 27.03.1980 durch ein partielles Abkommen die Pompidou-Gruppe zum Europarat hinzugezogen, wobei den Mitgliedstaaten die Option freigestellt wurde, sich anzuschließen. Bis zu jenem Datum konnten die Mitgliedsländer keine Erfolge für sich zu verbuchen. Die im Rat versammelten Gesundheitsminister bemühten sich 1984, gemeinsam einen Standpunkt zum Problem des Rauschgiftmissbrauchs zu fassen, um die Voraussetzungen für eine realistische Einschätzung der Situation vorzubereiten. In den Jahren 1985/86, als man über Änderungen im Prozeß des Zusammenschlusses der EWG diskutierte und man eine neue Etappe der wirtschaftlichen Integration in Europa einleitete, trat die „Einheitliche Europäische Akte“ in Kraft, die auf eine verstärkte Zusammenarbeit in Fragen der Umwelt, des Binnenmarktes und des Drogenproblems, was bedrohende Ausmaße für die Sicherheit, Stabilität und Demokratie in der Welt angenommen hatte, setzte. Die Produktion, der Handel und Konsum von Drogen überschritten die Grenzen und bildeten eine explosive Mischung aus kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren. In einem Bericht des Europäischen Parlaments von 1986 schätzte man an, daß die Zahl der Drogenkonsumenten in den Mitgliedstaaten mehr als eine halbe Million beträgt (Frankreich und Italien: 150.000; Spanien: 102.000; Großbritannien: 80.000; Deutschland: 80.000). Zugleich wurde darauf hingewiesen, daß 50% der Verhaftungen in Zusammenhang mit der Drogenkriminalität stehen.⁵ Dies deutet darauf hin, daß die Länder, die sich der EU angeschlossen haben, ein begehrtes Objekt für den Drogenhandel, und zum Teil sogar zur Herstellung synthetischer Drogen geworden sind. Im Jahre 1987 bestätigte der Europäische Rat einen vorläufigen Beschluß, der eine umfassende und detaillierte Drogenpolitik in der Zusammenarbeit mit Drittländern (die als "Produzenten" oder "Transitländer" bekannt sind) festlegt.

In Wien fand eine internationale Konferenz unter Vorsitz der Vereinten Nationen über den Drogenmissbrauch und Drogenhandel statt, die auf internationaler Ebene große Bedeutung erlangte, denn es war das erste Mal, daß die Europäische Union (EU) als solche sich an der Arbeit der UNO zu diesem Thema beteiligte. Es läßt sich feststellen, daß erst durch diese Konferenz das Drogenproblem nicht nur in

kin inellen Weltmacht", Fischer-Verlag, Frankfurt am Main, Februar 1996, S. 167.

⁴ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". - Dossier Nr. 55, Madrid, 1995, S. 36.

⁵ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". - Dossier Nr. 55, Madrid, 1995, S. 33.

Fragen des Handels und der Produktion, sondern auch des Konsums wirklich international erkannt wurde. Im Jahre 1988 wurde in der UNO ein Übereinkommen zur Verfolgung des illegalen Handels mit Drogen und psychotropen Substanzen, als „Wiener Übereinkommen“ bekannt, ausgehandelt, welches erst einige Jahre später in vollem Umfang in Kraft getreten ist. Die Europäische Gemeinschaft- die heutige Europäische Union- trat dem Wiener Übereinkommen am 22.10.1990 bei.⁶

Die Anstrengungen zur Kontrolle des Drogenkonsums nahmen stetig zu. In diesem Zusammenhang forderte der französische Staatspräsident François Mitterrand im Jahre 1989 „ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten zu einer einheitlichen Drogenpolitik. Gleichzeitig schlug er vor, die Schaffung eines Mechanismus für die Koordinierung der nationalen Politiken und eine Beobachtungsstelle zur europaweiten Erfassung des Drogenphänomens einzurichten.“⁷ Der Vorschlag wurde zur Realität. Auf einer Tagung des Europäischen Rates am 08. und 09. Dezember des gleichen Jahres wurde der Europäische Ausschuss zur Drogenbekämpfung (CELAD) gegründet. Er hatte die Aufgabe, einen europäischen Drogenbekämpfungsplan auszuarbeiten.

Auf einer Tagung des Europäischen Rates am 13. und 14. 12.1990 erklärten die Minister, daß „die Produktion, der illegale Handel und der Konsum von Drogen ein globales Thema ist, das nur durch eine weltweite Zusammenarbeit im Geiste einer gemeinsamen Verantwortung zu lösen ist.“⁸ Dieses Erkenntnis, die zum ersten Mal den globalen Charakter des Drogenproblems ins Rampenlicht rückte, hat in internationalen Rahmen dazu geführt, daß die Mitgliedsländer der Rio-Gruppe (Südamerika und Mexiko) institutionell ihren Dialog zur Verständigung und Kooperation in der Drogenbekämpfung mit der EU aufnahmen.

Der europäische Ausschuss für Drogenbekämpfung übergab dem Europäischen Rat den ersten Drogenbekämpfungsplan in einem Akt von großer Bedeutung. Dieser Ansatz wird vom Europäischen Rat bestätigt. Somit wird er zum konzeptionellen Rahmen der Tätigkeit der Gemeinschaft in Fragen der Drogenpolitik. Ergliedert sich in fünf Abschnitte, die grundlegende Aspekte des Planes beinhalten.⁹

1. Koordinierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten,
2. Gründung einer Drogenbeobachtungsstelle,

⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S.43.

⁷ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". - Dossier Nr.55, Madrid, 1995. S.57.

⁸ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). „La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995“. Abschlussdokument der V.I.M. Ministerkonferenz der Europäischen Union und der Rio-Gruppe am 15./16. April 1996 in Cochabamba, 1996.

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S.6-7.

- 3. Maßnahmen zur Reduzierung der Drogennachfrage,
- 4. Maßnahmen zur Strafverfolgung des illegalen Drogenhandels,
- 5. Maßnahmen auf internationaler Ebene.

Die Dekade der neunziger Jahre ist dadurch gekennzeichnet, daß neue und deutliche Impulse in der Drogenbekämpfung und ihrer globalen Wirkung zu verzeichnen sind. In den Bemühungen, Aufmerksamkeit auf die Dimensionen des Drogenphänomens zu lenken, fand am 09. und 10.05.1991 in Oslo (Norwegen) die erste gesamt europäische Ministerkonferenz statt, die unter der Ägide der Pompidou-Gruppe des Europarates veranstaltet wurde. Auf dieser Konferenz erkannte man die Prioritäten einer Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zur Bekämpfung des Mißbrauchs von illegalen Drogen. Im selben Jahr hat der Europäische Rat in Luxemburg unterstrichen, daß „das Drogenproblem mehr denn je eine ernste Bedrohung für die moderne Gesellschaft darstellt.“¹⁰ Gleichzeitig bemerkt er die Notwendigkeit von Informations- und Forschungseinrichtungen. Deshalb hat der Europäische Rat die Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Drogenfund/Drogensucht beschlossen. Zur Verstärkung der Drogenbekämpfung in allen Bereichen ihres Aktionsradius wird eine Kontrollpolitik im Finanzsystem mit dem Ziel, Geldwäsche über legale Geschäfte zu verhindern, notwendig. Deshalb ist 1991 eine Richtlinie zur Prävention der Benutzung des Finanzsystems für die Geldwäsche durch den Europäischen Rat verabschiedet worden.

Aber der wirkliche Anstoß und Beitrag zur internationalen Arbeit fand seinen konkreten Niederschlag in dem „Vertrag über die Europäische Union“, der im Februar 1992 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Dieser Vertrag nimmt ausdrücklich Stellung zum Drogenproblem in Zusammenhang mit der engen Verflechtung der europäischen Politik und der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung. Die Maßnahmen zur Drogenbekämpfung sind inzwischen wesentlich klarer und präziser und somit in ihrer Durchsetzung effektiver.

„Mit dem Maastricht-Vertrag hat sich die Drogenpolitik zu einem vorrangigen Bereich entwickelt, in dem die Europäische Union ihre politische Macht unter Beweis stellen kann. In der Drei-Säulen-Struktur des Vertrages über die Europäische Union (EUV) findet man Übereinstimmung an allen möglichen Schnittpunkten über die wirksame Form des Vorgehens zur Bekämpfung des Drogenproblems.“¹¹

Die erste Säule beinhaltet eine Reihe von Vorschriften über die Kompetenz der EU in Fragen der

¹⁰ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). „La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995“. Abschlußdokument der V.I.M. Ministerkonferenz der Europäischen Union und der Rio-Gruppe am 15./16. April 1996 in Cochabamba, 1996.

¹¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). „La Cooperación en la Lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas“. - Dossier Nr. 55, Madrid, 1995.

Die Drogenbekämpfung. In Artikel 129 ist eindeutig festgelegt, daß die Prioritäten der Tätigkeit im Sektor des Gesundheitswesens auf die Verhütung der Abhängigkeit gerichtet sind.¹² Ebenfalls wird in Artikel 129 (3) darauf hingewiesen, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit Drittländern und den für das Gesundheitswesen zuständigen internationalen Organisationen fördern.¹³

Obwohl in der zweiten Säule (die Außen- und Sicherheitspolitik betreffend) das Drogenproblem im Zusammenhang mit einem gemeinsamen Vorgehen der Mitgliedstaaten in der Außenpolitik nämlich nicht genannt wurde, läßt man, wie der Europarat in Lissabon im Jahre 1992 zum Ausdruck brachte, die Möglichkeit zur Verstärkung der Zusammenarbeit in Fragen der Drogenbekämpfung offen.

Die dritte Säule (Titel III) des EU-Vertrages (über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) behandelt ausführlich das Thema Drogen in bezug auf die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (EUROPOL). Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die Zusammenarbeit in Justiz-, Zollwesen und der Polizei „zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen organisierten Kriminalität voranzutreiben.“¹⁴ „Dadurch berücksichtigt der Maastrichter Vertrag die enge Beziehung nicht nur zwischen den drei Aspekten des Drogenphänomens und den anderen Politiken der Gemeinschaft und der zukünftigen Union (Sozial-, Außen- und Innenpolitik).“¹⁵

Das Jahr 1992 war das Jahr des zweiten Europäischen Planes zur Drogenbekämpfung, welcher durch den Europäischen Rat in Edinburgh am 11. und 12. Dezember gebilligt wurde. Er verfolgte die vorangigen Empfehlungen des Rom-Planes und aktualisierte ihn unter Berücksichtigung der Ergebnisse. Der Europäische Rat errichtete in Den Haag die Zentralstelle für die zukünftige Kriminalpolizei und Sicherheitsbehörde (EUROPOL) als Symbol der polizeilichen Zusammenarbeit. Ihre zentrale Aufgabe ist die Koordinierung der Ermittlungen und der Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedsländern in Fragen des Drogenproblems.

¹² Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. „Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen“. Europa Union Verlag GmbH, Bonn, 1995. Artikel 129 S. 206.

¹³ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. „Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen“. Europa Union Verlag GmbH, Bonn, 1995.

¹⁴ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. „Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen“. Europa Union Verlag GmbH, Bonn, 1995. Maastricht-Vertrag. Titel VI, Artikel K 1: „Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinschaftlichen Interesse:

4. die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, soweit dieser Bereich nicht durch die Ziffern 7, 8 und 9 erfaßt ist;

5. die Bekämpfung der Betrügereien im internationalen Markt, soweit dieser Bereich nicht durch die Ziffern 7, 8 und 9 erfaßt ist;

6. die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen;

7. die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen;

8. die Zusammenarbeit im Zollwesen;

9. die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.“

¹⁵ Georges Estievenart. „Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren“, in: „Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmacht“. Fischer-Verlag, Frankfurt am Main, Februar 1996. S. 169.

Im gleichen Jahr fand in Europa auf Anraten des Europarates die erste europäische Woche zur Vorbeugung des Drogenkonsums statt. Es wurden mehr als 2000 Veranstaltungen zur Aufklärung in den verschiedenen Mitgliedsländern durchgeführt. Schließlich trat die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht in Sinne ihrer Satzung am 10. Oktober 1993 in Kraft, nachdem als Sitz der Beobachtungsstelle Lissabon festgelegt worden war.

Auf internationaler Ebene waren auch Bemühungen vorhanden, einen Kontrollmechanismus gegen die organisierte Kriminalität die in direkter Beziehung zum Drogenhandel steht, zu schaffen. So beschloß am 23. Dezember 1994 die Generalversammlung der UNO ein globales Aktionsprogramm gegen die internationale organisierte Kriminalität. Neben Aktionen gegen die Geldwäsche werden darin präventive und gesetzgebende Maßnahmen sowie vorschriftsmäßige Kontrollen empfohlen. In diesem Zusammenhang brachte das Jahr 1995 zum einen auf Beschluß des Europäischen Rates einen fünfjährigen Gesamtkaktionsplan der Union zur Drogenbekämpfung, zum anderen das Inkrafttreten der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht in Lissabon (September 1995) sowie der EUROPOL (Oktober 1995) mit sich.

4.1.2. Der Aktionsplan der Europäischen Union im Bereich der Drogenbekämpfung (1995-1999)

Bei der Übergabe des Planes an das Europaparlament und den Europarat hat die Kommission ein besonderes Gewicht auf die komplexe Natur und Entwicklung des Drogenproblems gelegt. Sie weist auf die Bedeutung der Prinzipien der Globalität und Subsidiarität sowie auf die Notwendigkeit zur wirksamen Koordinierung der Aktionen hin, um somit die vorhandene Zeit und die vorhandenen Mittel auszuschöpfen.

„Seit Mitte der 80er Jahre ist der globale Charakter des Drogenphänomens in wachsendem Maße von der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen worden. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, daß man sich einerseits zunehmend der weltweiten Dimension des Problems und andererseits des engen Zusammenhangs zwischen seinen verschiedenen Komponenten [Herstellung, Handel und Konsum] bewußt wurde. Folge dieser Feststellung war ebenfalls die Erkenntnis, daß es notwendig ist, auf die verschiedenen Aspekte des Drogenphänomens sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eine integrierte und koordinierte Antwort zu geben und dabei verstärkt auf die Prävention zu setzen.“¹⁶

Im Zuge der Verwirklichung präventiver Maßnahmen wies die Europäische Gemeinschaft auf die Notwendigkeit hin, eine verbesserte Sozialpolitik zu schaffen, dabei die Arbeitslosigkeit abzubauen, die

¹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la

Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, das Ausbildungsniveau anzuheben, den Umweltschutz zu verbessern und zur Erhöhung der sozialen Stabilität beizutragen.

Nach Ansicht des Europäischen Rates ist es auch notwendig, die Zusammenarbeit mit den internationalen Gremien, die sich mit dem Drogenproblem befassen, weiterzuführen, um damit die verfügbaren Gemeinshaftsinstrumente voll auszuschöpfen. Er unterstrich die Bedeutung der Durchführung gemeinsamer koordinierter Maßnahmen mit internationalen Gremien, die sich diesem Thema widmen.

Zu diesen internationalen Gremien zählen die Vereinten Nationen mit ihren Foren, die Arbeitsgruppe Chemie, die Arbeitsgruppe Geldwäschebekämpfung der G7-Staaten sowie die Pompidou-Gruppe des Europarates.

Dies unterstreicht die Bedeutung, die notwendigen Maßnahmen für den Bereich Geldwäsche durchzuführen, soweit dabei der Mißbrauch legaler Wirtschaftssektoren angestrebt wird; zugleich war dies ein Appell für einen legislativen Rahmen innerhalb der Gemeinschaft. Ebenfalls enthält dieser Vorschlag Maßnahmen gegen die Produktion und den illegalen Handel von bestimmten Substanzen, die zur Herstellung von Suchtstoffen verwendet werden.

Bei der Übermittlung der Mitteilungen über die Drogenproblematik an die Regierungskonferenz im Dezember 1996 wurde auf internationaler Ebene empfohlen, die Drogenbekämpfung in den Rahmen einer Gemeinshaftspolitik zu stellen, die durch die Drei-Säulen-Struktur und die Zuständigkeiten aus der dritten Säule nicht blockiert werden kann. Weiterhin wurde empfohlen, die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustausches zu verbessern.

4.1.2.1. Die Struktur des Plans

Auf der Grundlage der Drei-Säulen-Struktur des Maastricht-Vertrages umfaßt der Aktionsplan eine horizontale und vertikale Struktur, die sich in drei Bestandteile unter den folgenden Gesichtspunkten zusammensetzt.¹⁷

Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S.3.

¹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S.8-38.

- a. Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage,
- b. Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels,
- c. Maßnahmen auf internationaler Ebene.

Bemerkenswert ist, daß, wenn auch auf die Frage der Finanzierung der Maßnahmen nicht eingegangen wurde, die finanziellen Mittel für diesen Zweck von 5,5 Mrd. ECU (1987) auf 22,6 Mrd. ECU (1994) angewachsen sind. Im Jahre 1995 waren dafür sogar 25 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt worden.

Die Horizontal- und Vertikalstruktur des Aktionsplanes basiert auf den drei Säulen und läßt sich graphisch wie folgt darstellen

Abbildung 7: Die Struktur des Ausschreibungskämpfungsplans der EU bezüglich der Säulen des EU-Vertrages.

Horizontale Struktur der Aktion → vertikale Struktur der Aktion ↓	Verstärkung der nationalen Koordinationsstellen und ihrer Zusammenarbeit	Schaffung und Umsetzung des globalen Informationsauftrages der europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	Einrichtung einer multi-sektoralen Koordinierung auf den Gebieten der Information, Forschung und Ausbildung
Gesundheitswesen (Gesundheitsrat)	ERSTE SÄULE DES EU-VERTRAGES: GEMEINSCHAFTSSEKTOR (TITEL II, ARTIKEL 129)		
Justiz und Inneres (Rat Justiz und Inneres)	ZWEITE SÄULE DES EU-VERTRAGES: ZUSAMMENARBEIT IN DEN BEREICHEN JUSTIZ UND INNERES (TITEL VI)		
internationale Maßnahmen (Rat, Außenrat)	DRITTE SÄULE DES VERTRAGES: AUSSEN-UND SICHERHEITSPOLITIK (TITEL V)		

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Maßnahmen erfordern den kohärenten und koordinierten Einsatz der verschiedenen Instrumente und Aktionsmittel des EU-Vertrages unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zwischen den Mitgliedstaaten. Folglich ist die Notwendigkeit der Ausbildung und Forschung in allen horizontalen und vertikalen Aspekten zur Umsetzung dieses Planes zu unterstreichen.

Diese Struktur zeigt gleichzeitig den multidisziplinären und länderübergreifenden Charakter dieses Problems und verlangt aufgrund der Zahl und Wechselwirkungen der Angriffspunkte und der Akteure einen optimalen Einsatz der vorhandenen Mittel. Ebenfalls wird das Drogenproblem als ein globales Phänomen erkannt, welches eine gemeinschaftliche Strategie erfordert.

4.1.2.2. Reduzierung der Nachfrage

Auf der Grundlage des Art. 129, in dem die Drogensucht als ein vorrangiger Bereich von

Gemeinschaftsaktionen deklariert wird, sind die Bemühungen darauf zu richten, sich an den Beschlüssen des Europäischen Parlaments (EP), den Beschlüssen und Schlußfolgerungen des Europäischen Rates und der Gesundheitsminister und dem Aspekt „Reduzierung der Nachfrage“ aus den vorangegangenen Plänen zu orientieren.

Der Plan charakterisiert die Drogensucht als ein vielschichtiges Problem, das mit den schlimmsten gesellschaftlichen Geißeln wie soziale Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit in Zusammenhang steht. Aufgrund dessen messen das EP und der Europäische Rat diesem Problem eine große Bedeutung bei und halten Gemeinschaftswide Aktionen für notwendig, um zu einer Lösung beizutragen. Die Drogensucht wird als eine der größten Geißeln bezeichnet.

Die Maßnahmen, die aus diesem Plan hervorgehen, sind direkt in Zusammenhang mit der Prävention, welche absolute Priorität besitzt, zu sehen. Jeder Mitgliedstaat entwickelt ein eigenes Programm, ist aber gleichzeitig bestrebt, Unterstützung und Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu erreichen. Die Gemeinschaftsaktionen, die daraus resultieren, sollen nach außen hin die Zusammenarbeit mit Drittländern und mit den für Drogenfragen kompetenten internationalen Organisationen, wie z.B. der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Programm der Vereinten Nationen für die internationale Zusammenarbeit zum Drogenproblem und der Pompidou-Gruppe, im Bereich der Drogensucht vertiefen.

Mit der Drogenprävention als zentraler Achse versucht der Plan in diesem Zusammenhang eine Reihe von Zielen zu erreichen, wie z.B. die Begrenzung der Sterblichkeit, die Begrenzung der Risiken der Infektion mit dem HIV-Virus oder anderen Krankheitserregern und die Verringerung der Ausgrenzung von Süchtigen. Im Rahmen dieses Programms werden folgende Aktionslinien vorgeschlagen:

- a. Förderung und Erleichterung der Handlungsfähigkeit gegenüber Risikogruppen in spezifischen Situationen,
- b. Förderung der Identifizierung, Entwicklung, Erprobung und Umsetzung der besten Praktiken zur Information und Beratung der Zielgruppen,
- c. Förderung von Initiativen im Erziehungs- und Bildungsbereich zur Entwicklung von Strategien zur Drogenprävention,
- d. Unterstützung der Arbeiten zur Früherkennung und Beratung von Drogenabhängigen,

e. Förderung der Rehabilitation und sozialer Wiedereingliederung von Drogensüchtigen¹⁸.

Dieses Programm steht in direkter und stetiger Verbindung mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, vor allem hinsichtlich der Benutzung und Vermittlung von Informationen, Studien und Erhebungen sowie der Forschung. Das Programm enthält ebenfalls Vorschläge für Anhörungs- und Beteiligungsmechanismen, inklusive der Schaffung eines beratenden Ausschusses aus Vertretern der Mitgliedsländer unter dem Vorsitz der EU-Kommission. Die Informationen über die Durchführung des Programmes umfaßt die Berichterstattung an das EP, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen.

Das sich herausbildende Bewußtsein über die Größe des Drogenproblems und der entschieden kompromißlose Einsatz zur Bekämpfung aus der Perspektive der Prävention und auf der Grundlage des Artikels 129 sind auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung die wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit. Das EP hat aus diesen Gründen empfohlen, 50% des Haushalts zur Bekämpfung der Drogensucht innerhalb der Union und auf nationaler Ebene für Gesundheits-, Bildungs- und Rehabilitationsprogramme bereitzustellen.

4.1.2.3. Maßnahmen zur Verfolgung des illegalen Handels mit Drogen und psychotropen Substanzen

Mit dem Ziel, die künftige Arbeit der Union auf dem Gebiet der Zurückdrängung des illegalen Handels mit Drogen zu strukturieren, hält der Plan es für unerlässlich, einen Rückblick auf regionale bzw. landesbezogene Erfahrungen und Erkenntnisse sowie die Fortschritte auf Regierungsebene zu erstellen. Ebenfalls wird für die Umsetzung des Titel V des EU-Vertrages plädiert.

Die Maßnahmen, die bezüglich des Besizes von kontrollierten Substanzen in Zusammenhang mit der Rechtsprechung „Schumacher“¹⁹ vorgeschlagen werden und die Richtlinie 92/109/EWG vom 14.12.1992, betreffend die Herstellung und Inverkehrbringung bestimmter Substanzen, die für die illegale Herstellung von Suchtstoffen verwendet werden, haben grundsätzlich mit folgenden Einzelmaßnahmen zu tun:

a. Ausbau bestimmter Netze der elektronischen Post, damit der Informationsaustausch auf diesem Gebiet

¹⁸ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S. 8-10.

¹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S. 13. Das Urteil Schumacher 215/87 vom 07.03.1989 zeigt, daß die Bürger der Europäischen Union das Recht haben, einige kontrollierte pharmazeutische Produkte, die sie für ihren persönlichen Bedarf brauchen, zu kaufen und zu nutzen, wenn sie sich in einem anderen Land der EU befinden, ohne bestaft zu werden.

beschleunigt wird.

b. Ausbildung der betreffenden Personen und Stellen, um die ordnungsgemäße Durchsetzung der Gesetze zu ermöglichen und den internationalen Anforderungen zu entsprechen. Diese Maßnahme umfaßt u.a. die Veranstaltung von Seminare, die Erarbeitung von Ausbildungsmodulen usw.

c. Vertiefung der Kooperationsbeziehungen mit den Vertreterverbänden des Chemikalienhandels und der chemischen Industrie, um die betroffenen Kreise zu sensibilisieren und deren aktive Mitarbeit zu erreichen.

d. Beseitigung der Hemmnisse bei der Handelskontrolle (Handels- und statistisches Geheimnis, u.a.).²⁰

Es wird klar, daß für die Europäische Union ein Schwerpunkt in der Zusammenarbeit liegt, die vor allem die Möglichkeit des Austausches von Informationen und Analysen zum Inhalt hat, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Hierbei ist die Wichtigkeit der stetig in ihrer Bedeutung wachsenden Aufgabe der Beobachtungsstelle zu erwähnen.

Auf internationaler Ebene ist es erforderlich, Anstrengungen zur Ausprägung eines Bewußtseins für Kompromiß-Bereitschaft und Kooperationsbereitschaft zu unternehmen, um Aspekte wie z.B. die Abzweigung von Vorprodukten kontrollieren zu können. Das Dialogfeld mit anderen Staaten muß offen und prioritätsbewußt gestaltet sein. Ein bedeutendes Projekt ist diesbezüglich die Vertiefung des Regionalprogrammes PHARE²¹ zu Drogen; es betrifft die Entwicklung geeigneter Rechtsvorschriften und Verwaltungsstrukturen in sechs Ländern.

Der Aktionsplan orientiert sich an Ländern oder spezifischen Regionen mit speziellem Interesse für die EU in der Drogenbekämpfung, die sich wegen ihrer Nähe zur Union zu einem Transitland entwickeln könnten.

Im Fünf-Jahres-Plan der Union wird in keiner Weise den lateinamerikanischen Staaten Priorität eingeräumt. Es ist aber trotzdem das Interesse seitens der EU zu erwähnen, eine Erneuerung der Handelsbeziehungen mit den Ländern der Anden-Gruppe und mit Mittelamerika zu erarbeiten. Über eine Erweiterung auf andere Länder mit den gleichen Problemen wird diskutiert.

Die Drogenpolitik zur Verfolgung des illegalen Handels ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, das Problem

²⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brüssel, 23.06.1994. S. 14.

²¹ Das PHARE-Programm ist ein regionales Projekt der Europäischen Union mit sechs Ländern Zentraleuropas, zwar Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei und die Tschechische Republik, mit der Möglichkeit der Ausdehnung auf die baltischen Länder.

auf der Grundlage der Stärkung des justiziellen und gesetzlichen Systems zu bekämpfen. Dafür ist sehr hohe Bildung, Forschung und Informationsaustausch erforderlich. In bezug auf die Empfehlung zur Anwendung des Titels VI des EU-Vertrages wird auf die Zusammenarbeit in justiziellen, polizeilichen und im Rahmen des Zollwesens mit Nachdruck hingewiesen. Nach Titel VI sind die Regierungen der Mitgliedstaaten zu umfassender justizieller Zusammenarbeit verpflichtet, um vollständig zu kooperieren. Im Plan wurden folgende Maßnahmen vereinbart:

- a. die Verstärkung der Anti-Drogenkontrollen an den Außengrenzen,
- b. die Zusammenarbeit bei der Überwachung innerhalb der Gemeinschaft und der technischen Infrastruktur,
- c. Bekämpfung der illegalen Drogenherstellung durch Maßnahmen zur Prävention der Abzweigung von Vorprodukten und anderen wesentlichen chemischen Erzeugnissen für die Zwecke der illegalen Herstellung,
- d. Maßnahmen gegen die Geldwäsche aus dem illegalen Drogenhandel,
- e. Stärkung des Justizsystems,
- f. statistische Informationen.²²

Bei der praktischen Umsetzung der Bestimmungen zur Drogenbekämpfung spielt EURO POL eine aktive Rolle, während die europäische Beobachtungsstelle sich mit der Forschung und Informationserfassung befaßt.

Im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogensucht könnte Artikel K 1.4 als Grundlage für Maßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres definiert sein. Folglich erhalten die nationalen Politiken bei Koordinierung der Aktionen eine wachsende Bedeutung.

Bezüglich der Umsetzung von Bestimmungen in Zusammenhang mit Artikel K 1.4 wird die Notwendigkeit des interdisziplinären Austausches auf dem Gebiet des Drogenproblems zwischen den Akteuren und den für die Reduzierung der Nachfrage und des Drogenangebots zuständigen Berufsorganisationen unterstrichen. Dieser Schritt regt auch die Schaffung eines Europäischen Forums an,

²² Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la

das als Ort des Austausches und der Zusammenarbeit dient und auch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbindungen zwischen Drogenkonsum und Kriminalität fördert.

Der Plan unterstreicht in besonderem Maße „die Notwendigkeit einer wirklich multidisziplinären Grundhaltung. Ein interdisziplinärer Austausch in Drogenfragen zwischen den verschiedenen Akteuren und Fachorganisationen, die im Drogenbereich tätig sind, könnte zugleich die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren fördern.“²³ Die grundlegende Idee ist hierbei, durch den Austausch gemeinsame Aktionen zu erreichen, welche spezielle Formen der Zusammenarbeit zwischen den für die Anwendung der Gesetze zuständigen Stellen und den für die Reduzierung der Nachfrage verantwortlichen Organisationen fördern.

Die Pompidou-Gruppe arbeitet seit 1982 an einer umfangreichen Studie auf dem Gebiet der Epidemiologie und der Statistik mit dem Zweck, gemeinsame Indikatoren zu suchen und ein Mehrstädtenetz aufzubauen. Es gilt in diesem Zusammenhang, die möglichen Gebiete einer Zusammenarbeit zwischen der Pompidou-Gruppe und der europäischen Beobachtungsstelle abzustecken. Für das Jahr 1996 ist als gemeinsame Maßnahme die Erstellung einer ersten europaweiten Erhebung über die Drogensucht in der Bevölkerung sowie die Schaffung eines Systems zur Aufklärung und Koordinierung der nationalen Erhebungen vorgesehen.

4.1.2.4. Maßnahmen auf internationaler Ebene

In dem Maße, in welchem die EU den globalen Charakter des Drogenproblems erkannt hat, mußte sie ihren inneren Aktionsplan für ihre 15 Mitgliedstaaten zur Drogenbekämpfung mit Maßnahmen nach außen ergänzen: „Der EU-Vertrag bietet die Möglichkeit einer stärkeren, globalen Ausrichtung der externen Aktion zur Drogenbekämpfung, indem im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine gemeinsame Aktion in einem Bereich eingeleitet wird, in dem wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedsstaaten bestehen und in dem eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in Bereichen von allgemeinem Interesse entwickelt wird.“²⁴

Das heißt, der Plan schlägt vor, diplomatischen Druck auszuüben, um in den Außenbeziehungen der EU ihre Ausrichtung in der Drogenpolitik den anderen Nationen zu verdeutlichen. Der politische Dialog könnte auf der Basis der Erfahrungen in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte geführt werden.

Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S. 18-19.

²³ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S. 23.

²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S. 24.

Die Kooperations- und Handelsvereinbarungen der EU sollen durch eine Klausel geregelt werden, in der die Drittländer sich zur Drogenbekämpfung verpflichten und sie als Priorität für gemeinsame Aktionen mit der EU anerkennen. In bezug auf die schon vorhandenen Abkommen schlägt die Kommission die Beibehaltung einer Sonderregelung im Drogenbereich vor, unter der Bedingung, daß die betreffenden Länder den Kampf gegen die Drogen weiterführen. Dafür ist es erforderlich, mit Hilfe von Bewertungen und Dialogen die Fortschritte zu kontrollieren.

Aufgrund der entsprechenden Empfehlung des Europäischen Rates muß die gegenwärtig geltende Regelung zugunsten der Anden-Staaten und der mittelamerikanischen Länder laut Plan weitergeführt werden, um weiterhin auf fruchtbarem Boden zu säen, obwohl die Haushaltslinie (B7-5080) unter dem Namen "Nord-Süd-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung" für 1994 Mittel von 10 Mio. ECU gegenüber den 13 Mio. ECU im Jahre 1993 vorsieht.²⁵ Auch wenn das Gesamtbudget innerhalb dieses Fünf-Jahres-Planes noch nicht festgelegt ist, ist davon auszugehen, daß es konstant bleibt. Was die mittel- und osteuropäischen Länder betrifft, so sollten die Möglichkeiten einer Ausweitung der Aktions- und Kooperationsmittel geprüft werden.

Im Rahmen des nach außen gerichteten Aktionsprogrammes der EU verfolgt der Plan eine Sensibilisierung der politischen Stellen in den Zielländern der EU und bietet technische Hilfe bei der Erarbeitung von nationalen Strategien zur Drogenbekämpfung sowie bei der Durchführung von Pilotprojekten und der Ausarbeitung von Vorprojekten an. Ebenfalls unterstreicht der Plan die Notwendigkeit einer direkteren Beteiligung an dem Programm der Vereinten Nationen zur Drogensuchtkontrolle, was zur Folge hat, daß die UNO damit auch als Fürsprecher der Union fungieren könnte.

Der Plan nimmt folglich die gemeinsame Verantwortung aller internationalen Akteure in Fragen der Drogenbekämpfung zur Kenntnis. Im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erkennt die EU ihre Aufgabe in der Mitwirkung bei der Prävention der Abzweigung von chemischen Vorprodukten und ihrer illegalen Vermarktung, bringt aber auch ihre Forderung nach aktiver Mitwirkung der anderen Staaten zum Ausdruck; das bedeutet, „daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erwarten, daß die betreffenden Länder ihre Verantwortung entsprechend ihres Entwicklungsniveaus und der Beteiligung ihrer Bürger in Fragen der Produktion und des Handels wahrnehmen.“²⁶ Gleichzeitig wird die besondere Pflicht der Industrieländer im Bereich der Reduzierung der Nachfrage erwähnt.

²⁵ Ingeborg Lohmer, Beauftragte für das Projekt „Drogen und Eingeborene“ der Europäischen Union, Generaldirektion I-Wirtschaftliche Außenbeziehungen, wurde am 14. Mai 1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brüssel, 23.06.1994. S. 25.

4.1.2.5. Koordination der Zusammenarbeit

Nach realistischer Einschätzung weist der Plan auf die Gefahr der Doppelgleisigkeit der Aufgaben hin, das heißt, daß es bei einer mangelhaften Koordination zu Reibungsverlusten kommt.

In den ersten beiden europäischen Plänen hat man die Prioritäten auf die nationale Koordination gelegt. Dieser neue Plan unterbreitet einen Erfahrungsaustausch, um sinnvollerweise über die Wirksamkeit der verschiedenen Aktionsmechanismen der einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden. In bezug auf die Koordination im Bereich der Außenpolitik soll nach diesem Plan die Orientierung an der Generalversammlung und der Drogenkommission der Vereinten Nationen, den Ministerkonferenzen sowie den Zusammenkünften der ständigen Korrespondenten der Pompidou-Gruppe des Europarates, den Tagungen der Dublin-Gruppe usw. erfolgen.

Die europäische Beobachtungsstelle, die im September 1995 ihre Tätigkeit begann, hat die grundsätzliche Aufgabe, Informationen zu erfassen und Daten auszuwerten, mit dem Ziel, ein Verständnis für das komplexe Drogenproblem zu ermitteln, damit eine Entscheidungsfindung in der Union ermöglicht wird. Ihr zentrales Ziel ist, umfassende Informationen zu bearbeiten. Die Prioritäten ihrer Arbeit umfassen Aspekte der Reduzierung der Drogennachfrage sowie Gemeinschaftsstrategien und Politiken der internationalen und geopolitischen Zusammenarbeit gegen das Drogenangebot, der Kontrolle des Handels mit Rauschgiften, psychotropen Substanzen und Vorprodukten sowie der Auswirkungen des Drogenphänomens auf Hersteller-, Konsum- und Transitländer. Damit erhofft man, die "Globalität" des Problems zu erfassen. Die Beobachtungsstelle hat allerdings nur eine Empfehlungsbefugnis, jedoch keinerlei Entscheidungskompetenzen. Zusammen mit dem interaktiven Netz einzelstaatlicher Drogeninformationszentren (REITOX) bildet sie eine Struktur und gestaltet den Informationsfluß. Sie konzipiert einen Raum für Forschung und Ausbildung, in dem die Ursachen und Folgen strukturiert werden. In diesem Zusammenhang erstattet die Europäische Beobachtungsstelle einen Jahresbericht über den Stand des Drogenphänomens und die damit verbundenen kriminellen Aktivitäten.

4.1.2.6. Information, Forschung und Ausbildung

Es ist hervorzuheben, daß der Forschung im Plan eine große Bedeutung beigemessen wird. Dies wird deutlich herausgestellt, indem man sie als „Schlüsselement“ bezeichnet. Deswegen ist es zwingend notwendig, der Drogenforschung eine flexible Koordination zu geben. Nach Artikel 129 des EU-Vertrages wird die Notwendigkeit dieses Forschungsvorhabens begründet, indem man innerhalb der „Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Gesundheitswesens ausdrücklich die Erforschung der

Ursachen und der Übertragung der Drogenabhängigkeit fördern muß und daß die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes einschließlich der Forschung Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft sind.²⁷

In bezug auf die Notwendigkeit einer koordinierten, globalen Forschungsaktion zu Drogen und Drogensucht bezieht der Plan eine klare Stellung. Er unterstreicht damit die Bedeutung der Unterstützung zur Erstellung von Studien durch Institute und Forschungszentren. Die allgemeinen Leitlinien in der Forschung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a. Studien und Forschungen zu technologischen und telematischen Anwendungen von gemeinsamen Interessen;

b. Drogenrelevante Umwelt- sowie Weltraumuntersuchungen und Forschungen, insbesondere auf dem Gebiet der Erdbeobachtung und der Raumtechnologien;

c. Soziökonomische Studien und Forschungen insbesondere zur Erforschung der Ursachen und Folgen der Drogensucht, insbesondere der sozialen Ausgrenzung, der Mechanismen der Schattenwirtschaft einschließlich der Geldwäsche;

d. Forschung und Entwicklung verschiedener Aktivitäten der gemeinsamen Vorhaben zu sämtlichen Drogenthemen in Zusammenarbeit mit bestimmten Entwicklungsländern, den Ländern Mittel- und Osteuropas und einigen anderen entwickelten Ländern;

e. Veranstaltung von Seminaren und Konferenzen, die vor allem in Aktionsvorschläge und Entscheidungen, die der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung empfohlen werden, münden, um so für eine bessere Komplementarität zwischen Forschung und politischer Entscheidungsfindung zu sorgen.²⁸

Die Ausbildung und der Austausch von Fachkräften ist ein vorrangiges Ziel des Aktionsplanes. Diese Orientierung ermöglicht eine neue Herangehensweise in bezug auf die globale Handhabung des Drogenproblems, da sie sich als Bewertungsmechanismus für politische Aktionen an Entscheidungsfindung, Erfassung und Forschung beteiligt. Dies wird mit Nachdruck in allen Kapiteln des Aktionsplanes unterstrichen, was den multidisziplinären Charakter des Problems und dessen Handhabung

²⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S.34.

²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brusel, 23.06.1994. S.35-36.

in allen Prozessabschnitten vergewahrtigt.

4.1.2.7. Änderungsvorschläge zum Plan von 1995-1999

In der endgültigen Mitteilung (95) 579 vom 23.11.1995 an das Parlament und den Europarat unterbreitet die Kommission einen Änderungsvorschlag zu einigen strategischen Punkten zur Konzeption und Handhabung des Drogenbekämpfungsprogramms. Der Vorschlag beinhaltet ein sechsjähriges Arbeitsprogramm, das von 1996-2001 geplant ist.

Der Vorschlag bezweckt die Stärkung der Gemeinschaftsaktionen im Bereich der Drogenprävention sowie die Erweiterung des Konzepts für die Arbeit der Zielgruppen, wie es vom Parlament vorgeschlagen wurde. Bei der Abstimmung vom 20.09.1995 empfahl das EP, 26 Punkte des Planes abzuändern. Die Kommission hat trotzdem nur 20 dieser Punkte aufgegriffen und Veränderungen für diese vorgeschlagen.

In den geänderten 20 Punkten wurde empfohlen, den „Drogenabhängigen“ als Person mit einem gesundheitlichen Problem zu bezeichnen und somit dessen Rehabilitation nicht nur als Problem der Drogensucht, sondern auch als ein Problem einzustufen, das dem Bereich der Gesundheitspolitik zuzuordnen ist. Es wird mit Nachdruck darauf hingewiesen, bei Präventionsstrategien bezüglich der Drogenabhängigkeit die Gemeinsamkeiten aller Aspekte in Betracht zu ziehen. Daher soll die Drogenproblematik als ein Phänomen mit verschiedenen Blickfeldern verstanden werden, das eine integrierte und interdisziplinäre Lösung erfordert. Demzufolge muß das Programm auch die Koordinierung von Maßnahmen, die in Zusammenhang mit dem Gesundheitswesen stehen, zum Inhalt haben.

Auch wird die Möglichkeit der Miteinbeziehung der Tätigkeit nichtstaatlicher und freiwilliger Hilfsorganisationen sowie sozialer Hilfsdienste als Informations- und Aktionsunterstützung in das Programm auf den verschiedenen Ebenen des Problems erwähnt. Die Frage der Sensibilisierung der öffentlichen Meinung bezüglich des Phänomens der Drogensucht wird als essentieller Faktor eingeschätzt. Damit wird über die Risiken direkt aufgeklärt und Aktionen auf transnationaler Ebene lassen sich folglich besser koordinieren.

Diese Vorschläge verlangen eine verbesserte Kohärenz zwischen den Aktionsprogrammen der einzelnen Mitgliedstaaten. Dies wird in Rahmen der Durchführung des Planes und der vorgesehenen Programme erreicht.

Zusammenfassend bedeutet dies, daß mit diesen Vorschlägen die Verbesserung der Sensibilisierungs- und

Koordinierungsarbeit des vorhandenen Planes angestrebt wird, ohne seine grundlegende Zielsetzung zu modifizieren.²⁹

4.2. Der Dialog zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung

„Commission figures released last year suggested there were anything from 450.000 to one million drug addicts in the 12 members States Union. The new emphasis on international cooperation will go some way to defusing American criticism that, partly due to the delay in developing closer links with the U.S. in the fight against drugs and crime. Anita Gardin, Justice and home affairs commissioner, said: we will also see drugs being systematically added to the agenda of issues we discuss with our international partners, stressing the need to comply with U.N. conventions and standards.“³⁰

Auch wenn die EU erst durch den internationalen Druck das Drogenproblem als eine globale Herausforderung erkannt hat, muß erwähnt werden, daß es innerhalb der Gemeinschaft schon vorher das Interesse gegeben hat, effektiv der Drogensucht entgegenzuwirken. Seit der Institutionalisierung des politischen Dialogs zwischen der EU und der Ró-Gruppe haben die Außenminister der EU ihre Bereitschaft bekundet, im Kampf gegen dieses weltweite Problem einen wesentlich Beitrag zu leisten.

In der Rom-Deklaration haben die Minister zum Ausdruck gebracht, daß Herstellung, Handel und illegaler Drogenkonsum internationale Probleme sind, die nur durch eine internationale Kooperation in Geiste einer gemeinsamen Verantwortung gelöst werden können. Ebenfalls wird in der Deklaration von Luxemburg 1991 unterstrichen, daß „die Drogen eine der ersten Bedrohungen ist, welchen die modernen Gesellschaften gegenüberstehen.“³¹ Im Jahre 1993 lernte man eine andere Facette des Problems kennen: Die Gewalt, gepaart mit dem Drogenhandel, entwickelte sich nämlich, bedingt durch die enge Beziehung zwischen Terroristen und Drogenhändlern, zu einem Thema von besorgniserregender Brisanz. 1995 zeigten sich die versammelten Minister bei einem Treffen mit den, wie es hieß, „gemeinsamen Anstrengungen der Länder beider Regionen im Kampf gegen die Drogen und die damit verbundenen Verbrechen“³² zufrieden und erneuerten gleichzeitig ihre Zusage zur Unterstützung der Länder des Anden-Paktes bei ihren diesbezüglichen Bemühungen.

²⁹ Amt für amtliche Veröffentlichung der europäischen Gemeinschaften. „Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des europäischen Parlamentens des Rates, über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Prävention der Drogenabhängigkeit im Zuge des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit“. KOM (95)579 endg. Brüssel, den 23.11.1995 S.1-16.

³⁰ Zeitung "European Voice" der Europäischen Union. Vol.1, Nummer 9.30 November 1995. S.1.

³¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. „La Unión Europea y el Grupo de Ró. Agenda binacional 1990-1995“. Documento de la VI Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Ró. Cochabamba 15/16 April 1996.

³² Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. „La Unión Europea y el Grupo de Ró. Agenda binacional 1990-1995“. Documento de la VI Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Ró. Cochabamba 15/16 April 1996.

4.2.1. Die Zunahme des Terrorismus in Lateinamerika: Ein Hoffnungsschimmer durch die Hilfe der EU

Im Jahre 1989 hat sich der Kampf gegen die Medellínkartelle verschärft, was einen Krisenzustand und eine ständige Konfrontation zwischen den Staaten Lateinamerikas und den etablierten Gruppen der Drogenmafia zur Folge hatte. In besonderer Weise erlebte Kolumbien eine der schmerzlichsten Epochen in Zusammenhang mit dem Terrorismus. Wie in Kapitel über Kolumbien erwähnt wurde, war die Anzahl der Opfer bei den Explosionen in öffentlichen Einrichtungen erschreckend hoch. Der Staat zeigte seine Unfähigkeit, einen starken und mächtigen Feind zu bekämpfen, und mußte erkennen, daß der eigene damalige Machtapparat korrupt war. Unter den Opfern befanden sich Arbeiter, Hausfrauen, Kinder, Verkäufer, Geschäftsleute, der Justizminister und andere Politiker.

Am 18. September 1989 ist der Präsidentschaftskandidat Galán Samiengo, laut Informationen der Sicherheitsorgane, durch eine Gruppe bezahlter Mörder (des Medellín-Kartells) getötet worden. Es begann somit ein neues Kapitel der blutigsten Epoche Kolumbiens. Der „erklärte Krieg“ des Präsidenten Barco gegen die Drogenmafia forderte Geld, Unterstützung und Kompromisse. So reiste der kolumbianische Präsident nach Europa, um ökonomische Unterstützung zu erbitten. Im April 1990 hörte sich die Europäische Gemeinschaft die Ausführungen des Präsidenten von Kolumbien an. Einige Tage später fand der „erste internationale ministerielle Gipfel zur Reduzierung der Nachfrage von Drogen und psychotropen Substanzen und gegen die Kokaingefahr“ in London (09.-11.04.1990) statt. Es war das Jahr des „Ersten Europäischen Plans gegen die Drogen.“³³

Der europäische Kompromiß zur Zusammenarbeit mit den Andenländern, angeführt von Kolumbien, wurde Wirklichkeit. Länder wie Bolivien, Ecuador, Peru und Kolumbien erhielten Sonderzugang zum EU-Markt durch das Allgemeinpräferenzsystem (APS) für einen Zeitraum von vier Jahren. Diese politische Aktion wurde am 24. Oktober bzw. am 20. Dezember 1990 bestätigt, trat aber erst 1991 in Kraft.

Das System bietet einen besseren Zugang zum europäischen Markt für landwirtschaftliche Produkte (mit Ausnahme von Zucker, Erdbeeren, Zitronen, Bananen, Rindfleisch), industrielle Erzeugnisse wie Textilien, Glas, Konfektionen, Schuhwerk und Lederartikel. Diese Produkte fallen unter minimale Zollbestimmungen; es ist auch erwähnenswert, daß bei der Rubrik Bergbau diese Bestimmungen ebenso niedrig, teilweise sogar als zollfrei, festgelegt sind. Im Jahre 1995 wurde eine zweite Importverlängerung für industrielle, 1996 für landwirtschaftliche Erzeugnisse unterschrieben. Fischereiprodukte können bis zum Jahre 2004 eingeführt werden. Parallel dazu hat die EU ihr Interesse bekundet, weitere Aktivitäten im Rahmen der wissenschaftlichen Zusammenarbeit und der Wirtschaftsentwicklung zu fördern. Bei dieser

³³ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. „La cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas“.

Mafnahme wurde Kolumbien für einen Zeitraum von vier Jahren favorisiert (d.h. im Zeitraum von 1991-1995). Danach mußte sich Kolumbien ohne Begünstigungen gegenüber den anderen Ländern um eine weitere Teilnahme an diesem Programm bemühen. Innerhalb der Programme zur Kooperation der Dritten Generation sind zwei Schwerpunkte zu erkennen: das Programm der EU und Lateinamerikas „AL-INVEST“ und das Programm ECIP (European Community Investment Partners). Diese Instrumente sollen zu einem klaren Bild über die regionale Zusammenarbeit zwischen Europa und Lateinamerika auf Unternehmensebene führen. Das AL-INVEST-Programm, an dem 1.500 Firmen aus Lateinamerika und 1.400 aus der EU teilnehmen, existiert seit dem 13. März 1994 und hat während der ersten zwei Jahren seines Bestehens (der Pilotphase) mehr als 40 bilaterale Unternehmensberatungen durchgeführt. Der Rat für allgemeine Angelegenheiten bewilligte 1996 einen Vorschlag der Kommission zur Erweiterung und Konsolidierung dieses Programmes.

4.2.2. Die Bedeutung des Allgemeinen Präferenzsystems für die ökonomische Entwicklung: Eine politische Entscheidung mit ökonomischen Folgen

Das Präferenzsystem ist eine im Jahr 1971 in Gang gesetzte Idee, welche industrielle Erzeugnisse, Halb- oder Fertigwaren sowie landwirtschaftliche Produkte umrahmt. Es ist anzumerken, daß das System nicht nur an Länder adressiert ist, die mit dem Drogenproblem konfrontiert sind. Geboren ist diese Idee im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung (UNCTAD). Sie schließt eine große Anzahl von Ländern, die durch soziale, ökonomische und politische Probleme betroffen sind, ein, mit dem Ziel, ihnen den Zutritt zum europäischen Markt zu erleichtern. Dieses Präferenzsystem ist seit seinem Bestehen für die Mehrzahl der Länder verlängert worden.

Am Anfang begünstigte es nur einige Länder für einen Zehnjahreszeitraum bis 1980. Es wurde dann für zehn weitere Jahre bis 1990 verlängert. In diesem Zeitraum sind die Andenländer dazugekommen, zunächst aber nur für eine Dauer von vier Jahren. Im Jahre 1995 wurde für die industriellen Erzeugnisse und für landwirtschaftliche Produkte ein neuer zehnjähriger Anwendungszeitraum festgelegt. Die günstigste Regelung wurde weiterhin Venezuela zugunsten der Drogenpolitik gewährt, da es sich zum Transitland für Drogen und Geldwäsche entwickelt hat. In bezug auf landwirtschaftliche Erzeugnisse und Fischereiprodukte gab es eine ausführliche Diskussion darüber, welche Waren unter welcher Warenbezeichnung im Katalog zu finden seien sollten.

Im Zusammenhang mit den Ländern, die vom Drogenproblem betroffen sind, wird in der Vereinbarung über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen (APS) behauptet: „Whereas countries

undertaking effective programmes to combat drug production and trafficking should, however, remain entitled to the more favourable arrangements granted them under the previous scheme; whereas the countries concerned, plus Venezuela, will therefore continue to enjoy duty-free access provided that they continue their efforts to combat drugs."³⁴

Die Waren, die zu diesem Zollpräferenzen-System gehören, sind in verschiedenen Gruppen nach einem Warenempfindlichkeitskatalog von „sehr empfindlich“, „empfindlich“, „halbempfindlich“ bis „unempfindlich“ eingestuft. Je nach Gruppenzugehörigkeit wird eine Zollbefreiung festgelegt. So haben Waren wie Baumwolle, Teppiche, Bekleidungszubehör, Seide usw. einen Präferenz Zoll von 85%. Für Artikel wie Zinkoxid, Aluminiumoxid, Zitronensäure, mineralische oder chemische Düngemittel, Polyester, Keramik u.ä. ergibt sich durch ihre Zuordnung in Teil II des Anstoßblattes 70% des Zollsatzes. Für Waren, die unter Teil III bezeichnet werden, wie Natriumhydroxid, Chloride des Aluminiums, keramische Waren, Phantasieschmuck, Gold und Glaswaren, Druckmaschinen, Musikinstrumente, um nur einige zu nennen, ergibt sich ein Anteil von 35%. Schließlich gilt Zollfreiheit für die in Teil IV genannten Produktgruppen, wie z.B. pharmazeutische Produkte, Magnesiumoxyd, Zement, anorganische Chemikalien, Seife, künstliches Wachs usw. Mit dieser Regelung erhalten die Andenländer den Status von „Entwicklungsländern“ und somit einen besseren Zugang zum europäischen Markt.

Als Rechtfertigung dieser Auslegung des APS für die durch den Drogenhandel betroffenen Länder Lateinamerikas wird in der Verordnung darauf hingewiesen, daß der Kokainanbau Einbußen in traditionellen landwirtschaftlichen Anbau der Andenländer hervorgerufen hat und der Gewinn aus dem Kokainhandel den Verfall der Ökonomie in diesen Ländern beschleunigt hat. Die massive Flut des Drogendollars steht in Verbindung mit einem überbewerteten Kurs, der die Wettbewerbsfähigkeit des legalen Exports beeinträchtigt. Ebenfalls wird in dieser Verordnung mit Nachdruck auf die Macht der Drogenmafia hingewiesen, welche die soziale Integration der Andenländer derart zerstört, daß sie eine Bedrohung für ihre Entwicklung darstellt.

In einem Gespräch mit der Autorin dieser Arbeit hat sich nach Auffassung des Botschafters Kolumbiens bei der EU, Carlos Marulanda, „die politische Entscheidung des Präferenzsystems als ein Aktivist für die Ökonomien der Andenregion entwickelt. Dadurch ermöglicht sie den Dialog mit einem Partner wie der Europäischen Union, hat aber auch einen ökonomischen Widerhall in dem Maße, daß sich die europäischen Märkte für Lateinamerika öffnen. Kolumbien hat als Wegbereiter dieses Prozesses die Notwendigkeit erkannt, die Wirtschaftsvorteile weiterhin zu erhalten, um aus dieser Maßnahme messbare Ergebnisse zu erzielen. Bis zum heutigen Tag hat sich der Export Lateinamerikas in die EU um 26%

³⁴ Office for official publications of the European Communities. „Official Journal of the European Communities. Legislation“. Nummer L 348. Band

gesteigert. Obwohl dieser Prozentsatz insgesamt gering erscheint, ist er vergleichsweise hoch, wenn man bedenkt, daß Europa zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des APS-Systems mit den Andenländern eine ökonomische Krise - Inflation und Arbeitslosigkeit - durchlebte.³⁵

Kolumbien ist das am stärksten begünstigte Land aus diesen wirtschaftlichen Maßnahmen. Mindestens zwei Drittel seines Exports in die EU beruhen auf diesem Programm. „Im ersten Halbjahr 1995 sah der Export Kolumbiens in die EU prozentuell folgendem aus: 68,4% der Waren fielen unter die Präferenz und 19,5% waren vom Zoll befreit. Das heißt, daß insgesamt 87,9% der Waren durch Zollpräferenzen begünstigt wurden.“³⁶

Innerhalb eines Symposiums über die Beziehungen zwischen Europa und Kolumbien stellte Marulanda fest: „Im Jahre 1992, das letzte Jahr, in dem man über vollständige Statistiken des DANE³⁷ verfügte, stieg der Export in die USA auf 2.769 Mio. US-Dollar; darunter circa 905 Mio. US-Dollar aus dem Erdölexport. Dies bedeutet, daß sich die Ausfuhren ohne Erdöl auf eine Gesamtsumme von 1.864 Mio. beliefen. Auf der anderen Seite betrug der Export ohne Erdöl in die EU im gleichen Jahr 1.822 Mio. US-Dollar, was die Schlußfolgerung zuläßt, daß der Nettoexport, vom Erdöl abgesehen, für beide Handelspartner in etwa gleich war.“³⁸

Anzumerken ist allerdings, daß der Import aus den Ländern des Anden-Paktes in den Jahren 1991 und 1992 aufgrund der wirtschaftlicher Rezession, die sich in Jahre 1992 noch verschärfte, nur mäßig war. Im Zeitraum von 1993-1995 stieg der Import jedoch, auch wenn der Anstieg noch nicht den Erwartungen entsprach, die man sich von diesen Aktivitäten erhofft hatte.

4.2.3. Die Politik von Zuckerbrot und Peitsche

Das Allgemeine Präferenzsystem war als ein Hilfs- und Anerkennungsmechanismus für die Länder des Anden-Paktes im Kampf gegen die Drogen gedacht. Öffentliche Geber mußten für die Sicherheit und den Schutz der Bürger investiert werden, denn Peru, Bolivien und Kolumbien waren Opfer eines Drogenkrieges, der viele tausend Menschen das Leben gekostet hat. Der Drogenkrieg hatte eine Instabilität in der Wirtschaft verursacht, die gerade im Begriff war, die Phase der Krise und Stagnation zu überwinden. So kam es, daß die EU diese Präferenzregelung als Mechanismus für eine nachhaltige

37, Brüssel 31. Dezember 1994. S. L348/2.

35 Carlos Marulanda, Botschafter Kolumbiens bei der Europäischen Union, wurde am 14. Mai 1998 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

36 Tomás Uribe, Wirtschaftberater der Botschaft Kolumbiens in der EU, wurde am 14. Mai 1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

37 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. "Nationales Zentrum für Statistiken"

38 Carlos Marulanda. „Der EU - Markt: Möglichkeiten und Voraussetzungen für den Zugang“, Rede bei „Seminar der ASOCOLFLORES e INCOMEX“. Bogotá, 16. Nov 1993.

wirtschaftliche Entwicklung festlegte und damit einen Ausgleich für die von der Drogenbekämpfung verursachten Ausgaben schaffte.

Die EU bekundete ihr Interesse, weiterhin diese Regelung beizubehalten, sofern die betreffenden Staaten ihre Anstrengungen zum Erhalt eines demokratischen Systems und der Menschenrechte, aber auch die Verpflichtung zur Drogenbekämpfung konsequent weiterverfolgten.

Die durch die EU eingeleitete Zusammenarbeit unter Öffnung des Marktes wird nach den Worten Thierry Rommels, Kommissar der Generaldirektion für Iberoamerikanische Angelegenheiten, mit dem Begriff „Mutual Benefits“ bezeichnet.³⁹ Dafür sollen die beteiligten Seiten, die EU und der Anden-Pakt, ihre partnerschaftlichen Beziehungen entwickeln, ohne lediglich die eigenen politischen Interessen durchzusetzen zu wollen, und zu einem Dialog zu kommen, der Mechanismen, Ziele und Erfordernisse bestimmt, d.h. durch ein „Mutual Understanding“.

Aus diesem Blickwinkel ist der Drogenhandel ein Problem, für das die Beteiligten eine Lösung suchen müssen, die für die unterschiedlichen Interessen von Nutzen ist. Dafür benötigt man ein politisches Diskussions- und Beschlussforum sowie spezifische Aktionen, die die Situation positiv beeinflussen. Die Drogenpolitik muß daher als ein gemeinsames Problem angesehen werden.

Nach Aussagen von Kenrick Ghosh, Beauftragter der EU für Kolumbien, „ist die geführte Politik der EU in Zusammenhang mit der Drogenproblematik gegenüber Lateinamerika eher eine Annäherung, welche sich grundsätzlich von der Politik der USA insofern unterscheidet, daß in der USA-Politik mehr die Peitsche als das Zuckerbrot dominiert. Mit anderen Worten kann man über das Thema Drogen im allgemeinen sagen, daß die Politik mit der Anerkennung des Problems das gemeinsame Anliegen zwischen Hersteller- und Konsumländern darstellt. Verglichen mit Zuckerbrot und Peitsche, hat die Politik der Europäischen Union etwas von beiden, betont aber eher das Zuckerbrot. Das Zuckerbrot ist die offene Tür für die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, verdeutlicht durch das Allgemein eine Präferenzsystem, ähnlich ist die direkt an Kolumbien ökonomische Hilfe für den Zeitraum von vier Jahre zur Überwindung der durch den Kartellkrieg entstandenen Krise zu betrachten. Die Peitsche bedeutet nicht Bedrohung, sondern eher Kontrolle über die Intensität der Aktionen, aber nicht über zählbare Erfolge im Kampf gegen die Drogen. Die Andenländer müssen jährlich über die geführten Aktionen im Rahmen der Drogenbekämpfung Berichterstattung, welcher dann intern von der EU diskutiert wird.“⁴⁰

³⁹ Thierry Rommel, Kommissar in der EU, Angelegenheiten Lateinamerika, wurde am 15. Mai 1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

⁴⁰ Kenrick Ghosh, Beauftragter der EU für kolumbianische Angelegenheiten, Generaldirektion I-Wirtschafts- und Außenbeziehungen, wurde am 14. Mai 1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

Die Europäische Union unterstützt keine polizeilichen oder militärischen Aktionen, die in diesen Ländern unternommen werden könnten. Sie weiß aber, daß die Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen im Zusammenhang mit militärischen Kooperationen, Truppenübungen sowie Forschungsangelegenheiten vereinbaren. Wie beschrieben, weist der Maastrichter Vertrag mit Nachdruck auf die justizielle Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustausches auf Foren von Spezialisten, ohne jedoch Aktionen irgendwelcher Art zu beschließen.

Gemäß der Beauftragten Ingeborg Lohner, die für das Projekt „Drogen und Eingeborene“ zuständig ist, gibt es seit 1995 einen ernstgemeinten Dialog zwischen den Ländern Lateinamerikas und der Europäischen Union, dessen Zweck der Aufbau eines gegenseitigen Verständnisses für die Probleme der einzelnen Gesprächspartner ist. Eine gemeinsame Erfahrung ist z.B., daß die Vernichtung von illegalen Kokainanbauten keinen Sinn hat, wenn es weiterhin in Europa dafür eine Nachfrage gibt. Die Besonderheit an diesem politischen Dialog ist, daß er eine Lösung für die beiden betroffenen Parteien sucht, und nicht nur, wie häufig, für eine einzige Partei. Das Drogenproblem ist heute größer als je zuvor, da es vorher überhaupt keine Zusammenarbeit gab: Die Europäer arbeiteten nur an der Bekämpfung der Nachfrage von Drogen, während sich die Erzeugerländer ausschließlich mit der Zerstörung des illegalen Anbaus beschäftigt haben. Aber jetzt bildet eine gemeinsame politische Strategie die Brücke zwischen den Kontinenten. Mit Hilfe einer neuen Politik soll die Zusammenarbeit gefördert werden.

Die derzeitige Zusammenarbeit ist mehr als gegenseitige Hilfe, denn mittlerweile kooperieren auch die verschiedenen Gesellschaftsbereiche miteinander. Dies findet grundsätzlich in den Bereichen der Ausbildung und Justiz statt, so daß die Verwaltungsorgane auf der regionalen, öffentlichen und demokratischen Ebene unterstützt werden und sich ihr Handlungsspielraum vergrößert.⁴¹

4.2.4. Andere politische Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Rahmen der Drogenbekämpfung

Obwohl die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den Ländern des Andenpaktes das Abkommen ein Präferenzsystem als zentralen Punkt hat, gibt es noch andere Entwicklungen im Dialog, die für die regionale Zusammenarbeit notwendig sind.

Man muß hervorheben, daß die gezielten Hilfen zur Förderung des Ersatzanbaus aufgrund des Scheiterns des Programms nicht mehr zur Verfügung stehen. In den 80er Jahren wurden diese Substitutions- und Ersatzanbauprogramme in Gebieten mit dem illegalen Anbau von Drogenpflanzen durchgeführt. Daraus

⁴¹ Ingeborg Lohner, Beauftragte für das Projekt "Drogen und Eingeborene" der Europäischen Union, Generaldirektion I - wirtschaftliche

resultierte allerdings entweder eine starke Abwanderung der betroffenen Bauern in Gebiete ohne Drogenpflanzenanbau, um dort den illegalen Anbau weiterzuführen, oder die Wiederaufnahme der Anpflanzung von Mohn oder Koka durch die verbleibenden Bauern nach einer bestimmten Zeit in diesen Regionen. Die Ergebnisse machen deutlich, daß der Mechanismus des Substitutionsprogramms ohne nennenswerten Erfolg blieb, da der Koka- oder Mohnanbau immer noch wesentlich rentabler für die Bauern blieb, als der Anbau legaler Kulturen. Aus diesem Grund hat die Europäische Union eine neue Richtung in ihrer Drogenpolitik eingeschlagen, deren Ansatzpunkt und Ziel nun die Rehabilitation und Prävention der Drogensüchtigen ist. Diese Zusammenarbeit wird von der Abteilung für „Drogen und Eingeborene“ der Generaldirektion I/wirtschaftliche Außenbeziehungen geleitet.⁴²

Nach Aussage der Beauftragten der Abteilung, Ingeborg Lohner, muß man verstehen, daß diesem Projekt zur Zusammenarbeit insgesamt nur 10 Mio. ECU für Lateinamerika, Asien und Afrika zur Verfügung stehen, so daß man große Programme nicht unterstützen, sondern nur das Präventionsprogramm durchführen kann. Nur in ganz besonderen Fällen können noch alternative Entwicklungsprogramme gefördert werden. Das zur Bekämpfung des Drogenproblems zur Verfügung stehende Budget der Zusammenarbeit des Nord- bzw. Südprogramms nennt sich B7-5080. Die Ziele dieses Budgetprogramms sind die technische und finanzielle Unterstützung und Verstärkung der regionalen Verwaltungen, denen damit ein alternatives ökonomisches Handeln ermöglicht wird. Diese Maßnahme trägt auch zur Kontrolle des illegalen Anbaus, der Herstellung und des Handels und zur Einschränkung des Drogenkonsums bei. Zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß die Europäische Union die Verringerung der Drogenherstellung, die Programme zur Prävention des Drogenkonsums, die Behandlung und die Wiedereingliederung der Drogensüchtigen in die Gesellschaft sowie die Kontrolle von Chemikalien und Geldwäsche unterstützt.

Da es in der Dritten Welt bisher keine ernsthafte Forschung zum Drogenproblem gibt, wird innerhalb des Dialogs versucht, auf der Ebene der Suchtforschung einzuschätzen, welchen Umfang das Drogenproblem tatsächlich einnimmt. Mit Hilfe umfangreicher Informationen sollen integrale Strategien gegen das Drogenproblem entwickelt werden. Gleichzeitig soll die Entstehung von Institutionen unterstützt werden, die dann für diese Zusammenarbeit verantwortlich sind. Die wissenschaftliche Forschung spielt eine sehr wichtige Rolle, da man z.B. durch epidemiologische Untersuchungen die entscheidenden Faktoren für die Häufigkeit des Drogenkonsums identifizieren kann.⁴³

Die Europäische Union hat sich für Nicht-Regierungsorganisationen als Institutionen auf der Ebene der

Außenbeziehungen, wurde am 14. Mai 1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

⁴² Ingeborg Lohner am 14. Mai 1996 in Brüssel.

⁴³ Ingeborg Lohner am 14. Mai 1996 in Brüssel.

Bekämpfung des Drogenanbaus, der Drogenherstellung und des Drogenhandels entschieden, da diese besonderen Freiraum zur Erarbeitung spezifischer Ziele genießen. Die interessierten Staaten müssen ein eigenes Konzept vorstellen, um finanzielle Hilfe zu erhalten und in das Projekt integriert zu werden.

Lohner betonte, daß durch die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den betroffenen Ländern den Menschen vor Ort geholfen werden soll, aus diesem Grunde unterstützt die EU die verschiedenen organisierten Gruppen. Mit dieser Hilfe hofft man auf Lösungen, die die soziale und ökonomische Lage der Bevölkerung verbessern. Das ist das Hauptziel der Zusammenarbeit. „Wir suchen eine **Zusammenarbeit der Teilnahme**. Deshalb benutzen wir nicht mehr dieses Muster des **W einachtsmannes**. Wir wollen die Infrastruktur aufbauen, damit das Volk das Projekt in der Zukunft übernehmen kann, ohne die Notwendigkeit der Unterstützung der Europäischen Union. Das nennt man **Zusammenarbeit des Partnership**. Dieser Punkt zeigt den gültigen Unterschied zwischen **Hilfe für die Entwicklung** - die schwächeren Länder erhalten finanzielle Unterstützung, ohne daß jedoch die Entstehung der Infrastruktur gefördert wird - und **Zusammenarbeit für die Entwicklung** - wir fördern die Zusammenarbeit, das heißt, daß sowohl das Volk wie auch die Europäische Union für den Erfolg des Projektes verantwortlich sind.“⁴⁴

Die Erfahrungen mit den Nicht-Regierungsorganisationen Lateinamerikas haben positive Ergebnisse gezeigt, weshalb eine große Zahl der Initiativen seitens dieser Organisationen von der Europäischen Union unterstützt wird. Um die Verbindungen mit den Staaten der Dritten Welt zu verstärken, hat die Europäische Union Vertreterbüros in jedem Land eröffnet, damit der direkte Kontakt mit den Partnern wirkungsvoll aufgenommen werden kann.

4.3. Intensivierung der Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene: Gespräche zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika

Wie schon erwähnt, wird der institutionalisierte Dialog zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika durch die Gruppe von Rio⁴⁵ (Südamerika und Mexiko⁴⁵) durchgeführt. Die gesetzliche Basis bildet das Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Kommission und der Junta de Acuerdo de Cartagena. Letztere dient dem Schutze des Andenpaktes.

Feststehende Merkmale dieser ministerialen Deklarationen sind zum einen die klare und entschlossene

⁴⁴ Ingeborg Lohner am 14. Mai 1996 in Brüssel.

⁴⁵ 1986 wurde die Gruppe von Rio durch die "Deklaration von Rio" gegründet. Diese Gruppe ist das wichtigste lateinamerikanische Forum bei der Koordinierung regionaler Gespräche sowie als Verhandlungspartner außerhalb Lateinamerikas. Dieses Forum gründete durch die "Deklaration von Rom" am 20.12.1990 den Dialog mit der Europäischen Union ab dem Jahr 1990.

Unterstützung der Demokratie sowie der Schutz der Menschenrechte. Im Jahre 1990 wurde z.B. durch die Deklaration von Rom der Kompromiß zum Aufbau, zur Konsolidierung sowie zur Verstärkung der demokratischen Institutionen, die den Rechtsstaat stärken, geschlossen. 1991 wurde deklariert, daß das Hauptziel der Demokratie die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit ist. In diesem Zusammenhang wurde das Drogenproblem als eine Geißel der Gesellschaft begriffen, dessen Folgen die Destabilisierung der Demokratie und die Verletzung der Menschenrechte sind.

Außer dem Dialog zwischen der Europäischen Union und der Gruppe von Rio haben sich auch neue Annäherungen zwischen der Europäischen Union und den entstandenen, regionalen Integrationsprojekten, z.B. Mercosur, Andenpakt, Caricom, NAFTA usw., ergeben. Am 25.11.1992 wurde der erste Kontakt zwischen der Europäischen Union und dem Andenpakt aufgenommen. Während dieses Zusammenreffens konnte ein Vertrag über die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Andenländern, die das Abkommen von Cartagena unterzeichnet haben, d.h. Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela, ausgearbeitet und abgeschlossen werden. Dieses Rahmenabkommen stützt seine gesamten Bestimmungen auf die demokratischen Grundregeln sowie auf die Menschenrechte. Es besteht aus 39 Artikeln, in denen das Interesse zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Industrie, Wissenschaft und Technologie dargestellt wird. Außerdem wurde der wirtschaftliche Sektor zusätzlich in Bergbau, Verkehr, Fernerlebensmittel, Tourismus und Umweltschutz untergliedert.

Artikel 25 erwähnt die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung gegen die Drogen. Darin ist festgelegt, daß die vertragschließenden Teile zur Koordinierung und Intensivierung der Prävention der Drogensüchtigen, zur Verminderung der Herstellung und des Handels sowie zur Verminderung des Konsums verpflichtet sind. „Die Zusammenarbeit schließt Vorhaben für die Ausbildung, Forschung, den ständigen Austausch von Informationen, die Überwachung von Chemikalien, Programme für die Drogenprävention und Bestrebungen, die eine alternative Entwicklung mit sich bringen können, ein“.⁴⁶ Der Vertrag macht deutlich, daß die Entwicklung und Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes wichtig ist, um den Handel regional und international zu unterstützen.

Die Impulse dieses Dialoges führten zu der Einsicht bei den Ländern Lateinamerikas, daß nur eine gemeinschaftliche Einheit mit festgelegten Zielen und Richtlinien die gewünschten Erfolge bringen würde. Mit diesem Ziel vor Augen, haben die Länder des Andenpaktes gemeinsam und unterstützend an der Verstärkung und Verbesserung des Allgemeinen Präferenzsystems gearbeitet. Vom 29. bis 30. September 1994 fand in Quito, Ecuador, die dritte Sitzung der Kommission aus Europäischer Union und Andenpaktländern statt. Es wurde über die Einschränkung der allgemeinen Ausfuhr in die Europäische

⁴⁶ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union

Union, trotz des Allgemeinen Präferenzsystems, gesprochen.⁴⁷

Die Länder des Andenpaktes haben die Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union als erforderlich angesehen, daher wurde eine Sitzung mit den Ministern von Justiz und Inneres der Europäischen Union und den Verantwortlichen des Andenpakts für die Bekämpfung des Drogenhandels vorbereitet.

Zum ersten Mal haben die Länder des Andenpakts zusammengearbeitet, um gemeinsame Ziele zu verfolgen. Es gab heftige Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe, insbesondere über die zu präsentierenden Vorschläge. Obwohl jedes Land des Andenpakts Vorteile aus dem Allgemeinen Präferenzsystem erhalten hat, haben sich diese Länder nie als Einheit präsentiert, was zu Widersprüchen führte, wenn die Länder neue Ziele vorschlugen. Man muß erkennen, daß jedes Land in Lateinamerika einen andersartigen Schwerpunkt innerhalb des Drogenproblems setzt, da in jedem Land unterschiedliche Phasen im Veredelungsprozeß stattfinden. Trotz dieser selbstorientierten Wahrnehmung des Problems müssen die Länder des Andenpakts einen Kompromiß schließen, wenn sie den Dialog mit der Europäischen Union langfristig institutionalisieren möchten, sie müssen sozusagen eine "Einheit in der Verschiedenheit" finden. Beispielsweise verdienen etwa 200.000 Personen sowohl in Bolivien wie auch in Peru ihren Lebensunterhalt durch den Kokaanbau, das sind 6% der arbeitenden Bevölkerung. Die ökonomische Hilfe zur Bekämpfung des Drogenproblems wird von den Ländern als Möglichkeit für eine wirtschaftliche Entwicklung empfunden. Ecuador und Venezuela haben sich in Transit- und Geldwäscheländer für die Rauschgiftwaren gewandelt, dort versteht man die Bekämpfung gegen das Drogenproblem als ökonomische Stabilisierung, während Kolumbien unter der Gewalteskalation des Mafiaterrors, der paramilitärischen Gruppen und der Guerilla leidet. Dort werden nur vollständig geöffnete, internationale Märkte bzw. bessere Absatzchancen für kolumbianische Landwirtschaftsprodukte auf dem Markt der Europäischen Union als eine Lösungsmöglichkeit zur Bekämpfung der Geißel Drogen angesehen.⁴⁸

Die Bestrebungen zum Aufbau eines einheitlichen Arbeitspapiers der Minister Lateinamerikas wurden von den Vertretern der kolumbianischen Regierung koordiniert. Nach einem Jahr konnte der Andenpakt einen Entwurf für den Annäherungsprozeß und die Institutionalisierung des Dialogs den Ministern der Europäischen Union vorlegen. Es soll hier angemerkt werden, daß Bolivien und Kolumbien zu einer **„gemeinsamen Verantwortung“** für das Drogenproblem, und folgerichtig für die Suche nach wirkungsvollen Lösungen, die nicht mehr zur Repression als Mittel greifen, auf internationaler Ebene

und den unterzeichneten Länder des Vertrags von Cartagena - Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela". Brüssel, AC/ES1, 1992. S. 27.

⁴⁷ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. „La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995“. Documento de la VI Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Cochabamba 15/16 April 1996.

⁴⁸ Carlos Marulanda, Botschafter Kolumbiens bei der Europäischen Union, wurde am 14. Mai 1998 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

aufgerufen haben.⁴⁹

Nach Beurteilung des Botschafters Kolumbiens in der Europäischen Union, Carlos Marulanda, besteht „die Strategie der Länder des Andenpakts aus zwei Bestandteilen: Einerseits aus der Formulierung einer Strategie innerhalb des Andenpakts, deren Ziele, die Bekämpfung des Konsums, des Handels und der illegalen Herstellung des Rauschgifts, eine der wichtigsten Herausforderungen für die Staaten der Welt darstellen; andererseits aus der Einbeziehung der Europäischen Union. Die Länder Lateinamerikas versuchen vom neuen politischen Kompromiß der Staaten der Europäischen Union, der in Maastricht gefordert wurde, zu profitieren, d.h. einen Platz in dieser neuen Ordnung zu finden.“⁵⁰

4.3.1. Spezialisierte Dialog-Gruppe der Europäischen Union und des Andenpakts. Erste Sitzung mit den Justiz- und Innenministern.

Der Verhandlungsprozeß zwischen der EU und den Ländern des Andenpakts dauerte etwa ein Jahr. Während dieser Zeit haben die Botschafter der lateinamerikanischen Staaten mit Sitz in Brüssel Arbeitsgruppen gestaltet, die sich mit Informationsaustausch, Diskussionen über zukünftige Herausforderungen des Drogenproblems sowie dazugehörigen Entscheidungen beschäftigten. Auch besonders problematische Punkte wurden bearbeitet und in einem Plan, den die Minister der EU erhalten haben, festgeschrieben. Damals hatte Spanien den Vorsitz der EU inne, eine Konstellation, die aufgrund der engen Beziehungen Spaniens zu Lateinamerika für die Andenländer sehr günstig war, so daß sich die Aktivitäten für das Ministertreffen intensiviert hatten. Am Ende wurde ein Abkommen zur Erweiterung des Allgemeinen Präferenzsystems beschlossen, das im September 1996 von der EU und den Staaten Lateinamerikas unterzeichnet wurde.

Mit dieser Sitzung am 26. September 1996 wurde der politische Dialog zwischen den beiden Regionen Europa und Andenländern institutionalisiert. Der Justizminister Kolumbiens, Humberto Martínez Neira, begrüßte, daß zum ersten Mal bei einem Treffen der Europäischen Union mit den Ländern des Andenpakts das Drogenproblem das zentrale Gesprächsthema war. Dieses Treffen sei ein transzendentaler politischer Dialog. Er fügte hinzu, daß „der Beitritt zu einer internationalen Zusammenarbeit, die wirkungsvoll, wechselseitig und unabhängig ist, sich für Kolumbien als besonders wichtig darstellt, da das Problem eine globale Verantwortung erfordert. Die Verantwortung hat zwangsläufig mit dieser Zusammenarbeit zu tun. Diese Zusammenarbeit darf nicht nur ein Lippenbekenntnis sein, sondern ist eine akute Notwendigkeit, um die gemeinsamen Interessen zu verteidigen. Die Verstärkung der Mechanismen der Zusammenarbeit und

⁴⁹ Carlos Marulanda am 14. Mai 1998 in Brüssel.

⁵⁰ Carlos Marulanda „Diálogo sobre Drogas con la Unión Europea“. Hauptdokument zum Treffen zwischen den Ministern der Europäischen Union und den Vertretern des Andenpaktes., Brüssel, 26.04.1995.

des Dialogs ist unbedingt notwendig, um gemeinsame politische Entscheidungen, die den ehrlichen, politischen Willen der Gesprächspartner voraussetzen, gegen das Rauschgiftproblem durchzusetzen.⁵¹

Im Verlauf der Sitzung hatte jedes Land Lateinamerikas einen Bericht über das aktuelle Drogenproblem innerhalb seines Landes, über die eigene Arbeit zur Bekämpfung des Anbaus, der Herstellung und des Handels abzugeben. Nach eingehender Analyse wurde eine gemeinsame Deklaration am 26.09.1995 unterzeichnet, in der nachdrücklich betont wurde, daß der mutuelle Dialog, die Zusammenarbeit und Teilnahme an der Verantwortung eine Aufgabe beider Kontinente seien. Die Institutionalisierung des Dialogs gestattete die Unterzeichnung mehrerer Abkommen in Rahmen der Rechtsordnungszusammenarbeit, darunter fallen der Austausch von Beweisen, die Kontrolle von Chemikalien, die Verschärfung der Maßnahmen gegen Geldwäsche und Diktate insbesondere in bezug auf die organisierte Kriminalität im Rauschgiftbereich.⁵²

Die gemeinsame Deklaration der EU und der Länder des Andenpakts hatte folgende Schwerpunkte:

a. Die Minister anerkannten und bewerteten den politischen Willen der Gesprächspartner, die bisherigen Bestrebungen zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität und die Ausgaben, die für diese Bekämpfung erforderlich sind, nicht nur unter dem Kostenaspekt, sondern auch in Sinne der Menschenrechte.

b. Die Minister haben anerkannt, daß neue Strategien der Bekämpfung gegen die Nachfrage sowie den illegalen Handel des Rauschgiftes auf einer koordinierten und globalen Einstellung basieren sollten.

c. Die Minister haben sich für regelmäßige Sitzungen zwischen ihren verantwortlichen, hochqualifizierten Spezialisten und Technikern entschieden, um ständig Informationen auszutauschen, die Arbeitsmechanismen zu intensivieren und die Koordinierung der Justiz und Polizei in den betroffenen Staaten zu verbessern. Die Minister der Troika der Europäischen Union haben den Vertretern Lateinamerikas die Möglichkeit zum Entschluß zu bilateralen Handlungen und zur Einrichtung einer Verbindungsbehörde zur Verstärkung der Zusammenarbeit angeboten. Gleichzeitig wurde auch die Fortführung und Intensivierung der Zusammenarbeit auf der Ausbildungsebene in der Justizverwaltung sowie die Verschärfung der Abkommen über die Repression und Kontrolle des illegalen Rauschgiftshandels offeriert. Das Programm "Alternative Entwicklung" wurde als eine Ergänzungshilfe

⁵¹ Nestor Humberto Martínez Neira, Justizminister von Kolumbien, Rede in der Sitzung mit der Troika der Minister der Europäischen Union. Am 26. September 1995 in Brüssel.

⁵² Kolumbianische Botschaft. Offizielles Dokument über die erste Sitzung mit den Justiz- und Innenministern der Europäischen Union und des Andenpaktes. Brüssel, September 25.-26. 1995. S. 1-6.

betrachtet, die eine Strategie für den Umweltschutz und gleichzeitig gegen die Bedrohung durch den illegalen Anbau bildet.⁵³

Das Allgemeine Präferenzsystem ist von den Vertretern Lateinamerikas als ein Vorteil beurteilt worden, der die politische Handlung des Dialogs eröffnete, aber insbesondere ökonomische Vorteile bewirken würde. Deswegen wurde die langfristige Aufrechterhaltung des Allgemeinen Präferenzsystems von den Ländern des Andenpakts empfohlen, damit die langfristigen, positiven Konsequenzen dieser Verlängerung im Rahmen der Landwirtschafts- und Industrieprodukte sichtbar würden. Es wurde noch hinzugefügt, daß dieses System als Hilfe zur Stabilisierung des ökonomischen Wachstums Lateinamerikas betrachtet werden könnte. Die wichtigen Ergebnisse, die diese Institutionalisierung des Dialogs mit sich gebracht hat, war die Entwicklung des Konzeptes der „geteilten Verantwortung“ am globalen Rauschgiftproblem.⁵⁴

Einige Zeit nach der ersten Sitzung wurde die Verlängerung des Allgemeinen Präferenzsystems für industrielle Waren von der EU akzeptiert, aber es gab noch Diskussionen über die Aufrechterhaltung der ökonomischen Vorteile im Bereich der Landwirtschafts- und Fischereiprodukte aus den Ländern des Andenpakts.

Der Dialog zeigte, daß es doch gemeinsame Interessen sowie einen Bedarf an direkten Kontakten gibt, um Lösungen auf gemeinsamer Ebene zu finden. Über das Thema der Kontrolle von Chemikalien wurde heftig diskutiert, aber es kam zu keinem Abkommen. Nur durch die kontinuierliche Arbeit der Länder Lateinamerikas wurde es möglich, am 04.12.1995 das Abkommen zur Kontrolle von Chemikalien zwischen der EU und den Ländern des Andenpakts zu schließen.

4.3.2. Die erste offizielle Sitzung zu Fragen der technologischen Ausstattung

Die erste Sitzung hochqualifizierter Techniker der EU und der Länder des Andenpakts zielte auf das Thema der Geldwäsche ab, da sich die Länder Lateinamerikas an die Abkommen zur Geldwäsche der EU anschließen wollten. Die gewählten Themen für die erste Sitzung erstreckten sich über ein breites Spektrum von richterlicher Zusammenarbeit, Austausch von Beweisen, Identifizierung der Strukturen der organisierten Kriminalität bis zum Austausch von Erfahrungen über die Einschränkung der Drogennachfrage.

⁵³ Kolumbianische Botschaft. Internes und offizielles Dokument über die Ergebnisse der ersten Sitzung mit den Justiz- und Innenminister der Europäischen Union und den Ländern des Andenpaktes, EM No. 2232. Brüssel, 26. September 1995. S. 1-5.

⁵⁴ Kolumbianische Botschaft. Internes und offizielles Dokument über die Ergebnisse der ersten Sitzung mit den Justiz- und Innenminister der Europäischen Union und den Ländern des Andenpaktes, EM No. 2232. Brüssel, 26. September 1995. S. 1-5.

Am 11.03.1996 fand die Sitzung hochqualifizierter Techniker in Rom statt. Dieses Treffen wurde als eine Verwirklichung des institutionalisierten Dialogs vom September 1995 angesehen.

Angesprochen wurde die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit auf der Ebene der Justiz. Es wurde betont, daß der Anbau, die Herstellung und der Handel von Drogen ein weltweites Problem sei, dessen Bekämpfung einer globalen Zusammenarbeit verlange. Deswegen wurden die folgenden Aufgaben formuliert:

a. Austausch von Informationen: Die Aktualisierung der Informationen über die Bedrohung der organisierten Kriminalität und den Handel des Rauschgiftes ist eine Notwendigkeit auf der Ebene der polizeilichen und repressiven Kontrolle;

b. die Einsetzung von direkten und wirkungsvollen Kontakten, Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Verbindungsbehörden der beiden Regionen;

c. in der Ausbildungsebene werden Kurse durchgeführt, in denen Materialien über Geldwäsche, Konfiszierung, Beschlagnahme von illegalen Vermögen und allgemein über die organisierte Kriminalität zur Verfügung gestellt werden.

Es wurde eine neue Sitzung für das Jahr 1997 vorgeschlagen, um die Zusammenarbeit auszuwerten und zu modifizieren, aber insbesondere um diese Zusammenarbeit weiter zu fördern.

4.4. Die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kolumbien

Da die Europäische Union sich in ihrer Strategie zur Annäherung an andere Länder in Form der Zusammenarbeit auf Blöcke oder Regionen festgelegt hat, folgt daraus, daß es in Rahmen der Drogenbekämpfung keine direkten Abkommen zwischen der EU und Kolumbien gibt. Die Zusammenarbeit wird durch den Andenpakt formuliert. Nach Auffassung des Beauftragten der EU für Kolumbien, Thery Rommel, ist Kolumbien ein interessantes Ziel für Investitionen der Europäischen Union. „Argentinien, Chile, Brasilien und Kolumbien sind die Länder in Südamerika, in die ein Großteil der Investitionen der EU fließt.“⁵⁵

Trotz der von den internationalen Massenmedien gegen Kolumbien vorgebrachten Anklagen über die Existenz einer „Rauschgiftdemokratie“, die eine Bedrohung für die wirtschaftlichen und politischen

⁵⁵ Thery Rommel, Beauftragter der EU für Kolumbien, wurde am 14.05.1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

Reformen sei, sowie die Einstufung des Phänomens als „Colombianización“, das heißt, die Untergrabung des Wirtschaftssystems durch die Drogen⁵⁶, zeigt die Europäische Union weiterhin Interesse an Kolumbien. Innerhalb der EU gibt es Stimmen dafür, Kolumbien weiterhin in der Drogenbekämpfung zu unterstützen, da die Ergebnisse der Bekämpfung gegen die „Drogenkartelle“ bisher befriedigend waren. Kenrick Ghosh, Beauftragter der EU für Kolumbien, bezeichnet die Beziehung zwischen Kolumbien und der EU als „Business as usual“.⁵⁷

In Bezug auf die Drogenpolitik der USA hat die Europäische Union eine andere Meinung über den Unbedenklichkeitsbescheinigungsprozess, dessen Ziel eine Bewertung der Drogenbekämpfung in den Ländern Lateinamerikas ist. 1996 erhielt Kolumbien vom Europa-Parlament eine der besten Beweise für die internationale Anerkennung im Kampf gegen den Drogenhandel. Die Europäische Union kritisierte die Entscheidung der USA über den Entzug der Unbedenklichkeitsbescheinigung für Kolumbien. Das Europa-Parlament übte scharfe Kritik an den USA, infolgedessen hat die Vollversammlung des Europa-Parlamentes am 14.03.1996 folgende Resolution beschlossen: „Das Europa-Parlament, unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Regierung der Vereinigten Staaten Kolumbien keine Unbedenklichkeitsbescheinigung als Resultat des Kampfes gegen den Drogenhandel ausgestellt hat, unter Berücksichtigung des Umstandes, daß diese Art von Maßnahmen die Entwicklung Kolumbiens ernsthaft behindern würde, unter Berücksichtigung des Umstandes, daß das kolumbianische Volk im Kampf gegen den Drogenhandel gelitten hat und nicht zusätzliche Schläge erhalten sollte, A). in Anbetracht, daß die Europäische Union gegen Maßnahmen ist, die zum Nachteil der Entwicklung der Völker sind und das Völkerrecht beeinträchtigen, B). in Anbetracht, daß sich diese einseitige Maßnahme nur auf einen Aspekt des Drogenproblems, die Einschränkung des Angebots, bezieht und das Problem des Drogenkonsums nicht angeht, beschließt: 1. seine Besorgnis auszudrücken, da diese Aktionen nachteilige Auswirkungen auf das kolumbianische Volk haben würden., 2. die Regierung von Kolumbien zu bitten, den Kampf gegen den Drogenhandel und die Gewalt in ihrem Land fortzuführen.“⁵⁸

Die Verhandlungsfähigkeit der einzelnen Länder mit der EU ist sehr gering, deswegen heißt die einzige Devise, die Zusammenarbeit mit den organisierten Regionen oder Blöcken des Kontinents durchzuführen. Die Ausnahme sind Chile und Mexiko, Länder die entweder zur NAFTA gehören wie Mexiko, oder die, wie Chile, bemüht sind um eine Eingliederung in die NAFTA. Die Europäische Union hat diese bilaterale Arbeit als eine Möglichkeit betrachtet, die Märkte der NAFTA zu erreichen.

Wie beschrieben, ist die Drogenbekämpfung der Schwerpunkt der Handlung des Allgemeinen

⁵⁶ NewswEEK, „Drug and Democracy“, 22.01.1996.

⁵⁷ Kenrick Ghosh, Beauftragter der EU für kolumbianische Angelegenheiten, Generaldirektion I-Wirtschafts- und Außenbeziehungen, wurde am 14.05.1996 in Brüssel von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

⁵⁸ Pressemitteilung der kolumbianischen Botschaft in Bonn über die Resolution der Vollversammlung des Parlamentes von 14. März 1996. Straßburg.

Präferenzsystem s, das für die Länder des Andenpakts gilt.

Einige bilaterale Abkommen wurden jedoch zwischen der EU und Kolumbien abgeschlossen. Hier werden nur einige Fälle angesprochen, um diese Bemühungen anzuerkennen.⁵⁹

a. Das Wiederaufbauprogramm von Popayan nach dem Erdbeben im Jahre 1985.

b. Finanzielles Abkommen zwischen der EU und der Republik Kolumbien über die Seidenzuchtentwicklung. Das Abkommen wurde im Juli 1992 unterzeichnet. Das Ziel des Abkommens war es, eine Unabhängigkeit von der Kaffeekultur in Kolumbien zu schaffen, während gleichzeitig ein neuer Markt für Seide geöffnet wurde. Das Projekt wurde im südlichen Teil des Landes, im Cauca-Tal, durchgeführt.

c. Abkommen die Wasserversorgung und Sanierung in der Region der pazifischen Küste Kolumbiens. Es wurde im Juni 1993 unterzeichnet. Das Projekt schließt die technische Unterstützung für den Wasserversorgungs- und städtischen Kanalisationsbau ein.

d. Abkommen für den Amazonas-Fonds unterzeichnet im Januar 1993, dessen Ziel die Verwirklichung dauerhaft tragfähiger Entwicklung ist, u.a. Verbesserung der Lebensqualität des Volkes dieser Region und Erhaltung der Täler.

e. Das Projekt für die Entwicklung in Tumaco, eine Region im Westen Kolumbiens, die von Überschwemmungsproblemen und Sebeben sehr häufig betroffen ist. Es wurde im Mai 1994 unterzeichnet.

f. Abkommen für den Sierra-Plan. Für eine bessere Benutzung des Naturschutzgebiets „Sierra Nevada de Santa Marta“ hat die Europäische Union 5 Mio. ECU investiert. Das Projekt wurde durch das Ministerium für Umwelt in Kolumbien durchgeführt. Es wurde im Jahre 1995 unterzeichnet.

g. Das Abkommen für Textilien, unterzeichnet im Februar 1996. Dieses Abkommen wurde von dem AL-INVEST Programm unterstützt.

4.5. Zwischenfazit

⁵⁹ Pressemitteilung des Büros der Europäische Union in Kolumbien, Bogotá, 1996.

Eine neue politische Ära, die durch die internationalen Organisationen, regionalen Integrationsprojekte wie z.B. die EU und der Andenpakt, usw. charakterisiert ist, bestimmt den Prozeß der Annäherung und des Handels der Länder auf der Schwelle zum XXI. Jahrhundert. Die Staaten Lateinamerikas, die unter dem Druck ihrer Gläubiger die Globalisierung erreicht haben, wurden Zeugen der wachsenden Notwendigkeit einer internationalen, politischen Zusammenarbeit, die durch die Schaffung von Regionalorganisationen die inneren Märkte stärken und die Konkurrenzfähigkeit zu den Marktstrukturen anderer Länder gewährleisten sollte.

Der Dialog mit Europa wurde ermöglicht durch die zunehmenden Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, durch die Veränderungen der Verfassung und der Rechtsprechung in den einzelnen Ländern, die das Ziel einer rechtsstaatlichen Grundordnung verwirklichen sollten. Die Übereinstimmung bezüglich der Ziele, deren Grundlage die Menschenrechte und die demokratischen Prozesse sind, war die Basis für das Wirtschaftswachstum und ermöglichte den Einstieg in den von der Europäischen Union geforderten „offenen Regionalismus“.

Nach den Erfahrungen in der „verlorenen Dekade“ sucht Lateinamerika nach Möglichkeiten, die Märkte zu öffnen und an ihnen dauerhaft teilzuhaben. Die noch immer existierende Instabilität und die unterentwickelte Technologie in der Produktion bewirken, daß Lateinamerika eine mit Problemen behaftete Position innerhalb der internationalen Wirtschaftsbeziehungen einnimmt. Die in Lateinamerika geschaffenen Regionalorganisationen, die bereits seit einigen Jahren bestehen, können noch nicht als Entscheidungsinstanzen oder als offizielle Vertretung von Interessen angesehen werden. Die meisten lateinamerikanischen Länder bemühten sich, die Konventionen der UNO von 1961, 1971 und 1988 zu unterzeichnen, um so wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung zu erhalten.⁶⁰

Sowohl in Lateinamerika als auch in Europa haben in Verlauf des letzten Jahrzehnts große Veränderungen auf kultureller, politischer und wirtschaftlicher Ebene stattgefunden. Während Lateinamerika den Prozeß der Redemokratisierung fortsetzte und die wirtschaftliche Krise überwand, erlebte Europa den Einigungsprozeß, eine wirtschaftliche Rezession und die Öffnung nach Osteuropa. Die Regierungen in diesen Regionen erkannten die Notwendigkeit, einen politischen Dialog zu führen, der im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ein Echo haben sollte.

Ein gemeinsames Problem - eine neue Herausforderung für das 21. Jahrhundert - verlangte jedoch von den beiden Kontinenten innerhalb der internationalen Beziehungen einen Annäherungsprozeß. Als Reaktion auf

⁶⁰ Alle Länder Südamerikas, außer Guayana, sind Mitglieder der Konvention von 1961. In Mittelamerika unterzeichneten alle Länder mit Ausnahme von Belize und El Salvador, die Konvention von 1961. Alle diese Länder unterschrieben ebenfalls die Konvention von 1971. Uruguay ist das einzige südamerikanische Land, das die Konvention von Wien nicht ratifizierte. In Mittelamerika waren die nicht unterzeichnenden Länder Belize und Nicaragua. Im karibischen Raum haben bereits 22 von 29 Ländern die Konvention von Wien unterschrieben. Die Lage in Europa ist folgende: 38 Staaten nehmen teil an der Konvention von 1961 und 34 Staaten haben die Konvention von Wien unterzeichnet.

den Anstieg der Produktion, des Handels und des Konsumes von Rauschgift entstand eine politische Bewegung⁶¹, die die Konsequenzen dieser illegalen Märkte für die einzelnen Länder untersucht.

Der Anstieg des Handels und des Konsums von Kokain in Europa ist auf den zunehmenden militärischen Druck der USA auf Lateinamerika und auf die neue internationale Wirtschaftsordnung - die Öffnung der Grenzen - zurückzuführen. Die Drogenhändler haben dort neue Märkte gesucht, wo Armut, Mangel an Lebensmitteln, fehlender Wohlstand und steigende Arbeitslosigkeit den Alltag bestimmen. Die Wege des illegalen Drogenhandels sind zahlreicher geworden und führen durch viele verschiedene Länder. Die international agierenden kriminellen Organisationen haben sich verzweigt und kooperieren mittlerweile miteinander. Nach den Angaben der zuständigen Behörden ist in den letzten Jahren das Handelsvolumen von Kokain in Europa zwei- bis dreimal so groß wie der Umfang des Heroinhandels geworden.

Jem mehr man sich über die Komplexität und die Ausweitung des Drogenhandels bewußt wird, desto größer erscheint die Herausforderung beim Kampf gegen die Droge. Das legale Handels-, Finanz- und Wirtschaftssystem ist durchlässig geworden für die finanziellen Transaktionen der Drogenhändler, weil durch die "Geldwäsche" große Gewinne zu erwarten sind. Das Eindringen des Geldes aus dem Drogenhandel in die legalen geschäftlichen und finanziellen Aktivitäten ist ein sehr beunruhigendes und erschreckendes Problem für die Stabilität der Wirtschaftssysteme der Industriestaaten.

Nach Informationen der Financial Action Task Force - FATF - aus dem Jahre 1990 erreichten die Geldwäschgeschäfte allein in der Europäischen Union und in den USA eine Summe von 85.000 Millionen Dollar jährlich. Das "Drug Control Programm der Vereinten Nationen" (UNDCP) schätzt den weltweiten Kokainkonsum auf über 1.100 Tonnen, die jährlich in Lateinamerika hergestellt werden, von denen 80% aus Kolumbien, 10% aus Bolivien und weitere 10% aus Peru stammen.

Die Droge hat aber nicht nur die Fähigkeit gezeigt, in geöffnete und kapitalistische Märkte einzudringen, sondern sich auch als destabilisierende und Korruption erzeugende Macht erwiesen. In Lateinamerika ist die Droge dank ihrer Macht, die Institutionen zu korumpieren, zu einem entscheidenden Destabilisationsfaktor der Demokratien sowie zum Katalysator der sozialen Probleme geworden. Die großen Drogeninvestitionen hatten die Erosion der institutionellen Integrität der Staaten zur Folge. Besonders anfällig für Korruption sind das Militär, die Polizei, die Justiz und sogar das Parlament. Die aktive Einmischung der Droge in die Gesellschaft hat zur Folge, daß die Regierungen ihre Legitimation

⁶¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, „La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995“. Documento de la VI Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Cochabamba 15/16 April 1996. Nach Schätzungen von RELA schwankt der Jahresumsatz des illegalen Handels mit Betäubungsmitteln zwischen 300.000 und 500.000 Millionen Dollar, das heißt mehr als zehn Prozent des legalen internationalen Handels. Das Drogengeschäft ist gewinnbringender als die Erdölindustrie und wird nur von der Rüstungsindustrie übertroffen.

verlieren und die neuen vom Staat zur Bekämpfung der Drogengeschäfte geschaffenen Institutionen diskreditiert werden. Währenddessen hat Europa die destabilisierenden Kräfte der Drogen auf dem Finanzmarkt und die sozialen Probleme erlebt. In dem Maße wie das Netz, die Liefer Routen und kriminellen Verbindungen komplexer werden, wachsen die Probleme, die in Zusammenhang mit dem Drogenhandel entstehen. Angesichts der weltweiten Bedrohung durch den Drogenhandel, der als eine „multinationale Industrie“ charakterisiert werden kann, wurde die Zusammenarbeit zwischen Lateinamerika und Europa als notwendige Konsequenz angesehen.

Aus diesem Grund beinhaltet die Drogenpolitik der Europäischen Union, die vom Grundsatz „mit Zuckerbrot und Peitsche“ bestimmt ist, ein neues Konzept zur Zusammenarbeit, dessen Basis das Prinzip der Mitverantwortung ist, dem zufolge sowohl die Erzeuger- als auch Konsumentenländer gemeinsam handeln und Bestrebungen für eine integrale, weltweite Politik gegen den Drogenhandel unternehmen müssen.

Dieses Weg einer integrierten Drogenpolitik muß Lateinamerika ebenfalls verfolgen. Dies beinhaltet eine internationale Politik, die auf dem Prinzip der gemeinsamen Solidarität basiert, und deren Bestrebungen aufeinander abgestimmt sind und zur gleichen Zeit stattfinden müssen. So wird vor allem versucht, den Interessen der beiden Seiten entgegenzukommen, das heißt eine gegenseitige Leistung, in der die beiden Parteien einige ihrer Forderungen verwirklichen können.

In diesem Zusammenhang findet man das Allgemeine Präferenzsystem, ein System der gegenseitigen Leistung, dem zufolge die Lieferungen von Waren in die Europäische Union erleichtert wird. Die lateinamerikanische Wirtschaft kann von diesem Markt profitieren, indem sie sowohl aus der Öffnung der neuen Märkte als auch aus der Zollfreiheit Nutzen zieht. Damit wurden die ehemaligen Hindernisse für den lateinamerikanischen Handel überwunden. Es ist jedoch anzumerken, daß die Beschränkungen für Agrarprodukte in der Europäischen Union ein Hindernis für die Weiterentwicklung eines legalen Marktes für die vom illegalen Anbau betroffenen lateinamerikanischen Länder ist.

Diese von Solidarität bestimmte Art der Zusammenarbeit mit den fünf Ländern des Andenpakts - heute Andengemeinschaft - wandelte sich zu einer neuen Form internationaler Politik gegen den Drogenhandel. Dieses Prinzip erscheint erfolversprechender als die in den letzten Jahrzehnten vorherrschende repressive internationale Politik der USA.

Einige Studien der Kommissionen der Europäischen Union haben die wirtschaftlichen Folgen des Allgemeinen Präferenzsystems ausgewertet. Als erste dieser Folgen ist der positive Einfluß auf der Ebene

des Exports zu nennen, den die fünf Andenländer und einige der Länder Mittelamerikas erlebten. Am deutlichsten zeigten sich die Auswirkungen der neuen Politik in Kolumbien, wo zuerst eine Marktöffnung für den internationalen Handel durchgeführt wurde.

Dieses System konnte dauerhaft nur durch einen langen Prozeß von Verhandlungen bestehen, durch die die Andenländer das Interesse Europas auf ihre Region zu richten versuchen. Deshalb ist es nötig, daß sich Lateinamerika als eine stabile Region präsentiert, die viele wirtschaftliche Möglichkeiten in sich birgt. Dies gilt auch bezüglich des Wettbewerbes mit osteuropäischen Ländern. Diese Region ist für Europa durch die geographische Nähe nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht von großer Bedeutung, sondern auch bezüglich der Sicherheit. Der Sinn der Europäischen Union liegt in der wirtschaftlichen Stabilität und der Erhaltung des Friedens auf dem Kontinent.

Die internationalen Organisationen wie die UNO werden zu Foren, wo Diskussionen geführt und Entscheidungen über die Maßnahmen gegen den Handel, den Konsum und die Erzeugung von illegalen Betäubungsmitteln getroffen werden. Durch diese neue Tendenz internationaler Foren entsteht ein politischer Diskussionsrahmen, in dem die Länder sichere und beständige Kompromisse schließen können.

Die Europäische Union hat deutlich gesagt, daß die wirtschaftliche und soziale Lage in den einzelnen Ländern die Entwicklung des Drogenproblems bestimmt. Das heißt, daß zwischen der „Entwicklung“ dieser Länder und dem Drogenproblem ein direkter Zusammenhang besteht. Aus diesem Grunde muß jedes der beteiligten Länder entsprechend seines Entwicklungsniveaus Verantwortung bei den gemeinsamen Herausforderungen übernehmen. Entwicklung bedeutet Vorbereitung für eine gemeinsame Zusammenarbeit. Die Bestrebungen, die eine alternative Entwicklung fördern, werden unterstützt, damit stabile demokratische Strukturen in Lateinamerika aufgebaut werden können.

Die Europäische Union legte einen Fünfjahresplan für die Bekämpfung gegen den Drogenhandel vor, in dem die möglichen Beziehungen zwischen den betroffenen Ländern aufgezeigt werden. Es muß aber hervorgehoben werden, daß Lateinamerika nicht als das ausdrückliche Ziel dieser Zusammenarbeit erwähnt wird. Die Zusammenarbeit mit Lateinamerika beschränkt sich ausschließlich auf das Abgeben einer Präferenzsystem. Aus diesem Grund wird die Zusammenarbeit nur sehr halbherzig verfolgt und nur als eine symbolische Funktion gedacht, weil die ökonomischen Ressourcen für langfristige Projekte in den Ländern Lateinamerikas nicht nur gering, sondern auch unbedeutend für die Größe des Problems sind. Das bedeutet, daß die Länder Lateinamerikas die Verbindungen mit Europa intensivieren sollten. Herausforderung hierbei ist es, einen Kompromiß für eine biregionale Drogenpolitik als einen elementaren Bestandteil des Dialogs zu garantieren.

Das Europäische Parlament enthat am 12. März 1997 einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, durch den „die Überwachung des Handels mit den Drogen-Vorläufersubstanzen Kokain und Morphium sowie die Bekämpfung der Drogenelbowäsche in Einvernehmen mit dem United Nations International Drug Control Programme (UNDCP) verstärkt werden. [...] Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut in Süden sollen den Menschen eine legale Alternative zum Anbau illegaler Erzeugnisse geben. [...] Die Union wird aber nur Vorhaben unterstützen, bei denen die Einhaltung der Menschenrechte gewährleistet ist.“⁶²

Abbildung 8: Ein Vergleich der Prinzipien der Drogenpolitik der USA und der EU

Akteure	USA	Europäische Union
Stellung der Drogenproblematik	Droge: Bedrohung, Feindbild.	Droge: Problem, Kooperation, gemeinsame Verantwortung für das Problem.
Handlungsebene	unilaterales Handeln (Verteidigung)	bilaterales Handeln (Solidarität), gleichberechtigte Partner
Vertrags Ebene	Abkommen mit einzelnen Ländern	Abkommen zwischen regionalen Integrationsprojekten
Lösungsstrategien	Repression steht in Zentrum der gesamten Politik. „Mehr Peitsche“	Fortführung der Repression. Prävention des Konsums, Substitution des Anbaus. „Mehr Zuckerbrot“.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Annäherungspolitik der Europäischen Union bezüglich des Drogenproblems eine innovative Form des Kampfes gegen die Droge darstellt, nach der durch die Kooperation, die als Solidarität und gemeinsame Verantwortung verstanden wird, regionale oder biregionale Abkommen geschlossen werden konnten. Diese Abkommen finden innerhalb der neuen politischen Ära statt, in der die Beziehungen nicht zwischen den Staaten, sondern zwischen regionalen Integrationsprojekten, internationalen Organisationen usw. aufgenommen werden. Diese Politik verlangt bilaterales Handeln und keine wirtschaftlichen und politischen Auflagen, obwohl diese dennoch immer ein Bestandteil der internationalen Verhandlungen sein werden. Diese neue politische Richtung unterscheidet sich von der nordamerikanischen Politik, in der die illegalen Drogen als massive Bedrohung und Feindbild empfunden werden, gegen die man sich nur mit Repression und durch unilaterales Vorgehen verteidigen kann. Diese Drogenpolitik versucht Abkommen mit Einzelstaaten abzuschließen, nicht aber mit

⁶² Das Parlament „Drogenbekämpfung und Bevölkerungspolitik“. Ausgabe vom 4./11. April 1997, S. 13.

Zusammenschließen mehrerer Länder. Dies ist eine Strategie, die das Ziel verfolgt, die Möglichkeiten des Dialoges und der Verhandlungen zu neutralisieren.

5. DIE ROLLE DER VEREINTEN NATIONEN IN DER INTERNATIONALEN DROGENPOLITIK

5.1. Die Vereinten Nationen und ihre Teilnahme an der Bekämpfung des Drogenproblems

5.1.1. Entstehung und Struktur der Arbeit der Vereinten Nationen

Ursprünglich wurde die Bezeichnung „Vereinte Nationen“ für die Alliierten des Zweiten Weltkrieges in ihrem Kampf gegen die Achsenmächte Deutschland, Japan und Italien verwendet. Dennoch waren bis zur Schaffung der Organisation der Vereinten Nationen politische Verhandlungen zwischen den mächtigen Ländern erforderlich, um ein stabiles System einzurichten, das wirkungsvoller als der Völkerbund sein sollte, aber die gleichen Ziele zur Erhaltung der Sicherheit und des Friedens der Welt verfolgen sollte. Aus diesem Grund wurde am 12. Juni 1941 die „Deklaration der Alliierten“ in London unterzeichnet, die als Ziel „die Zusammenarbeit mit anderen freien Völkern, im Krieg und im Frieden“¹ hatte. „Die Erklärung besagte, daß die einzige wahre Basis für einen dauernden Frieden die Zusammenarbeit der freien Völker in einer Welt sei, die von der Drohung einer Aggression befreit sei und wirtschaftliche und soziale Sicherheit genieße. Es ist die Absicht der Unterzeichner der Erklärung, mit anderen freien Völkern sowohl im Krieg wie im Frieden zur Erreichung dieses Zieles zusammenzuarbeiten.“²

Am 14. August 1941 schlugen der Präsident der Vereinigten Staaten Amerikas, Franklin Delano Roosevelt, und der Premierminister von Großbritannien, Winston Churchill, die Prinzipien für eine Zusammenarbeit im Rahmen der Erhaltung des Friedens und der Sicherheit der Welt vor. Das an Bord des britischen Schlachtschiffes „Prince of Wales“ vor der Küste Neufundlands im atlantischen Ozean unterzeichnete Dokument wurde als „die Atlantik-Charta“ bekannt. In diesem Papier wurden die wesentlichen Elemente der zukünftigen Charta der Vereinten Nationen umrissen. „Die Atlantik-Charta“ wurde am 1. Januar 1942 von 26 Staaten, die gegen Deutschland, Italien und Japan gekämpft hatten unterschrieben. Dieses neue Dokument wurde als „Deklaration der Vereinten Nationen“ bezeichnet und bedeutete die erste offizielle Anwendung des Ausdrucks „Vereinte Nationen“, der von dem amerikanischen Präsident Roosevelt vorgeschlagen worden war. In einer am 30. Oktober 1943 unterzeichneten Deklaration äußerten die Regierungen von China, der Sowjetunion, Großbritannien und den Vereinigten Staaten die Absicht der Errichtung einer internationalen Organisation, die für den weltweiten Frieden und die Sicherheit arbeiten sollte. Diese

¹ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (HISG) „50 años de las Naciones Unidas“. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York und Genf, 1995. S. 20.

² Reclam und Universalbibliothek. „Charta der Vereinten Nationen. Status des Internationalen Gerichtshof“. Auflage 1995. S. 15.

Gründungsabsicht wurde bei der Konferenz von Teheran am 1. Dezember 1943 von den politischen Machthabern wiederholt.

Das Modell, nach dem die Vereinten Nationen entstanden, wurde in Washington während der Konferenz von Dumbarton Oaks, vom 21. September bis zum 7. Oktober 1944, ausgearbeitet. Die Vertreter der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten, Chinas und Großbritanniens bestimmten die Ziele, Struktur und Arbeitsweise der weltweiten Organisation. In Einklang mit diesem Dokument äußerten der Präsident Roosevelt sowie die Premierminister Churchill und Stalin während der Konferenz von Jalta am 11. Februar 1945, daß sie mit der Schaffung einer internationalen Organisation einverstanden waren, wodurch sie eine internationale Legitimation erhielt. „Nach der Konferenz von Jalta ließen die vier Mächte (Großbritannien, USA, Sowjetunion, China) Einladungen an die Länder zu einer Konferenz in San Francisco ergehen, welche die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 unterzeichnet hatten oder ihr bis zum 8. Februar 1945 beigetreten waren, sowie an alle Staaten, die Deutschland vor dem 1. März 1945 den Krieg erklärt hatten.“³ Die Konferenz von San Francisco (25. - 26. April 1945), die offiziell als „Konferenz der Vereinten Nationen über eine internationale Organisation“ genannt wurde, versammelte die Vertreter von 50 Staaten, die die Satzung der entstehenden Organisation unterzeichneten. Die Delegierten redigierten die Charta, die am 25. Juni 1945 aus 111 einstimmig beschlossenen Artikeln bestand. Die Charta trat am 24. Oktober 1945 in Kraft, als die fünf ständigen Mitglieder⁴ des Sicherheitsrates und die Mehrheit der unterzeichnenden Staaten sie ratifizierten.

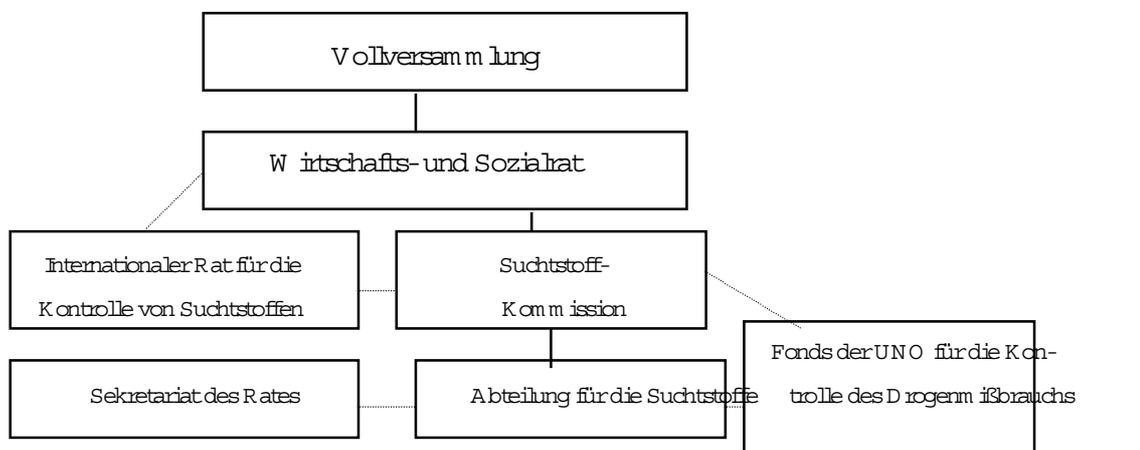
In der Präambel der Charta der Vereinten Nationen wurde nachdrücklich betont, daß die neue Organisation die Voraussetzungen für den Frieden und die Sicherheit durch Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie durch den Respekt für die Menschenrechte und die Freiheit schaffen sollte. Deshalb lautet die Präambel: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen sind fest entschlossen: - künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal während unseres Lebens der Menschheit unaussprechliche Leiden beibrachte; - unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen; - die Bedingungen, unter denen die Erhaltung der Justiz und der Respekt für die ausgegangenen Pflichten von den internationalen Abkommen zu errichten [...] und für diese Zwecke internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den wirtschaftlichen und den sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern. Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: den

³ „Charta der Vereinten Nationen. Status des Internationalen Gerichtshofs“. Reclam und Universalbibliothek. Auflage 1995. Seite 20.

Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen. Eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen [...] **Wir haben uns entschieden, ein Mittelpunkt zu sein, in dem die Bemühungen der Nationen zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Ziele aufeinander abgestimmt werden.**⁵ (Hervorhebung durch die Verfasserin)

In Einklang mit dem Artikel sieben der Charta wurden sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen eingerichtet: die Vollversammlung (Kapitel IV der Charta, Artikel 9-22); der Sicherheitsrat - auch Weltfriedensrat - (Kapitel V, Artikel 23-32); der Wirtschafts- und Sozialrat (Kapitel X, Artikel 61-72); der Treuhandrat (Kapitel XIII, Artikel 86-91); der Internationale Gerichtshof (anerkannt durch das Kapitel XIV der Charta, Artikel 92-96) und das Sekretariat (gegründet durch das Kapitel XV, Artikel 97-101). Die Vereinten Nationen übernahmen im Jahre 1946 die Aufgaben und Zuständigkeiten des Völkerbundes über die Kontrolle von Suchtmitteln. Deshalb wurden die Funktionen des beratenden Ausschusses des Völkerbundes (gegründet im Jahre 1920) auf die Suchtstoff-Kommission der Vereinten Nationen übertragen, welche im Jahre 1946 als Organ des Wirtschafts- und Sozialrates eingerichtet wurde. Die zuständigen Organe für die Kontrolle der Suchtstoffe in der Struktur der Vereinten Nationen sind folgende:

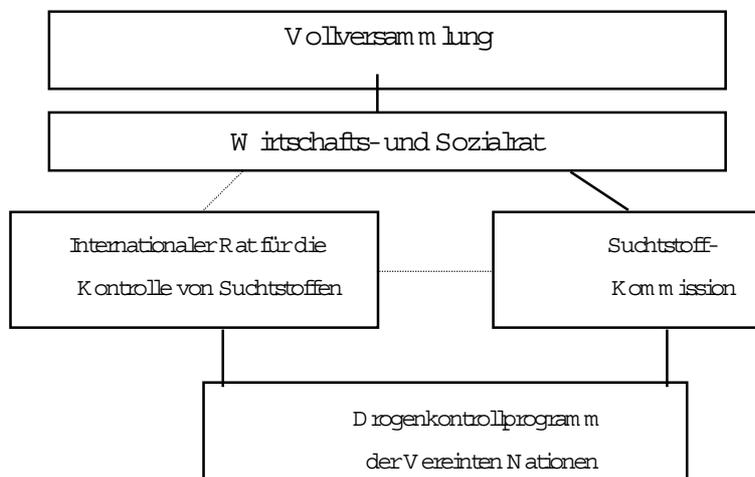
Abbildung 9: Struktur der Vereinten Nationen bis 1989



⁴ Die fünf ständigen Mitglieder waren: China, USA, Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion (heute Russland).

⁵ „Charta der Vereinten Nationen. Status des Internationalen Gerichtshofs“. Reclam und Universalbibliothek. Auflage 1995. Präambel.

Abbildung 10: Struktur der Vereinten Nationen ab 1990



Quelle: Eigene Darstellung

— = direkte Verbindung (Verwaltung oder Verfassung)

-.- = Zusammenarbeit oder Verbindung im Rat und Bericht

5.1.1.1. Die Vollversammlung (auch Generalversammlung)

Das oberste Beschlussorgan der Vereinten Nationen, welches die Entschlüsse, Konventionen und Protokolle verfaßt, besteht aus den Delegierten aller Mitgliedstaaten (185 Staaten im Jahre 1997), die bei Entscheidungen jeweils das Recht auf eine Stimme haben. Aufgrund des großen Spektrums der Themen, die während der Plenarsitzungen diskutiert werden, hat die Vollversammlung sieben Hauptkommissionen eingerichtet, die wichtige Entscheidungen vorbereiten, die dann in der Vollversammlung abgestimmt werden. Die erste Kommission beschäftigt sich mit den Themen der Abrüstung und der internationalen Sicherheit. Die zweite Kommission befaßt sich mit Wirtschafts- und Finanzaspekten. Die dritte Kommission ist für die sozialen, humanitären und kulturellen Gesichtspunkte zuständig. Die vierte Kommission arbeitet an der Dekolonisationspolitik. Die fünfte Kommission beschäftigt sich mit Verwaltung und Haushalt. Die sechste Kommission ist für Rechtsthemen zuständig, während die siebte als besondere politische Kommission bezeichnet wird.

Die Mitgliedstaaten erhalten einen jährlichen Bericht durch den Wirtschafts- und Sozialrat, welcher von der Suchtstoff-Kommission und dem internationalen Rat für die Kontrolle von Suchtmitteln über die Entwicklung und neuen Tendenzen des weltweiten Drogenproblems informiert wird. Wenn es notwendig ist, analysieren die Mitgliedstaaten die Empfehlungen der sogenannten Kontrollorgane.

Die Vollversammlung rief zum Beispiel zur einer Drogenkonferenz gegen den unerlaubten Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen im Jahre 1987 auf, um ein Mittel für die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit auf der Ebene der Kontrolle zur Herstellung von Drogen zu schaffen.

5.1.1.2. Der Wirtschafts- und Sozialrat

Dieser Rat, der sich um die Koordinierung im Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Arbeit zwischen den Vereinten Nationen und den spezialisierten Institutionen, die das sogenannte „System der Vereinten Nationen“ formen, bemüht, besteht aus 54 Mitgliedern. Die Forderung nach besserem Lebensstandard, verbesserter Lebensqualität, ständigem Fortschritt auf der Ebene der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, der Respektierung der Menschenrechte ohne Unterscheidung von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion sind die Hauptziele dieses Hauptkoordinierungsorgans der Vereinten Nationen.

Zu Beginn eines jeden Jahres werden 18 neue Mitglieder für eine Amtszeit von drei Jahren in den Rat gewählt. Die Entscheidungen werden durch eine einfache Mehrheit getroffen, da jedes Mitglied das Recht auf eine Stimme hat.

Für die Drogenkontrolle ist der Rat „für die Formulierung der allgemeinen Politik der Vereinten Nationen im Rahmen der Kontrolle für den Mißbrauch von Suchtstoffen sowie für die Koordinierung der Kontrollaktionen von allen wirtschaftlichen und sozialen Programme der Vereinten Nationen zuständig. Der Rat soll die Regierungen mittels Empfehlungen beraten.“⁶

Dem Rat gehören die folgenden subsidiarischen Kommissionen an⁷:

- Sechs organische Kommissionen: je eine für die Statistiken, für die Bevölkerung, für die soziale Entwicklung, für die Menschenrechte, für die juristische und soziale Lage der Frauen, und für die Suchtstoffe.
- Fünf regionale Kommissionen: wirtschaftliche Kommission für Afrika (mit Sitz in Addis Abeba, Äthiopien), wirtschaftliche und soziale Kommission für Asien und den Pazifik (mit Sitz in

⁶ Department of Public Information and the United Nations International Drug Control Programme. „The United Nations and Drug Abuse Control“ Wien, 1992. S. 79. Vgl. auch: United Nations (<http://www.un.org>). „Chapter X: The Economic and social council (Articles 61-72)“. Wien, 1996.

Bangkok, Thailand), wirtschaftliche Kommission für Europa (mit Sitz in Genf, Schweiz), wirtschaftliche Kommission für Lateinamerika (mit Sitz in Santiago de Chile, Chile), wirtschaftliche und soziale Kommission für Westasien (mit derzeitigen Sitz in Amman, Jordanien).

- Sechs ständige Ausschüsse oder Kommissionen: jeweils ein Ausschuss für das Programm und für die Koordinierung der natürlichen Ressourcen, Nichtregierungsorganisationen, Verhandlungen mit den Regierungsorganisationen, multinationalen Unternehmen und eine Kommission für die Siedlungspolitik.

Gemäß Artikel 62 der Charta der Vereinten Nationen, in dem die Tätigkeiten und Entscheidungsbefugnisse des Rates erklärt sind, heißt es, daß der Rat Studien oder Berichte über gesundheitliche, kulturelle, soziale, wirtschaftliche oder erzieherische Aspekte durchführen kann, um Vorschläge und Empfehlungen über besondere Situationen in der Vollversammlung abzugeben. Gleichzeitig wird in Artikel 64 gezeigt, daß der Wirtschafts- und Sozialrat von einer spezialisierten Agentur regelmäßige Berichte verlangen kann, um zu sensibilisieren und Empfehlungen auszusprechen.

5.1.1.3. Die Suchtstoff-Kommission

Diese Kommission, die die Tätigkeiten des beratenden Ausschusses des Völkerbundes im Jahre 1946 übernommen hat, wurde von dem Wirtschafts- und Sozialrat gemäß des Entschlusses 9 (I) errichtet. Diese Kommission ist ein funktionelles Organ dieses Rates und das wichtigste Element in dem zentralen normativen System der Vereinten Nationen, das für die Kontrolle des Mißbrauchs von illegalen Drogen zuständig ist. 53 Mitgliedstaaten sind an dieser Kommission beteiligt. Das oberste Ziel der Kommission ist es, die weltweite Lage bei der Kontrolle von illegalen Drogen zum Zweck der Formulierung von Empfehlungen, die die Zusammenarbeit stärken, zu untersuchen. Gleichzeitig kann die Kommission die Durchführung von neuen Konventionen oder internationalen Abkommen vorschlagen. Darüber hinaus beaufsichtigt die Kommission die Anwendung des von den Ländern unterzeichneten internationalen Abkommens über die Suchtstoffe und psychotropen Stoffe und trifft Entscheidungen über die neuen Substanzen, die angesichts der Vorschläge der Weltgesundheitsorganisation unter die internationale Kontrolle fallen.⁸

⁷ United Nation (<http://www.un.org>). „Chapter X: The Economic and social council (Articles 61-72)“. Wien, 1996.

⁸ Department of Public Information and the United Nations International Drug Control Programme. „The United Nations and Drug Abuse Control“ Wien, 1992. S. 79. Auch Vgl: United Nation (<http://www.un.org>).

Die Aufträge der Suchtstoff-Kommission wurden im Jahre 1991 durch den Entschluß 1991/38 des Rates sowie Entschluß 46/185C der Vollversammlung erweitert. Die neun Aufträge der Kommission sind folgendermaßen formuliert:

1. Auftrag I: Dem Rat in der Beaufsichtigung der Anwendung der internationalen Konventionen und Abkommen in Rahmen der Drogenkontrolle zu helfen. „For example the Commission assists the Council by reviewing and analysing the global drug control situation, using a balanced approach to deal with the interlinked problems of illicit drug demand, supply and trafficking; by making recommendations to strengthen international drug control activities when necessary, to provide orientation for scientific research and to organize exchange of information. To those ends, the Commission guides activities of United Nations Drug Control Programme and reports annually to the Council on action taken or to be taken.“⁹
2. Auftrag II: Provisorische Maßnahmen zur internationalen Drogenkontrolle einzuleiten. Diese Aufgabe übernahm die Kommission von dem beratenden Ausschuß gegen den illegalen Verkehr von Opium und anderen Drogen.
3. Auftrag III: Dem Rat bei der Kontrolle von illegalen Drogen zu beraten und die Projekte für kommende Konventionen vorzubereiten.
4. Auftrag IV: Auf notwendige Veränderungen in der existierenden Maschinerie für die Drogenkontrolle zu achten. „The Commission also regularly reviews its own functioning and that of its subsidiary bodies.“¹⁰
5. Auftrag V: Andere Tätigkeiten in bezug auf die internationale Drogenkontrolle zu übernehmen, wenn der Rat dies entschieden hat.
6. Auftrag VI: Die Einführung des „weltweiten Aktionsprogramms“, das von der Vollversammlung während der siebzehnten außerordentlichen Sitzung verabschiedet wurde, nachzuprüfen. „It is a workplan calling for action by Governments in numerous sectors with a view to attacking the drug abuse problem at the national, regional and international levels. Monitoring of the implementation of the Global Programme of Action was assigned to the Commission in 1991.“¹¹
7. Auftrag VII: Die Entwicklung und die Einführung des Aktionsplanes für das breite System der Vereinten Nationen zur Kontrolle gegen den Mißbrauch von illegalen Drogen zu überwachen. „The System-Wide Action Plan was established by the General Assembly at the end of 1989 just before it agreed on the Global Programme of Action. The Commission was entrusted with its

⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „The United Nation“. Wien, 1992. S. 3.

¹⁰ „The United Nation“. Bibliothek der Vereinten Nationen, Wien, 1992. Seite 3.

¹¹ „The United Nation“. Bibliothek der Vereinten Nationen, Wien, 1992. Seite 3.

annual monitoring functions in 1991 and now reviews and comments annually on action taken or scheduled."¹²

8. Auftrag VIII: Bei der politischen Orientierung und Überwachung der Aktivitäten des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen zu helfen.
9. Auftrag IX : Sowohl den Haushalt des Programms als auch die Kosten zur Unterstützung für das Programm und die Verwaltung, ausgenommen der Kosten, die von dem regelmäßigen Haushalt der Vereinten Nationen bezahlt werden, in Einklang mit den Vorschlägen des Leiters des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen zu verabschieden.

Die Kommission hat zur Überwachung des Drogenproblems fünf Hilfsausschüsse eingerichtet: den Unterausschuß für den illegalen Verkehr und die damit verbundenen Aspekte im Nahen und Mittleren Osten, sowie jeweils die regionalen Sitzungen der Leiter der nationalen Organisationen (HONLEA), die für die Repression gegen den Mißbrauch von illegalen Drogen zuständig sind, aus Asien und dem Pazifik, Afrika, Lateinamerika und der Karibik sowie aus Europa.

Die „Drogenkonvention über Suchtstoffe von 1961“ spezifiziert in Artikel 8 die Tätigkeiten der Kommission hinsichtlich dieses Abkommens. Die Kommission wurde als ein Organismus beschrieben, der **alle** Autorität hat, um **alle** Aspekte in bezug auf die illegalen Drogen und die Ziele dieser Konvention zu recherchieren. Die Aufgaben der Kommission umfaßt nach der Konvention von 1961 folgende Punkte:

- a) Veränderung der Liste der kontrollierten Drogen, falls erforderlich.
- b) Anruf des Internationalen Rates für die Kontrolle von Suchtstoffen, im Falle von Kommentaren, Empfehlungen oder Kritik an seiner Tätigkeit.
- c) Empfehlung von Programmen für die wissenschaftliche Recherche und für den Austausch von wissenschaftlichen und technischen Informationen zwischen den Mitgliedstaaten, den Nichtregierungsorganisationen und anderen Organisationen, die gegen den Mißbrauch von illegalen Drogen kämpfen."¹³

In der „Drogenkonvention über psychotrope Stoffe von 1971“ wird in Artikel 17 festgestellt, daß die wesentlichen Funktionen der Kommission die „Baufsichtigung aller Aspekte in Verbindung mit den

¹² „The United Nation“. Bibliothek der Vereinten Nationen, Wien, 1992. Seite 3.

¹³ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes“. Buch nur für offizielle Anwendung. Wien, Ohne Jahr. S. 20.

Zielen dieses Abkommens sowie die Verwendung von den Bestimmungen des Abkommens und die Empfehlungen und Vorschläge darüber¹⁴ sind.

Die „Drogenkonvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988“ bestätigt sowohl die Autorität der Kommission in ihrer Tätigkeit der Recherche aller Aspekte in Verbindung mit den Zielen der Konvention von 1988 als auch die Möglichkeit dieser Kommission, Empfehlungen abzugeben und in Einklang mit der Nachprüfung von Informationen, die die Mitgliedstaaten abgegeben haben, allgemeine Aufgaben vorzuschlagen. Es wird gleichzeitig hinzugefügt, daß „die Kommission den Internationalen Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen auf seine allgemeinen Funktionen hinweisen kann [...], daß sie die Listen I oder II verbessern soll [...] und daß sie den Mitgliedstaaten empfehlen kann, die Verabschiedung von Maßnahmen vorzunehmen, die bei der Kontrolle von illegalen Drogen helfen können.“¹⁵

5.1.1.4. Der internationale Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen

Der Internationale Rat, gegründet im Jahre 1968 aufgrund der Drogenkonvention über Suchtstoffe von 1961, ist ein unabhängiges und quasi richterliches Organ, das für die Anwendung der Konvention zuständig ist. Seine Ziele sind die Überwachung der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Beschränkung des illegalen Anbaus, der Vermeidung der illegalen Herstellung von Drogen sowie der Verringerung der Verwendung illegaler Suchtstoffe. Gleichzeitig soll dieser Internationale Rat die Lieferung und Verfügbarkeit dieser Drogen für medizinische und wissenschaftliche Verwendung sichern.

Kraft der Konvention hat der Internationale Rat die Aufgabe, das statistische System für die Kontrolle von Suchtstoffen sowie das verpflichtende System für die jährlichen Vorausschätzungen des Bezugs notwendiger, legaler Drogen weltweit zu verwalten. Mit diesen beiden Systemen versucht der Rat, den internationalen Handel mit legalen Drogen zu kontrollieren. Hinzuzufügen ist, daß dieses Muster schon im Jahre 1931 von einem Kontrollorgan des Völkerbundes verwendet wurde. Mit dieser Konvention von 1961 erhielt der Internationale Rat mehr repressive Aufgaben, um den illegalen Handel mit Drogen wirkungsvoll zu beschränken.

¹⁴ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“, Wien. Buch für nur offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr. S. 22.

¹⁵ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas 1988“. Buch für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr. S. 33-34.

Das statistische System für die Kontrolle, das auf den jährlichen, verpflichtenden Berichten der Mitgliedstaaten beruht, und das Vorausschätzungssystem dienen sowohl als Barometer für die erforderliche legale Drogenmenge pro Jahr, als auch als Mittel zur Feststellung neuer Tendenzen beim illegalen Drogenkonsum. Die Drogenkonvention gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988 erweiterte das Wirkungsfeld des Internationalen Rates für die Kontrolle von Chemikalien, die für die Herstellung von illegalen Drogen erforderlich sind. Gemäß der Konvention von 1988, Artikel 12 betitelt sie „Substanzen, die häufig in der illegalen Fabrikation von Suchtstoffen und psychotropen Stoffe benutzt werden“, als eine neue Variante der Anwendung von Chemikalien in der Herstellung illegaler Drogen.¹⁶ Aus diesem Grund wird in diesem Artikel betont, daß der Internationale Rat und die Mitgliedstaaten bereit sein sollten, dieses neue, international auftretende Problem zu kontrollieren. Über die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten heißt es: „Die Mitglieder müssen rechtzeitig Maßnahmen ergreifen, um die Herstellung und Lieferung von Substanzen von den Listen I und II zu überwachen, die innerhalb ihres Territoriums produziert werden.“¹⁷ Inzwischen soll der Internationale Rat, „wenn er Informationen erhalten hat, mit denen, nach seiner Meinung, eine Substanz in der Liste I oder II beigefügt werden muß, den Generalsekretär darüber unterrichten und ihm diese Information zuschicken.“¹⁸

Der Internationale Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen besteht aus 13 Mitgliedern, die vom Wirtschafts- und Sozialrat ausgewählt sind und ihre Tätigkeiten in eigener Person, das heißt ohne Diplomatentitel, ausüben. Drei von diesen Mitgliedern werden aus einer von der Weltgesundheitsorganisation abgegebenen Liste gewählt, während die anderen zehn aus einer vorgeschlagenen Liste verschiedener Regierungen ausgewählt werden.¹⁹ Gemäß der Konvention von 1961 sollten „die Mitglieder des Internationalen Rates Personen sein, die aufgrund ihrer Befugnis und Unparteilichkeit Vertrauen genießen. Während ihrer Tätigkeit können sie weder andere Arbeiten noch andere Tätigkeiten ausüben, die ihre Unparteilichkeit und Zuständigkeit bei dem Rat belasten. Personen, die die Situation des Drogenproblems in den Produzenten- sowie in den Konsumentländern kennen, nehmen an diesem Rat teil. Diese Anforderungen werden von dem

¹⁶ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988“. Buch nur für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr. S. 25.

¹⁷ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988“, Artikel 12. Paragraph 8, Buch nur für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr. S. 25.

¹⁸ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988“, Artikel 12, Paragraph 2. Buch nur für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr. S. 25.

¹⁹ Im Jahr 1997 bestand der Internationale Rat aus den folgenden Mitgliedern (am 1. März des Jahres in Klammern beenden sie ihre Tätigkeit): Edouard Aménakovich Babayan, Rußland (2000); Chimay Chakrabarty, unabhängig (2002); Nelia Cortes-Mazamba, Philippinen (2002); Jacques Franquet, Frankreich (2002); Hamid Ghodse, Iran (2002); Alfonso Gómez Méndez, Kolumbien (2002); Dil Jan Khan, Pakistan (2002); Mohamed Mansour, Ägypten (2000); António Lourenço Martins, Portugal (2000); Heibert Okun, Vereinigten Staaten von Amerika (2002); Alfredo Penjean, Chile (2000); Oskar Schroeder, Deutschland (2000); Eiba Torres Gaterol, Venezuela (2000).

Internationalen Rat in Einklang mit den Prinzipien einer gerechten geographischen Verteilung überprüft.“²⁰.

Die Hauptziele und Aufträge des Internationalen Rates sind folgende:

1. Im Hinblick auf die Herstellung, den Handel und Verkauf von legalen Drogen soll der Rat einerseits die notwendige Menge für die wissenschaftlichen und medizinischen Anwendungen sichern sowie die Ablenkung von legalen Drogen zum illegalen Handel vermeiden. Aus diesem Grund verwaltet der Rat ein Vorausschätzungssystem, das über die notwendige Menge von illegalen Drogen für wissenschaftliche Forschung und medizinische Behandlung in jedem Staat informiert, sowie ein freiwilliges Vorausschätzungssystem, das die notwendigen psychotropen Stoffe für medizinische Behandlung in jedem Land feststellt. Gleichzeitig wird der internationale Handel mit Drogen durch ein statistisches Informationssystem überwacht. Andererseits beaufsichtigt der Rat die Kontrolle, die die Regierungen über die für die Herstellung von legalen Drogen erforderlichen Chemikalien ausüben und hilft so den Regierungen, daß die Chemikalien nicht in den illegalen Handel gelangen.
2. In bezug auf die Herstellung und den Handel von illegalen Drogen versucht der Rat die Schwächen der nationalen sowie internationalen Kontrollsysteme zu finden und wirkt bei der Fehlervermeidung mit. Der Rat klassifiziert die chemischen Substanzen, die bei der Herstellung illegaler Suchtmittel verwendet werden, um auf dieser Basis die internationale Kontrolle über diese Chemikalien zu gewährleisten.“²¹

Auf Empfehlung des Internationalen Rates in den Jahren 1981, 1991 und 1993 bat der Wirtschafts- und Sozialrat die Mitgliedstaaten um Vorausschätzungen der für medizinische und wissenschaftliche Zwecke erforderlichen Menge an psychotropen Substanzen, die der internationalen Kontrolle unterstehen, um die illegale Produktion einzuschränken. Obwohl im Jahre 1996 170 Staaten diese Informationen an den Rat weitergeleitet haben, hat der Internationale Rat in seinem Bericht von 1996 betont, daß aus Mangel an Informationen der Transfer von der legalen zu der illegalen Drogenherstellung immer stärker wird. "Unlikely the situation with narcotic drugs, diversion of psychotropic substances from the licit manufactures and trade still occurs as a result of inadequate control mechanisms in some countries [...] The Board is concerned about the fact that the requisite data have not been received for three or more years from the following States: Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Chad, Gabon, Gambia, Malawi, Mauritania, Rwanda, Somalia, the former

²⁰ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención Unica de 1961 sobre Estupefaciente“. Buch nur für offizielle Verwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 9, Paragraphen 2-3. S. 20.

²¹ Bibliothek der Vereinten Nationen. United Nations International Drug Programme. „Papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes“. Buch nur für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr. S. 2.

Yugoslav Republic of Macedonia and Zambia [...] A few parties to the 1971 Convention, including Belgium, Canada, Luxembourg and New Zealand do not yet control international trade in all substances in schedules III and IV of that Convention and do not report to the Board on exports and imports of some of those substances. This situation has led to a serious gap in the control of the international trade in psychotropic substances, a gap that could be exploited by drug traffickers.²²

Der Rat versucht, den internationalen Dialog mit den Vertretern der Regierungen zu fördern. Dieser Dialog entwickelt sich durch regelmäßige Konsultationen oder durch organisierte Missionen, die mit der Einwilligung der interessierten Staaten stattfinden. „Die Folgen der ‚schwermütigen Diplomatie‘ des Internationalen Rates sind erkennbar: Einige Länder haben ihre Gesetzgebung besonders in bezug auf psychotrope Substanzen verstärkt oder verändert, andere Länder haben erkannt, daß es notwendig ist, die nationalen Bestrebungen für die Kontrolle gegen den Mißbrauch und den Handel mit illegalen Substanzen zu koordinieren.“²³

Die Programme des Rates für die Fortbildung von Fachpersonal zur Bekämpfung von illegalen Drogen in den „Schwellenländern“ sind bekannt.

Der Internationale Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen hat in jedem Jahr dem Wirtschafts- und Sozialrat einen Bericht durch die Suchtstoff-Kommission abzugeben, in dem er eine Analyse der Situation in der Bekämpfung des Drogenhandels und des Drogenmißbrauchs weltweit redigiert. 1990 entschied der Rat, zusätzlich einen jährlichen Bericht über einen besonderen Aspekt des Drogenproblems beizufügen.

5.1.2. Die Drogenkontrollprogramme der Vereinten Nationen

Im Jahr 1991 wurde gemäß Entschluß 45/179 der Vollversammlung am 20. Dezember 1990 das Drogenkontrollprogramm eingesetzt. Es handelt sich um die Errichtung eines einzigen Programms, in dem alle Strukturen und Tätigkeiten der vorherigen Organe für die Kontrolle gegen den Mißbrauch von illegalen Drogen der Vereinten Nationen zusammengefaßt werden, nämlich die Abteilung für die Suchtstoffe, der Fonds der UNO zur Kontrolle des Drogenmißbrauchs (FNUFUID, gegründet im Jahre 1971) und das Sekretariat des Rates.

²² International Narcotics Board, United Nations, „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien, New York 1997. S. 12.

²³ Departamento de Información Pública y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas. „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas“. Wien, 1992. S. 93.

Dieses Programm galt als der Grundstein in der Bekämpfung des Drogenhandels in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts. „In response to these disturbing developments, the United Nations strengthened its capacity to counteract drug abuse and illicit trafficking and in 1991 established the United Nations International Drug Control Programme (UNDCP), which coordinates all United Nations drug control activities, promotes the implementation of the relevant treaties and provides effective leadership in international drug control. The Programme serves as the focal point for the United Nations Decade against Drug Abuse (1991-2000), proclaimed by the General Assembly in 1990, with the objective of promoting the implementation of the Global Programme of Action.“²⁴

Offiziellen Dokumenten der UNO zufolge deckt das Ziel dieses Programmes ein breites Spektrum von Aktivitäten ab: so zum Beispiel, auf die Bedrohung des Drogenkonsums in den Familien, Gemeinden und Institutionen hinzuweisen; Unterstützung, Leitung und Schaffung einer lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Zusammenarbeit für den Kampf gegen die Drogen; Erweiterung und Förderung der Bestrebungen einer Einschränkung des Drogenmissbrauchs besonders bei der Jugend und der anfälligen Bevölkerung; Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit gegen die Herstellung, den Handel und gegen die mit dem Drogenkonsum verbundenen Verbrechen; Lieferung von Informationen und Analysen, um die notwendige Menge von legalen Drogen für medizinische und wissenschaftliche Anwendungen zu sichern.

Die innere Struktur dieses Programms besteht aus drei Abteilungen: die Abteilung für das Unterstützungs- und Planungsprogramm, die Abteilung für die Implementation des internationalen Abkommens und die Entwicklung der Politiken und die Abteilung für Außenbeziehungen.

Da dieses Programm der zentrale Punkt für die Koordination und für die wirksame Leitung der Aktivitäten der UNO im Rahmen der Drogenkontrolle ist, entwirft es Aktionen gegen das Drogenproblem auf allen Ebenen wie zum Beispiel die integrierte Landentwicklung, die Alternative Entwicklung, der Ersatz von Drogenpflanzen, die Anwendung von Gesetzen über die Drogenkontrolle, die Prävention, die Behandlung und Rehabilitation von Süchtigen, die legislative und institutionelle Reform, die zum Ziel haben, durch die Erweiterung der Leistungsfähigkeit der Regierungen Probleme wie den illegalen Drogenmissbrauch und den Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen zu bekämpfen. Die Hauptaufgaben dieses Programms sind nach Angaben der offiziellen Dokumente der UNO :

²⁴ Boutros, Boutros-Ghali, „Message on the International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking“, Wien, am 26. Juni 1992.

1. Die Bildung eines weltweiten Zentrums für technische Hilfe und ein Informationszentrum durch die Archivierung von Informationen, Analysen, Programmübertragungen und Erfahrungen im Rahmen der Drogenkontrolle.
2. Die Funktionen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen im Rahmen des internationalen Abkommens auszuüben sowie der Suchtstoff-Kommission und dem Internationalen Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen Unterstützung anzubieten, damit diese Organe ihre Tätigkeiten erfüllen können.
3. Das Programm spielt eine wichtige Rolle bei der Abschätzung von Phänomenen, die die Herstellung, den Verkehr und die Anwendung von Suchtmitteln erleichtern können. Gleichzeitig hilft es bei der Beratung und Unterstützung im Rahmen der Anwendung und Verabschiedung der notwendigen Maßnahmen.
4. Den betroffenen Ländern rechtzeitige technische Hilfe anzubieten. Gemeint sind spezialisierte Kenntnisse und Fortbildungen, damit diese Länder wirksame Drogenkontrollstrukturen errichten sowie nationale und regionale Pläne formulieren können.
5. Technische Kooperation auf allen Ebenen des Drogenproblems anzubieten, damit neue Methoden und Einstellungen durch eine Zusammenarbeit zwischen den Ländern und den Teilnehmern dieses Programmes vorgeschlagen und diese dann angewendet werden können.
6. Den Regierungen Unterstützung anzubieten, damit sie regionale und interregionale Aktionspläne und Initiativen unter dem Motto der Zusammenarbeit zwischen den interessierten Ländern ergreifen können.

Laut Entschluß 45/179 der Vollversammlung „soll das Drogenkontrollprogramm die Verantwortung, für die Koordination übernehmen und für die wirksame Leitung aller Tätigkeiten der Vereinten Nationen im Rahmen der Drogenkontrolle zuständig sein.“²⁵

Das Drogenkontrollprogramm arbeitet einhellig mit verschiedenen Organen des Systems der Vereinten Nationen zusammen, inklusive der spezialisierten Organe sowie der internationalen

²⁵ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas“. Wien, 1992. S. 96-97.

Institutionen im Rahmen der Drogenkontrolle.²⁶ Die Zusammenarbeit, gedacht als Mittel, die Ergebnisse in der Bekämpfung des Drogenproblems zu maximieren, ist immer noch unzulänglich, da die Koordinationskosten sehr hoch sind. Nach Angaben des Drogenexperten der Vereinten Nationen, Dave Paul Zervaas hat der Mangel an menschlichen, technischen und finanziellen Ressourcen dem Verlauf des Programms geschadet. „Die Vereinten Staaten haben mit INTERPOL und anderen Institutionen, die gegen die Geißel der illegalen Drogen kämpfen, wie zum Beispiel EUROPOL der Europäischen Union, Kontakt aufgenommen und ihre Zusammenarbeit gefördert. Es gibt Kontakt mit EUROPOL, jedoch ist die Zusammenarbeit noch nicht perfekt. Wir arbeiten sehr gut mit der Zollpolizei zusammen. Es gibt ebenfalls verschiedene Gruppen der Vereinten Nationen, die diesen internationalen Kontakt vertiefen und wirksam gestalten. Auf der Ebene der bilateralen Kontakte gibt es immer Verbindungen mit den nationalen Drogenausschüssen jedes einzelnen Landes. Die UNO gewinnt durchaus eine Vorstellung, die als realistisch bezeichnet werden kann. Aber gleichzeitig kann ich sagen, daß diese Kooperation partiell ist, einerseits deshalb, weil jede Institution ihre eigenen Interessen hat, und daher die Vereinten Nationen nicht immer die statistischen Informationen oder den Modus operandi der organisierten Verbrechen bekommen. Andererseits kostet diese Kooperation viel Geld, wie ich bereits gesagt habe, so daß einige Schwellenländer nicht in diese Zusammenarbeit investieren können. Es mangelt an Geld sowohl bei den Vereinten Nationen als auch bei den Ministerien und nationalen Institutionen, die die Drogenbekämpfung durchführen. Wenn ich die Zusammenarbeit benoten sollte, würde ich eine 5 geben (1 die schlechteste und 10 die beste Benotung), weil wir uns in der Mitte befinden. Das heißt, daß es Kooperation gibt, aber es uns an mehr Zusammenarbeit fehlt. Die Probleme sind: finanzielle Mittel, politisches Engagement und Mangel an Arbeitskräften für diesen internationalen Kontakt der Zusammenarbeit. Ich bin, zum Beispiel, für 15 Länder zuständig. Dieses Beispiel macht deutlich, daß die Arbeit für eine Person enorm ist, und aufgrund dieser Überforderung die ganze Zusammenarbeit darunter leidet. Ein kleines Programm, wie das Drogenkontrollprogramm hat begrenzte Geldmittel und deshalb müssen wir Prioritäten setzen.“²⁷

Heutzutage sind 267 Mitarbeiter in dem Drogenkontrollprogramm beschäftigt, von denen 145 sich in Wien befinden, während sich 122 auf 19 für bestimmte Regionen verantwortliche internationale Büros wie folgt verteilen:

²⁶ Unter den spezialisierten Organen der Vereinten Nationen werden genannt: die weltweite Organisation der Arbeit, die Weltgesundheitsorganisation, die UNESCO, die internationale Seeschiffahrt, die internationale Fluggesellschaft, die Weltpostorganisation, FAO, das Programm für die industrielle Entwicklung. Die Programme der Vereinten Nationen, die bei der Drogenkontrolle helfen, sind: das Programm der Vereinten Nationen für die Entwicklung, UNICEF, das weltweite Nahrungsprogramm. Andere internationale Hilfsorganisationen sind der Ausschuss für die Zollzusammenarbeit, INTERPOL.

²⁷ Dave Paul Zervaas, Drogenexperte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 in Wien von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

Es gibt Büros für die folgenden Länder: Afghanistan, Bolivien, Brasilien, Kolumbien, Lao RDP, Libyen, Myanmar, Nigeria und Peru.

Die regionalen Büros befinden sich: in Barbados (für den Karibik); in Ägypten (für Nordafrika); in Kenia (für Ost- und Südafrika); in Lettland (für die Baltischen Staaten); in Mexiko D.F. (für Mexiko und Mittelamerika); in Usbekistan (für Südostasien); in Thailand (für Südostasien).

Die erforderlichen und realen Geldmittel, die für die Durchführung von Projekten des Drogenkontrollprogramms weltweit zu Verfügung stehen, stammen aus zwei verschiedenen Quellen: erstens aus dem gewöhnlichen Haushalt der Vereinten Nationen, und zweitens aus freiwilligen Beiträgen, die mehr als 90% der Geldmittel des Drogenkontrollprogramms bilden:

Gewöhnlicher Haushalt der Vereinten Nationen 1996-1997: US \$ 16.540.200

Freiwillige Beiträge für den Haushalt im Jahre 1996-1997: US \$ 141.235.100

Gewöhnlicher Haushalt der UNO (vorgeschlagen) 1998-1999: US \$ 16.372.000

Freiwillige Beiträge für den Haushalt 1998-1999 (vorgeschlagen) US \$ 162.298.000²⁸

Zu den Arbeitsgebieten des Drogenkontrollprogramms im Rahmen des verfügbaren Haushalts gehören:

1. Verringerung der Nachfrage von Sucht- und psychotropen Stoffen: Prävention, Behandlung, Rehabilitation und soziale Wiedereingliederung der Süchtigen;
2. Kontrollmaßnahmen: Maßnahmen für die Beachtung der Gesetze, Maßnahmen gegen die Geldwäsche, Kontrolle des Handels mit Chemikalien;
3. Einschränkung des Angebotes: Alternative Entwicklung, Schaffung von Unterstützungsinstitutionen;
4. Multi-sektor: Verstärkung der Institutionen, Planungspolitik.

Die Zahl der Programme und Projekte, die von regionalen Büros im Zeitraum 1996-1997 durchgeführt wurden, sind folgende:

Tabelle 8: Finanzielle Ausstattungen, Programmen und Projekten (in 1.000 US-Dollar)

Zeitraum 1996-1997	Afrika	Asien und der Pazifik	Europa und Nahost	Lateinamerika und die Karibik	Weltweite Projekte	Gesamt
-----------------------	--------	--------------------------	----------------------	-------------------------------------	-----------------------	--------

	US \$	Nr.	US \$	Nr.	US \$	Nr.	US \$	Nr.	US \$	Nr.	US \$	Nr.
Verringerung der Nachfrage	1.523,5	12	6.877,2	17	1.007,5	5	22.193,1	32	2.678,3	18	34.279,7	84
Verringerung des Angebotes	0	-	15.853,3	7	740,1	1	10.224,1	19	251,4	3	27.068,9	27
Kontrollmaßnahmen	2.969,5	14	5.411,5	20	5.716,4	13	6.483,4	15	5.595,4	9	26.176,2	71
Multisektor	4.089,6	7	8.675,1	12	3.195,4	14	2.228,3	6	3.344,5	8	21.587,6	47
GESAMT	8.582,7	33	36.817,1	56	10.659,4	33	41.183,6	69	11.769,6	38	109.112,4	229

Quelle: Interne offizielle Dokumentation der Vereinten Nationen, 1997.

Die Prioritäten, auf deren Basis Projekte in einer Region oder in einem Staat entwickelt werden, werden mit Hilfe eines als „Country Conference Board“ bezeichneten Grunddokuments der Vereinten Nationen erarbeitet. In diesem Dokument werden die allgemeinen Informationen aller Organe der UNO-Länder zusammengefasst, in denen die internationale Organisation präsent ist. Da die finanziellen Ressourcen des Drogenkontrollprogramms begrenzt sind, dienen diese Informationen des „Country Conference Board“-Dokuments als Entscheidungsgrundlage für den Einsatz und die Durchführung der verschiedenen Projekte. „Erst versucht man, die vorherigen Projekte und Arbeiten der Organisation in einem Staat zu inventarisieren, damit man erfährt, was in der Vergangenheit gemacht wurde. Mit diesen Informationen ist es möglich, die Entwicklung und die institutionelle sowie politische Stabilität der zuständigen Strukturen der Drogenbekämpfung sowie die wirtschaftliche, soziale und politische Lage eines Landes einzuschätzen. Mit den knappen Geldressourcen, die wir haben, sollen wir herausfinden und präzisieren, wo Projekte mit geringem Aufwand aber gleichzeitig für eine langfristige Zeit und wirkungsvoll durchgeführt werden können, um den Drogenmissbrauch sowie den Drogenhandel zu bekämpfen. Obwohl die Drogenproblematik ein großes Ausmaß hat, steht den Vereinten Nationen nur ein geringer Haushalt für dieses Programm zur Verfügung. Deshalb ist es wichtig, die allgemeinen Probleme der Länder zu erkennen, damit Strategien für die Überwindung des Drogenproblems entwickelt werden können.“²⁹

5.1.3. Aktionen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Missbrauchs illegaler Drogen

Da der Handel und der Missbrauch von illegalen Drogen zur Instabilität der politischen Region sowie der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen geführt hat, ist die Drogenproblematik in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit zur Erhaltung der weltweiten Sicherheit und des Friedens eine

²⁸ Informationen abgegeben vom Drogenkontrollprogramm in Wien, während des Interviews und der Recherche, die im Zeitraum vom 12. bis zum 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit durchgeführt wurden.

²⁹ Dave Paul Zervaas, Drogenexperte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen in Wien, wurde am 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

Aufgabe der Vereinten Nationen geworden. Laut der Charta der Organisation heißt es: „We the people of the United Nations determined [...] to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained [...] Chapter I: The purposes of the United Nations are [...] To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character.“³⁰

Nach Angaben der Vollversammlung Entschluß 34/177 im Jahre 1979 und der Abteilung für die Suchtstoffe im Jahre 1982 hat sich der Mißbrauch von illegalen Drogen in den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts aufgrund der technologischen Fortschritte verstärkt. Diese Situation stellt das Erfordernis einer verbesserten Zusammenarbeit dar, um dieses Phänomen zu kontrollieren und zu beschränken. „Drug Development was made easier by the rapid expansion of communications, transport, and international trade. Accordingly, in the twenty century, society has become seriously concerned with the question of drug, their actions and effects and their rational use.“³¹ In gleicher Richtung ist im Jahre 1979 argumentiert worden: „the General Assembly urges, Inter alia, greater action by the specialized agencies and programmes of the United Nations most active in this field (UNESCO, FAO, ILO, WHO, and UNDP) and developing and implementing, within their mandates, programmes aimed at the reduction of illicit productions and demand for drugs, and specifically requested these agencies to make this activity a regular item on the agenda of their governing bodies [...] because drugs are a crime against humanity.“³²

Der illegale Handel mit Drogen hat sich in eine illegale internationale Industrie umgewandelt, in der verschiedene Faktoren zusammenwirken. Der Begriff „Illicit Drug Industry“ wurde im Buch „World Drug Report“ der Vereinten Nationen, zum ersten Mal verwendet und erklärt: „The justification for calling illicit drugs an industry is firstly, that there is a great demand for the product in question, therefore a market for illicit drugs exists, and secondly, meeting this demand involves an extensive and complex process of production, manufacture, distribution and investment.“³³ Diese Illegalität des Drogenmarktes hat die Entstehung verschiedener Probleme in den betroffenen Ländern zur Folge. Aus diesem Grund wurde die internationale Zusammenarbeit seit dem Jahre 1946, als die Vereinten Nationen die Bekämpfung des illegalen Drogenübernahm en, verstärkt und ausgeweitet.

³⁰ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Charta der Vereinten Nationen“, in: „The United Nations and Drug Control Division of Narcotics Drugs“. Wien, 1982. S. 4.

³¹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Charta der Vereinten Nationen“, in: „The United Nations and Drug Control Division of Narcotics Drugs“. Wien, 1982. S. 4.

³² Bibliothek der Vereinten Nationen. „Entschluß 34/177 vom 17. Dezember 1979 der Vollversammlung der Vereinten Nationen“, in: „Drug Abuse Control Activities in the United Nations System“, Genf, Oktober 1984. S. 5.

³³ Oxford University Press (Hrsg.). „World Drug Report“ der Vereinten Nationen“. Oxford, 1997. S. 123.

5.1.3.1. Das Protokoll von 1946

Mit Hilfe dieses am 10. Oktober 1947 in Kraft getretenen Protokolls wurden die Funktionen und Tätigkeiten des Völkerbundes im Rahmen der Drogenbekämpfung per Gesetz auf die Vereinten Nationen übertragen. Gleichzeitig hat die internationale Gemeinschaft zum ersten Mal nach dem Krieg ihre Absicht geäußert, bei der Kontrolle der Suchtstoffe zusammenzuarbeiten.

5.1.3.2. Das Protokoll von 1948

Zwischen 1930 und 1940 hatte die Entwicklung der pharmazeutischen Industrie die Herstellung von synthetischen Substanzen zur Folge, deren Produktion im Laboratorium durchgeführt wurde und die Konsumenten völlig abhängig von Suchtmitteln machte. Bis 1947 war die Zahl der kontrollierten Suchtstoffe auf den Schlafmohn, den Kokabusch und die Hanfpflanze beschränkt. Aus diesem Grund wurde der internationalen Gemeinschaft vorgeschlagen, die Kontrolle bedingt durch die akute Notwendigkeit auf die neuen Substanzen auszuweiten.

Das Hauptziel des Protokolls von 1948 war, die Gesellschaft vor der Gefahr dieser Substanzen zu schützen sowie sie unter internationale Kontrolle zu stellen. Am 1. Dezember 1949 trat das Protokoll in Kraft. Auf diese Weise wurden alle, auch die nicht durch das Protokoll von 1931 kontrollierten Substanzen, überwacht und auf die medizinische oder wissenschaftliche Anwendung beschränkt.³⁴

5.1.3.3. Das Opium - Protokoll von 1953

Das am 8. März 1953 in New York unterschriebene Protokoll versuchte, den Anbau, die Herstellung und den Handel des Schlafmohns auf den internationalen Märkten zu beschränken sowie seine medizinische und wissenschaftliche Anwendung zu regulieren. Die Absicht war, die legale Überproduktion durch die Kontrolle über die eingelagerte Menge in allen Staaten zu vermeiden.

Aufgrund dieses Protokolls wurden sieben Länder zur Herstellung und für die Ausfuhr des Opiums ermächtigt: Bulgarien, Griechenland, Indien, Iran, die Türkei, die Sowjetunion und Jugoslawien. Zur Kontrolle des Handels wurde der im Jahre 1925 gegründeten Ständigen Kommission für Suchtstoffe die Befähigung zur stärkeren Überwachung der legalen Produktion und zur Repression für neue Kontrollen gegeben. Trotz der neuen Aufgaben der Ständigen Kommission konnten die Maßnahmen

nur mit Einwilligung der interessierten Regierungen durchgeführt werden. In Ausnahmefällen konnte die Kommission ein Embargo für die Einfuhr oder Ausfuhr von Opium verhängen.³⁵

5.1.3.4. Die Drogenkonvention über Suchtstoffe von 1961

Im Jahre 1960 ist die Kontrolle von Suchtstoffen, nach Angaben von Dokumenten der Vereinten Nationen, „sehr kompliziert geworden“³⁶; aus diesem Grund entschied sich der Wirtschafts- und Sozialrat, nach Entschluß 689 J (XXVI) vom 28. Juli 1958, und in Einklang mit dem Paragraph 4, Artikel 62 der Charta der Vereinten Nationen³⁷, eine Konferenz von Bevollmächtigten im Zeitraum vom 24. Januar bis zum 25. März 1961 einzuberufen. Das geplante Hauptziel der Konferenz war die Verabschiedung einer Konvention über Suchtstoffe, **die mit einem einzigen Instrument die bisherigen multilateralen Abkommen ersetzte, die Zahl der geschaffenen internationalen Organe beschränkte, die Maßnahmen zur Kontrolle des Rohstoffes von Drogen ergriff, die Verwendung von Suchtstoffen für medizinische und wissenschaftliche Zwecke und die Bilanz zwischen Angebot und Nachfrage der Suchtmittel beschränkte.**

Diese Konvention, an der 73 Staaten³⁸ teilgenommen hatten, trat am 13. Dezember 1964 in Kraft. Sie wurde durch das Protokoll von 1972 verbessert sowie überprüft und wird als eine der wichtigsten internationalen Bestrebungen für die Suchtstoffkontrolle angesehen.

In der Präambel der Konvention wurde ausgeführt, daß diese internationale Arbeitskontrolle eine Antwort auf die ständige Besorgnis der Staaten ist, da „sie erkennen, daß die Sucht nach Rauschgift eine große Bedrohung für das Individuum ist und gleichzeitig eine soziale und wirtschaftliche Gefahr für die Menschheit mit sich bringt.“³⁹ Nach Angaben der Konvention sei das „physische und moralische Wohl der Menschheit“ durch den Drogenmißbrauch bedroht, und deshalb sei die

³⁴ United Nations Department of Public Information. „The United Nations and Drug Abuse Control“. New York und Genf 1992, Kanada 1993. S. 65.

³⁵ United Nations Department of Public Information. „The United Nations and Drug Abuse Control“. New York und Genf 1992, Kanada 1993. S. 65-66.

³⁶ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indevido de Drogas“. Wien, 1992. S. 75.

³⁷ In der Charta der Vereinten Nationen werden die Funktionen und Tätigkeiten des Wirtschafts- und Sozialrates, wie folgt, beschrieben: „Artikel: 62, Paragraph 4: It may call, in accordance with the rules prescribed by the United Nations, international conferences on matters falling within its competence.“

³⁸ Die Staaten, die an dieser Konferenz teilnahmen, waren: Afghanistan, Albanien, Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Bulgarien, Bimä, Kamboidscha, Kanada, der Kongo, Costa Rica, Tschad, Tschechoslowakei, Chile, China, Dahomey, Dänemark, El Salvador, Spanien, die Vereinigten Staaten von Amerika, die Philippinen, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Guatemala, Haiti, Ungarn, Indien, Indonesien, der Irak, der Iran, Israel, Italien, Japan, Jordanien, Libanon, Liberia, Madagaskar, Marokko, Mexiko, Monaco, Nicaragua, Nigeria, Norwegen, Neuseeland, die Niederlande, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Großbritannien und Nordirland, Saudi Arabien, Korea, Demokratische Republik, Bundesrepublik Deutschland, Weißrussland, die Ukraine, Rumänien, Vatikanstadt, Senegal, Schweden, die Schweiz, Thailand, Tunesien, die Türkei, Rußland, Uruguay, Venezuela und Jugoslawien.

³⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes“. Dokument nur für offizielle Anwendung, Wien, ohne Jahr. S. IV.

Einberufung einer internationalen Zusammenarbeit, die sich durch identische Prinzipien und gemeinsamen Ziele auszeichnet, von fundamentaler Bedeutung.

Die Vereinten Nationen verfolgten bei der Ausarbeitung der Konvention von 1961 drei Absichten.⁴⁰

1. Die Gesetze und Regelungen der noch existierenden multilateralen Abkommen zu kodifizieren.
2. Die Kontrollmechanismen für Suchtstoffe zu vereinfachen, um die Folgen der internationalen Zusammenarbeit zu verstärken. Deshalb wurden die Ständige Kommission für Suchtstoffe und der Kontrollorganismus für Suchtstoffe, errichtet durch den Völkerbund, zu einem Organ vereinigt, das als „Internationaler Rat für die Kontrolle von Suchtstoffen“ bezeichnet wurde.⁴¹
3. Die Erweiterung der noch gültigen Kontrollsysteme für Suchtstoffe auch auf die Pflanzen, die als Rohstoff für die natürlichen Suchtstoffe verwendet werden. Aufgrund dieser Entscheidung wurde die Gewohnheit, Opium oder Cannabis zu rauchen, Kokablätter zu kauen bzw. die Anwendung von Hanfpflanzen für medizinische Verwendung verboten. Um diese Ziele zu erreichen, wurde die Schaffung eines nationalen Monopols vorgeschlagen, das von einem nationalen Verwaltungsorgan verwaltet wurde. Laut Artikel 23 der Konvention von 1961 ist es erforderlich, eine spezielle nationale Institution zu schaffen, um die Anordnungen der Konvention voranzutreiben: „Nationale Institution für die Opiumkontrolle: i. Die Mitgliedstaaten, die den Anbau von Schlafmohn für die Herstellung von Opium erlauben, müssen offizielle Institutionen einrichten, die die hier angeführten Funktionen erfüllen können. ii. Die eingerichtete Institution wird die Regionen oder die Parzellen festlegen, in denen Schlafmohn angebaut werden kann. iii. Nur die Bauern, die eine Genehmigung von der staatlichen Institution erhalten, werden Schlafmohn anbauen können. iv. In jeder Genehmigung wird die erlaubte Schlafmohn-Anbaufläche spezifiziert. v. Alle Bauern, die Schlafmohn anbauen, sind verpflichtet, die gesamte Opium-Ernte an den staatlichen Organismus abzugeben. vi. Die staatliche Institution hat das Exklusivrecht auf Opiumausfuhr, Opiumeinfuhr, Opiumhandel in Bezug auf die Großabnahme und Erhaltung der Opiumbestände für die medizinische Verwendung und Opiumpräparate.“⁴²

Gemäß Artikel 26 der Konvention wird eine staatliche Institution für die Kontrolle des Koka-Busches eingerichtet, deren Aufgaben sind, so schnell wie möglich in den Besitz der Koka-Ernte zu gelangen, die Koka-Büsche, die wild wachsen, auszureißen, und den illegalen Anbau zu zerstören. In

⁴⁰ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Preambulo de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes“. Dokument nur für offizielle Anwendung, Wien, ohne Jahr. S. IV.

⁴¹ Artikel 9 der Konvention erklärt die Tätigkeiten und die Zusammensetzung des Rates. Artikel 10 erläutert die Dauer des Mandates der Mitglieder des Rates und ihr Einkommen, Artikel 11 stellt die Verordnung des Rates auf.

⁴² „Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes“. Bibliothek der Vereinten Nationen, Wien. Dokument nur für offizielle Anwendung, ohne Auflegedatum. Seite 30-31.

bezug auf die Kontrolle des Cannabis wird in Artikel 28 erläutert, daß das gleiche Kontrollsystem wie für den Schlafmohn durchgeführt wird, jedoch wird bezüglich des Handels eine Ausfuhr- und Einfuhrgenehmigung erteilt, da diese Aktivitäten nicht nur dem staatlichen Organismus vorbehalten sind, sondern auch durch private Unternehmen erfolgen können.

Innerhalb dieses Zieles für die Kontrolle der natürlichen Suchtstoffe sind die Staaten verpflichtet, den Anbau von Suchtstoffpflanzen auf die erforderlichen Mengen für medizinische und wissenschaftliche Verwendung zu beschränken.

Entscheidend für die Beschränkung einer Abzweigung von legalen Drogenmengen für die illegale Suchtstoffproduktion ist das eingeführte Vorausschätzungssystem (Artikel 12 und 19), nach dem die Staaten den Internationalen Rat über die erforderlichen Mengen im Zusammenhang mit den jährlichen statistischen Informationen in Kenntnis setzen müssen und die Mitgliedstaaten diese Vorausschätzungen nachweisen. Anzumerken ist, daß es heutzutage noch Fehler und operative Lücken im System gibt, weil nicht alle Staaten den jährlichen statistischen Bericht an den Internationalen Rat abgeben. „No annual estimates of narcotic drugs requirements have been received for the last three consecutive years from following 21 States: Afghanistan, Albania, Angola, Bosnia and Herzegovina, Cameroon, Camoros, Djibouti, El Salvador, Gabon, Kenya, Liberia, Malawi, Marshall Islands, Mauritania, Republic of Moldova, Rwanda, Somalia, Sudan, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Tuvalu and Zambia.“⁴³

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Vereinten Nationen ist das entscheidende Element in der Entwicklung von Kontrollpolitiken gegen den Mißbrauch von Suchtstoffen. Die verpflichtenden jährlichen Informationen (Artikel 15, 18, 20 der Konvention) ermöglichen die Entscheidungsphase der Vereinten Nationen in bezug auf die Drogenkontrollpolitik.

Die Substanzen, die der Kontrolle durch diese Konvention unterliegen, wurden in vier Listen klassifiziert, wobei zu jeder Substanz bestimmte Einzelheiten zu ihrer Kontrolle angegeben wurden. In dem zweiten Artikel dieser Konvention wird erwähnt:

⁴³ International Narcotics Control Board. „Report of the international Narcotics Control Board for 1966“. Wien, New York 1997. S. 14-18.

1. „Die Suchtmittel in der Liste I werden durch alle möglichen Maßnahmen kraft dieses internationalen Abkommens kontrolliert, insbesondere sind die vorgesehenen Maßnahmen in den Artikeln 4c, 19-21, 29-34 und 37⁴⁴ der Konvention von 1961 zu finden.
2. Die Suchtmittel der Liste II werden wie die in der Liste I aufgeführten kontrolliert. Eine Ausnahme ist die in Artikel 30, Paragraph 2 und 5 erwähnte Maßnahme über den Kleinhandel.
3. Die Drogen der Liste III werden genauso wie die in der Liste II kontrolliert, ausgenommen der Maßnahmen in Artikel 31, Paragraphen 1b, 3a, in bezug auf die Anschaffung und die Lieferung kleiner Mengen. Außerdem wird in Artikel 34 über die Ziele der Vorausschätzungen und statistischen Daten von den Mitgliedstaaten verlangt, die Informationen über die Quantitäten von Suchtstoffen, die für die Produktion benutzt wurden, abzugeben.
4. Die Suchtstoffe der Liste IV werden nicht nur, wie die in der Liste I genannten, mit allen möglichen Maßnahmen kontrolliert, sondern auch mit den folgenden: „i. Die Mitgliedstaaten werden die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, und ii. Die Mitgliedstaaten werden die Herstellung, die Fabrikation, die Ausfuhr und Einfuhr, den Handel und den Besitz von Suchtmitteln verbieten.“⁴⁵

In der Auswertung des Dokumentes die „Wirksamkeit der Drogenkontrolle des internationalen Abkommens“, verfaßt vom Internationalen Rat im Jahre 1994, wurde vorgeschlagen, die synthetischen Suchtmittel in die Liste für die Kontrolle aufzunehmen und mit einem vereinfachten Vorausschätzungssystem ähnlich wie das System für die psychotropen Stoffen zu versehen. Diese Empfehlung ist auf die neuen Konsumtendenzen zurückzuführen, da Konsum, Herstellung und Handel mit synthetischen Drogen in den letzten Jahren angestiegen ist. Gleichzeitig wurde in dem Dokument die Notwendigkeit einer Kontrolle des Schlafmohn-Strohs betont, weil die Opiumkontrolle diesen Teil der Pflanze nicht einschließt und in den letzten Dekaden gezeigt wurde, daß es in der illegalen Herstellung von Suchtmitteln Verwendung findet. In bezug auf Cannabis und Koka wurde in dieser Analyse deutlich, daß es noch Unklarheiten gibt, die gelöst werden müssen. Einerseits wurde empfohlen, die abgeleiteten Kokaproducte nach ihrem Inhalt Tetrahydrocannabinol einzustufen, und andererseits die Abkehr von der Tradition des Kokakauens einzuschätzen, wobei „eine glaubwürdige Schätzung der Tradition vom Kokakauen und die Durchführung einer Analyse

⁴⁴ Der Artikel 4c „Alles eine Verpflichtungen (erforderliche Legislativ- und Verwaltungsmaßnahmen ergreifen)“; Artikel 19 in bezug auf die Vorausschätzungen der notwendigen Suchtstoffmengen; Artikel 20 über statistische Daten, die dem Internationalen Rat zugeschickt werden müssen; Artikel 21 bezüglich der Verringerung der Produktion und Einfuhr von Suchtmitteln; Artikel 29, 30, 31, 32 über die Durchführung vom Verzeichnis, besondere Maßnahmen über Suchtmittelverkehr, Einfuhr- und Ausfuherlaubnis; Artikel 33 über Besitz von Suchtmitteln; Artikel 34 in bezug auf die Kontrolle- und Beaufsichtigungsmaßnahmen; Artikel 37 über Festnahme von Händlern und Sicherstellung oder Beschlagnahme.

⁴⁵ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes“. Dokument nur für offizielle Verwendung. Wien, ohne Jahr. S. 3.

bezüglich der wissenschaftlichen Wertung und Risiken der „Koka-Mate“ von der Weltgesundheitsorganisation notwendig sind.“⁴⁶

Zwei Aspekte in den Artikeln 36 und 14 der Konvention stehen noch heute im Mittelpunkt einer heftigen Kontroverse. Einerseits erläutert Artikel 36 die „Strafbestimmungen“, d.h. daß „vorbehaltlich der nationalen Verfassung jeder Mitgliedstaat dazu gezwungen wird, die erforderlichen Maßnahmen gegen den Pflanzenanbau für die Suchtmittelherstellung, die Fabrikation, die Gewinnung, die Zubereitung und den Besitz von Suchtstoffen zu ergreifen. Die folgenden Tätigkeiten werden als Delikte eingestuft, wenn sie absichtlich begangen worden sind, wobei die schweren Delikte mit besonders hohem Freiheitsentzug bestraft werden. Zu den Delikten gehören das allgemeine Angebot von Suchtmitteln, Verkaufsangebote durch Zwischenhändler, Lieferung, Kauf, Maklergebühr, Sendung, Transport, Einfuhr oder Ausfuhr von Suchtmitteln. Gleichzeitig wird im Paragraph 2 iv. gezeigt, daß die Möglichkeit einer Auslieferung der Straftäter als ein Element des internationalen Rechtes vorgeschlagen wird, um diese Straftaten der Drogenhändler weltweit strafbar zu machen. Die Diskussion in bezug auf diesen Artikel dreht sich vor allem um zwei Aspekte: einerseits wird festgestellt, daß die Bestrafung des Konsums und des Anbaus einiger Pflanzen die Zerstörung von in der Kultur verwurzelten Traditionen bedeutet, wodurch die inneren nationalen Entscheidungen eines Staates bedroht werden. Andererseits wird von einigen Politikern betont, daß diese Konvention ein Eingriff in das nationale Recht und die gerichtliche Verfolgung von Kriminalen ist.“⁴⁷ Der Drogenexperte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, Dave Paul Zervaas, fügt zu diesem Aspekt hinzu, daß „hervorgehoben werden soll, daß die Gemeinschaft von Staaten die Vereinten Nationen bilden und daß deshalb diese Konventionen mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft ausgearbeitet wurden. D.h., daß die Konventionen eine langfristige Zusammenarbeit bedeuten. Die Konventionen zwingen die Mitgliedstaaten weder zur Durchführung von Aktionen noch dazu, in ihre nationale Politik zu intervenieren. Es handelt sich um die Verbesserung der Kontrollmaßnahmen gegen die illegalen Drogen. Jeder einzelne Staat kann die Konventionen nur teilweise nutzen, denn er muß darauf achten, daß seine eigene Gesetzgebung nicht belastet oder bedroht wird. Jedes Land hat das Recht auf Reserven. Ich glaube, daß die Konventionen allgemeine Instrumente für diese Kontrolle sind. Aus diesem Grund gilt die Auslieferung von nationalen Verbrechern als ein nützliches, hilfreiches Element für die weltweite Strafverfolgung.“⁴⁸

⁴⁶ Vereinten Nationen. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“, Wien, 1994. S. 15-18.

⁴⁷ Pedro Pablo Kuczynski. „Las Convenciones de las Naciones Unidas contra el Narcotráfico. Reservas de Colombia“. Jurídica Radar Ediciones, Bogotá 1995. Der Autor analysiert die drei Konventionen der Vereinten Nationen bezüglich der Drogenkontrolle und übt Kritik an den gerichtlichen Verfolgungen, unter denen die Staaten leiden, indem sie die internationalen Abkommen unterzeichnet haben.

⁴⁸ Dave Paul Zervaas, Drogenexperte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen in Wien, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 16. Mai 1996 in Wien interviewt.

Der zweite Aspekt in der Kontroverse betrifft die Maßnahmen des Internationalen Rates zur Sicherung der Einhaltung der Bestimmungen der Konvention. Artikel 14 zeigt, daß „nur, wenn der Rat objektive Gründe darstellt, die zeigen, daß Gefahr besteht, die Ziele dieser Konvention nicht zu erreichen, weil gegen die Bestimmungen dieser Konvention durch ein Land verstoßen wurde, hat der Internationale Rat das Recht, der Regierung des betreffenden Staates vorzuschlagen, ein Beratungsgespräch durchzuführen oder von diesem Land Erklärungen einzufordern [...] Der Internationale Rat kann von der betreffenden Regierung nach Feststellung verlangen, daß ein Vorgehen notwendig ist, und Maßnahmen zur Milderung sowie Verbesserung der Mißstände ergriffen werden müssen [...] Wenn der Rat der Ansicht ist, daß die Regierung keine befriedigende Erläuterung abgegeben oder die erforderlichen Maßnahmen nicht ergriffen hat, kann der Rat an die Hilfe der Mitgliedstaaten, des Wirtschaft- und Sozialrates und der Suchtkommission appellieren [...] Der Internationale Rat kann, wenn er konstatiert hat, daß ein Vorgehen notwendig ist, den Mitgliedstaaten vorschlagen, die Einfuhr von Drogen aus dem betreffenden Staat oder die Ausfuhr von Drogen für eine bestimmte Zeit oder bis zur Abgabe einer befriedigenden Erklärung seitens des Landes und einer Normalisierung der Lage in bezug auf die Drogenkontrolle zu unterlassen.“⁴⁹ Da nicht alle Staaten gleichzeitig einen Bericht an die Suchtstoff-Kommission abgegeben haben, gibt es aufgrund des Mangels an statistischen Informationen sowie an erforderlichen oder existierenden Vorausschätzungen von Suchtstoffmengen Diskussionen und Zweifel an der Erfüllung dieser Aufgabe des Rates. Auch die politische, soziale und wirtschaftliche Lage in einem Land kann die Weitergabe von Informationen belasten oder verzögern und aus diesem Grund ist es unmöglich, das Drogenproblem einzuschätzen oder wirksam zu kontrollieren.

Ein wesentlicher Aspekt dieser Konvention ist die Zusammenarbeit und direkte Kooperation in bezug auf die technische und finanzielle Hilfe, die durch den Rat zur Verfügung steht, wenn die betroffenen Länder sich in einer besonderen Lage befinden, in der das Ergreifen erforderlicher Maßnahmen nicht adäquat durchführbar und die Lösung des Drogenproblems nicht abzusehen ist (Artikel 14). Gleichzeitig unterstützt die UNO die Abkommen, aufgrund derer die regionalen Zentren eingerichtet werden können, deren Aufgaben die wissenschaftliche Recherche, die Fortbildung und Ausbildung von Fachleuten sind, damit die Probleme des Mißbrauchs und Handels mit illegalen Suchtstoffen bekämpft werden können.

⁴⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 23-24.

Im Rahmen der Hilfe für die Süchtigen und den medizinischen Behandlungen ließ die Konvention durchblicken, daß den Personen Hilfe geleistet wird, die mit der Drogenkriminalität in Verbindung gebracht worden sind und schon wegen eines Drogendeliktcs verurteilt wurden. Das heißt, daß die Konvention den Betroffenen hilft, aber nicht die Prävention vorsieht. Mit dem Protokoll von 1972, das diese Konvention verbessert, wurde dieser Aspekt der Prävention verschärft. Gleichzeitig wurde unterstrichen, daß eine Erleichterung der Behandlung und der Rehabilitation für die Süchtigen erforderlich ist, und hinzugefügt, daß die Behandlung, Ausbildung, Nachbehandlung, soziale Wiedereingliederung und Rehabilitation als mögliche Alternative oder als Zusatz für die inhaftierten Süchtigen sowie für andere mit der Drogenkriminalität in Zusammenhang stehenden Betroffenen vorsehen sollte.

In bezug auf die Bekämpfung gegen den unerlaubten Drogenverkehr (Artikel 35) sind nach der Konvention nationale politische Entscheidungen zu treffen, um repressive und präventive Maßnahmen gegen den illegalen Verkehr zu ergreifen. Trotz ihrer nationalen Orientierung unterstützt die Konvention die internationale Zusammenarbeit auf dieser Ebene.

Im November 1996 haben 158 Mitgliedstaaten dieser Drogenkonvention über Suchtstoffe zugestimmt. Die Länder, die noch nicht eingeschlossen sind, befinden sich in Afrika (10 Staaten); in Amerika (5 Staaten); in Asien (5 Staaten); in Europa (3 Staaten) und in Ozeanien (6 Staaten). Gleichzeitig haben sich die ehemaligen Staaten der Sowjetunion noch nicht entschieden bzw. noch nicht die Absicht gezeigt, dieser Konvention zuzustimmen. Länder wie Aserbaidschan, Belize, Bhutan, El Salvador, Grenada, Guyana, Saint Vincent, Tadschikistan werden dem internationalen Abkommen zustimmen, indem sie die Schaffung von Mechanismen, die das Inkrafttreten der Konvention ermöglichen, ausarbeiten und vorbereiten. Die folgenden Länder haben die Konvention unterzeichnet, aber noch nicht das für die internationale Zusammenarbeit erforderliche Protokoll von 1972 ratifiziert: Afghanistan, Algerien, Weißrußland, der Tschad, Libanon, Marokko, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Saudi-Arabien, die Türkei, Ukraine, Simbabwe.

5.1.3.5. Die Drogenkonvention über psychotrope Stoffe von 1971

In der Dekade der 70er Jahre wurden die schädlichen Folgen des Mißbrauchs von psychotropen Stoffen erkannt. Drogen wie Amphetamine, Barbiturate und Halluzinogene, alle durch chemische Herstellung gewonnen, können Verhaltensstörungen, psychische Veränderungen sowie schwere Abhängigkeit hervorrufen. Da bis 1971 die einzigen kontrollierten Drogen die durch die

Die Drogenkonvention von 1961 festgelegten Suchtstoffe waren, wurde eine internationale Konferenz von dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO einberufen, um ein neues Abkommen über psychotrope Stoffe zu unterzeichnen. Nach Beschluß 1474 (XLVIII) und in Einklang mit dem Paragraph 4, Artikel 62 der Charta der Vereinten Nationen wurden die Mitgliedstaaten zu einer Konferenz vom 11. Januar bis zum 21. Februar 1971 in Wien, Österreich, eingeladen. Es nahmen 71 Staaten⁵⁰ an dieser Konferenz teil und erwogen, das von der Suchtstoff-Kommission ausgearbeitete Protokoll-Projekt sowie andere von dem Generalsekretär vorbereitete Dokumente zu ratifizieren. Diese Konvention trat erst am 16. August 1976 in Kraft und erlaubte die Erweiterung der Kontrolle über die Halluzinogene wie die Lysergsäure-diäthylamid (LSD) und die Meskaline, Amphetamine und Barbiturate.

Durch dieses internationale Abkommen von 1971 wurde nicht nur bestätigt, daß die psychotropen Stoffe die physische bzw. moralische Gesundheit der Menschheit angreifen, sondern es wurde auch erkannt, daß die Verwendung dieser psychotropen Substanzen für medizinische und wissenschaftliche Zwecke unerlässlich ist und aus diesem Grund kontrolliert werden muß. Um diese Aufgabe zu erfüllen, wurde im Jahre 1971 der Fond der UNO für die Kontrolle des Drogenmißbrauchs eingerichtet, dessen Ziel der Kampf gegen die Herstellung, den Verkehr und den Mißbrauch von illegalen Suchtstoffen war. Die Ziele des Fonds wurden durch die Entwicklung und Durchführung von langfristigen und kurzfristigen Projekten in den betroffenen Ländern erreicht, die auf der Analyse von Ergebnissen und auf der Überwachung der Aktivitäten beruhten, welche wiederum durch freiwillige finanzielle Unterstützung anderer Länder möglich waren. Während der Zeit, in der der Fonds existierte, wurde er durch freiwillige Beiträge der verschiedenen Mitgliedstaaten sowie von Nichtregierungsquellen finanziert.⁵¹

Aufgrund der großen Zahl der kontrollierten psychotropen Substanzen, die in der Konvention erwähnt wurden, war es notwendig, die Substanzen in vier Listen einzustufen, in denen das Mißbrauchsrisiko, die toxikologischen Eigenschaften sowie die Veränderlichkeit der therapeutischen Werte für die Einstufung eine wichtige Rolle spielten.

In der Liste I erscheinen die verbotenen Substanzen, die nur für beschränkte wissenschaftliche und medizinische Verwendung zur Verfügung stehen. Diese Substanzen müssen von Fachleuten, die

⁵⁰ Die teilnehmenden Länder an der Drogenkonferenz von 1971 waren folgende: Algerien, Argentinien, Australien, Österreich, Belgien, Bama, Brasilien, Bulgarien, Kamerun, Kanada, **Kolumbien**, der Kongo, Costa Rica, Chile, China, Dänemark, Ecuador, El Salvador, Spanien, die Vereinigte Staaten, Finnland, Frankreich, Gabon, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guyana, Honduras, Ungarn, Indien, der Irak, der Iran, Irland, Israel, Italien, Japan, Libanon, Liberia, Luxemburg, Mexiko, Monaco, Nicaragua, Norwegen, Neuseeland, die Niederlande, Pakistan, Panama, Paraguay, Polen, Portugal, Großbritannien und Nordirland, Vereinigte Arabische Republik, Korea, Demokratische Republik, **Bundesrepublik Deutschland**, Weißrussland, Ukraine, Rwanda, San Marino, Vatikanstadt, Südafrika, Schweden, die Schweiz, Thailand, Togo, Trinidad und Tobago, Tunesien, die Türkei, Russland, Venezuela, Jugoslawien.

ordnungsgemäß ermächtigt sind, in medizinischen oder wissenschaftlichen Institutionen unter der direkten Kontrolle der Regierungen verwendet werden. In dem Artikel 7 der Konvention von 1971 wurde geäußert, daß es die Notwendigkeit gibt, ein besonderes Genehmigungs- oder vorheriges Ermächtigungsregime einzurichten, das seinerseits auch streng überwacht wird. In bezug auf die medizinische oder wissenschaftliche Verwendung wird die Errichtung eines Anschaffungsverzeichnisses gefordert sowie eine detaillierte Erklärung für die Benutzung, die für mehr als zwei Jahren archiviert werden muß. Die Ein- oder Ausfuhr dieser Substanzen ist nicht erlaubt. Nur unter besonderen Bedingungen werden diese Aktivitäten genehmigt. „Die Mitgliedstaaten [...] werden die Ausfuhr und Einfuhr dieser Substanzen verbieten, außer wenn der Exporteur sowie der Importeur eine zuständige Behörde, eine Institution des Staates, eine Region, die als Exporteur- oder Importeur gilt, sowie Personen oder direkt ermächtigte Unternehmen sind, die diese Aktivität durchführen dürfen.“⁵²

Bezüglich der Listen II, III und IV sieht dieses internationale Abkommen vor, daß jeder Mitgliedstaat die spezifischen Kontrollmaßnahmen ergreift, das heißt, nicht nur die in der Konvention vorgeschlagenen Maßnahmen, sondern auch die adäquaten und erforderlichen Maßnahmen, um diese Substanzen zur medizinischen und wissenschaftlichen Verwendung sowie Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, Lagerung, Handel, Verwendung und Besitz einzuschränken. Laut Artikel 4 der Konvention gibt es die Möglichkeit, daß Personen kleine Mengen der Substanzen aus den Listen II, III oder IV mit sich führen dürfen, wenn sie sie nur für den persönlichen Gebrauch gekauft haben und die Behörde feststellen kann, daß sie die Substanzen auf legale Weise gekauft oder erhalten haben. Der Artikel 5, Paragraph 3, betont wieder die Notwendigkeit, eine legale Genehmigung für den Besitz von einer dieser Substanzen zu erteilen. Im Artikel 5 wird auch die Schaffung eines Lizenzvertrages oder anderer ähnlicher Kontrollinstanzen erläutert, damit die Personen, Unternehmen, die sich mit der Fabrikation, dem Handel (Einfuhr, Ausfuhr), der Lieferung von psychotropen Substanzen beschäftigen, überwacht werden können. Gleichzeitig machten die Regierungen auf die erforderliche Weiterbildung der Fachleute, die ebenfalls eine Genehmigung oder Lizenz erhalten müssen, aufmerksam. „Die Mitgliedstaaten müssen verlangen, daß die Personen, die eine Lizenz für den Handel, die Herstellung oder die Verwendung dieser Substanzen der Listen II, III oder IV aufgrund dieser Konvention erhalten, eine geeignete Qualifizierung erfüllen, um wirksam und genau die Gesetze, Regelungen oder Maßnahmen, die für die Zwecke dieses internationalen

⁵¹ Mark E. Allen und Earl D. Sohn. „Drug abuse control activities in the United Nations System“. Dokument der Joint Inspection Unit GE 84-03269. Genf, Oktober 1984. S. 6.

⁵² Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 14-15.

Abkommens erforderlich sind, zu beachten⁵³. Ebenfalls wird in Artikel 9 gefordert, daß die Substanzen der Listen II, III und IV verabreicht werden, wenn sie für den persönlichen Gebrauch durch ein Rezept ausgestellt wurden, was mit der Forderung nach einer verantwortlichen Verschreibung durch die Ärzte verbunden war. Verboten wurde die Werbung von psychotropen Stoffe durch die Massenmedien oder ähnliche Mittel, die für eine große Zahl von Zuhörern, Zuschauern oder Lesern zur Verfügung stehen, da die Gefahr besteht, den Mißbrauch dieser Substanzen fördern. Gleichzeitig wird von der Welt-Gesundheitsorganisation verlangt, Etiketten auf die Substanzen aufzukleben sowie Broschüren oder Prospekte der Verpackung beizulegen, in denen bei der Verwendung mit erforderlichen Bemerkungen und Warnungen auf die Sicherheit der Benutzer hingewiesen wird (Artikel 10). Gemäß Artikel 11 werden Anschaffungsverzeichnisse nicht nur für die Substanzen der Liste I, sondern auch für die der Listen II, III und IV gefordert. Diese Verzeichnisse müssen für etwa zwei Jahre erhalten bleiben.

In bezug auf die Maßnahmen und Regelungen auf der Ebene des internationalen Handels versucht die Konvention auf eine Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ländern hinzuwirken. Zum Beispiel wird in Artikel 12 erwähnt, daß es für die Einfuhr sowie Ausfuhr von Substanzen der Listen I und II notwendig ist, eine getrennte Genehmigung durch ein besonderes Formular, das von der Suchtstoff-Kommission verteilt wird, auszufüllen, damit diese Aktivitäten mindestens zwei Mal kontrolliert werden können. Aus diesem Grund wird der Verkauf an das Ausland an Postfachadressen, an Zollager sowie das Wechseln von Verpackung ohne Genehmigung verboten.

Für diese Kontrolle ist, wie in Artikel 6 der Konvention skizziert wurde, die Schaffung einer besonderen Verwaltung erforderlich, deren Grundziele die Überwachung der Substanzen, die Kontrolle des Verzeichnisses und die Verteilung der Einfuhr- und Ausfuhrgenehmigungen sowie die Feststellung der Wirksamkeit der Kontrolle sind.⁵⁴

Trotz der spezifischen Kontrollmaßnahmen über die psychotropen Stoffe (Suchtmittel der Listen I, II, III und IV), die in der Drogenkonvention erwähnt wurden, muß hervorgehoben werden, daß in dem Bericht des Internationalen Rates von 1996 bestätigt wurde, daß viele Länder noch keine Maßnahmen für eine wirksame und wirkliche Kontrolle ergriffen haben und aus diesem Grund die organisierten Drogenkartelle davon profitieren. „Approximately 170 States and Territories annually provide the Board with statistical reports on psychotropic substances. Unlikely the situation with

⁵³ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 15.

⁵⁴ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 14.

narcotic drugs, diversion of psychotropic substances from the licit manufacture and trade still occurs as a result of inadequate control mechanisms in some countries [...] A Few Parties to the 1971 Convention, including Belgium, Canada, Luxembourg and New Zealand do not yet control international trade in all substances in schedules 3 and 4 of that convention and do not report to the Board on exports and imports of some of those substances. This situation has led to a serious gap in the control of the international trade in psychotropic substances, a gap that could be exploited by drug traffickers.⁵⁵ Folglich wurde in den Berichten von 1994 und 1996 vom Internationalen Rat vorgeschlagen, die erforderlichen Maßnahmen für die Einfuhr- und Ausfuhrkontrolle der Substanzen in den Listen III und IV zu ergreifen, damit eine Abzweigung dieser Substanzen von dem legalen Markt auf den illegalen Markt vermieden werden kann. Dieser Vorschlag wurde gemacht, da gemäß der Drogenkonvention von 1971, Artikel 16, die Regierungen nicht gezwungen sind, dem internationalen Rat detaillierte Informationen über Einfuhr oder Ausfuhr abzugeben.⁵⁶

Mit Hilfe dieser Konvention spielt die Weltgesundheitsorganisation eine wichtige Rolle auf der Ebene der Drogenkontrolle, nicht nur weil sie Rechercheaufgaben übernimmt, sondern auch, weil sie die einzige Institution ist, die die Suchtstoff-Kommission der UNO informiert, wenn es notwendig ist, eine Liste zu verändern, oder wenn ein Arzneimittel als Suchtmittel oder psychotropes Mittel eingestuft werden soll, das nach vorherigen Recherchen und wissenschaftlichen Kenntnissen ein deutliches Risiko für die Gesundheit der Benutzer darstellt. „Die Weltgesundheitsorganisation wird der Suchtstoff-Kommission ein Urteil über die Substanz abgeben, in dem der mögliche Mißbrauch der Substanz, der Ernst des sozialen und gesundheitlichen Problems, der therapeutische und medizinische Verwendungsgrad sowie die Empfehlungen über die nach ihrer Meinung geeigneten Kontrollmaßnahmen klar ausgedrückt werden müssen.“⁵⁷ Im Jahre 1994 wurde im Bericht des Internationalen Rates vorgeschlagen, die Handlungsweise für die Veränderung und das Einfügen von Substanzen in die Listen zu modifizieren, weil „der Schätzungsmechanismus sehr kompliziert war und dies Zeitverluste für die Weltgesundheitsorganisation bedeutete [...] Die Verspätung der Entscheidung über die Einfügung einer Substanz in die Liste der kontrollierten Suchtstoffe und psychotropen Stoffe ist auf diesen heutigen Prozeß zurückzuführen. Folgen sind der Verkauf und der Handel mit neuen Stoffen, die mißbraucht werden können.“⁵⁸

⁵⁵ Vereinten Nationen. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien 1996, New York 1997. S. 22.

⁵⁶ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 21-22.

⁵⁷ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 2, Paragraph 4. S. 8-12.

⁵⁸ Vereinten Nationen. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“. Wien, 1994. S. 15.

In Einklang mit dieser Konvention sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dem Internationalen Rat jährlich statistische Informationen abzugeben, mit denen dem Rat die wichtigsten Veränderungen im Rahmen der Justiz sowie das Ergreifen von erforderlichen Maßnahmen über die entscheidenden Fakten in bezug auf den illegalen Verkehr mit Suchtstoffen, Beschlagnahmung, Modus Operandi der organisierten Drogenkriminalität sowie über die neuen Tendenzen mitgeteilt wird. Auf dieser Ebene der verpflichtenden Informationen hat der Internationale Rat in seinem jährlichen Bericht auf die Mitgliedstaaten Druck und Kritik ausgeübt, weil ein Mangel an Informationen besteht, der auf fehlende oder verspätete Berichte der Staaten an den Rat zurückzuführen ist.⁵⁹

In der Drogenkonvention über psychotrope Stoffe von 1971 wird in Artikel 22 nachdrücklich betont, daß durch die juristischen Maßnahmen und Gesetze jegliches Verbrechen im Rahmen der kontrollierten Drogen und deren Zubereitung bestraft werden muß, wenn das Delikt absichtlich gegen die Richtlinien und Pflichten der unterzeichneten Mitgliedstaaten der Konvention verstößt. In der Konvention wurde die Auslieferung von Straftätern unterstützt, wenn ein bilaterales oder multilaterales Abkommen unterzeichnet worden war. Gleichzeitig wird gefordert, daß alle verübten Delikte in bezug auf illegale Drogen die Auslieferung von Straftätern nach sich ziehen müssen.

Ferner wird empfohlen, auf den Mißbrauch von illegalen Drogen aufmerksam zu machen sowie eine ständige Prävention des Drogenkonsums durchzuführen. In dieser Konvention wurde, im Vergleich zu der Drogenkonvention von 1961, die Einschätzung der Drogenmißbrauchsproblematik klarer dargestellt, indem die Unterstützung für Maßnahmen gegen den Konsum sowie für die Aus- und Fortbildung von Fachleuten, die sich mit der Behandlung, Rehabilitation, sozialen Wiedereingliederung und Nachbehandlung von Süchtigen beschäftigen, verstärkt wird. Laut Artikel 20 der Drogenkonvention ist es erforderlich, nicht nur die Herstellung von Substanzen zu kontrollieren, um ein Abzweigen auf illegale Märkte zu vermeiden, sondern auch das Angebot der Hilfe für die Süchtigen zu erweitern.⁶⁰

Im Jahre 1996 haben nach Angaben des Internationalen Rates 146 Staaten die Drogenkonvention ratifiziert. Im Bericht des Rates von 1996 wird hervorgehoben, daß Österreich das einzige hochindustrialisierte Land ist, das die Konvention von 1971 noch nicht unterzeichnet hat, trotz der

⁵⁹ Vereinten Nationen. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien 1996, New York 1997, S. 21-22. Im Dokument wird über diese Kooperation gesagt: „While most Parties to the 1971 Convention have regularly submitted annual statistical reports, the Board is concerned about the fact that the requisite data have not been received for three or more years from the following States: Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Chad, Gabon, Gambia, Malawi, Mauritania, Rwanda, Somalia, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Zambia“.

⁶⁰ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 24.

mehrfach geäußerten Absicht der Regierung, dieses Abkommen zu unterschreiben. Der Rat bat Österreich in oben genannten Bericht eine Entscheidung für oder gegen eine Unterzeichnung zu treffen, damit ein wirksames Kontrollsystem gegen die Herstellung, den Mißbrauch und den Handel mit psychotropen Stoffe eingerichtet werden konnte. Andere Staaten, die noch nicht diese Konvention unterschrieben haben sind: Aserbaidschan, Belize, Bhutan, El Salvador, Haiti, Honduras, der Iran, Kenia, Nepal, Oman, Santa Lucia, Saint Vincent und Grenada, Tadschikistan und Tansania. Obwohl einige von diesen Ländern die Konvention von 1988 bereits unterzeichnet haben, ist die Ratifizierung der Konvention von 1971 eine Voraussetzung für die internationale Zusammenarbeit und die Kooperation der UNO.⁶¹

5.1.3.6. Die internationale Strategie für die Kontrolle des illegalen Drogenmißbrauchs von 1981

Dieses von der Suchtstoff-Kommission der Vereinten Nationen geförderte Fünfjahresprogramm (1982-1986) versuchte, in Einklang mit den Vorschlägen der Mitgliedstaaten, eine Stärkung des Kampfes gegen den Mißbrauch und gegen den Verkehr mit illegalen Drogen sowie eine Verbesserung der verschiedenen Aspekte der Überwachung, der Behandlung von Süchtigen und des Ersatzes von illegalen Anbaupflanzen als dringliche Aktionen gegen den wachsenden Konsum in der Welt zu erreichen.

Die Strategie, die die internationale Kooperation in dem Kampf gegen den Mißbrauch und den illegalen Handel mit Drogen forderte, hatte dabei die folgenden Ziele.⁶²

- die Verbesserung der Drogenkontrollsysteme,
- die Bilanz zwischen Angebot und Nachfrage von legalen Drogen,
- die Verminderung des illegalen Angebots von Drogen,
- die Einschränkung des Verkehrs mit illegalen Drogen,
- die Verringerung der illegalen Nachfrage,
- die Verbesserung der Prävention des Drogenkonsums,
- die Förderung des Angebots an Rehabilitation und sozialer Wiedereingliederung der Süchtigen.

⁶¹ Vereinten Nationen. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien 1996, New York 1997, S. 21.

⁶² United Nations Department of Public Information. „The United Nations and Drug Abuse Control“. New York und Genf 1992, Kanada 1993. S. 70-71.

Aufgabe der Suchtstoff-Kommission, um die Ziele der Strategie zu erreichen, waren die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit durch die enge Verbindung mit den Mitgliedstaaten, damit die Konventionen ratifiziert wurden, die Förderung der Nichtregierungsorganisationen bei der Prävention und Behandlung von Süchtigen sowie die Vertiefung der Kooperation mit den Regierungen.

In bezug auf die Auswertung dieser Strategie wurde in den Berichten des Wirtschafts- und Sozialrates der UNO gezeigt, daß „eine schnelle Zunahme der Komplexität der massiven weltweiten Vernetzung der Drogenhändler sowie die Verbreitung des Konsums in allen sozialen und wirtschaftlichen Schichten in den meisten Mitgliedstaaten beobachtet werden konnte.“⁶³

Diese Strategie öffnete die Tür zu einem Kampf gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen, eine Idee, die einige Jahre später durch die Drogenkonvention von 1988 verwirklicht wurde.

5.1.3.7. Deklaration von 1984 über den Kampf gegen die Drogenhändler und den Mißbrauch von illegalen Drogen

Diese erste und direkte internationale Deklaration gegen den Handel und den illegalen Drogenmißbrauch wurde am 14. Dezember 1984 verabschiedet und betonte, daß „die illegale Herstellung, die Nachfrage, der Konsum und der Verkehr mit illegalen Drogen die wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte in vielen Ländern verhindert, eine akute Bedrohung der Sicherheit und Entwicklung der Länder und Völker darstellt und deshalb mit allen möglichen moralischen, juristischen, institutionellen Mitteln sowie auf der regionalen, nationalen und internationalen Ebene bekämpft werden muß.“⁶⁴

Mithilfe dieser Deklaration versuchten die Vereinten Nationen, die Bemühungen der Mitgliedstaaten in dem Kampf gegen das Drogenproblem zu intensivieren sowie die Strategien nicht nur auf der repressiven Ebene, sondern auch auf der Ebene der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Alternativen zu koordinieren.

Parallel dazu soll hervorgehoben werden, daß die nordamerikanische Drogenpolitik am Ende der 70er Jahre intensiviert wurde. Bereits im Jahre 1976 wurde der Ausschuß für die Kontrolle über den Drogenmißbrauch eingerichtet. Obwohl die Reagan-Administration das Drogenproblem am Anfang

⁶³ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas“. Wien, 1992. S. 80-81.

⁶⁴ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas“. Wien, 1992. S. 81.

der Präsidentschaft als flexibel angesehen hat, weil es noch andere Verteidigungsprioritäten zu lösen gab, wechselte es zur einer Sicherheitspriorität in der Mitte der 80er Jahre. „The Reagan administration's Department of Defense (DOD) viewed the matter in an altogether different light. Fighting the drug war was not seen as part of the DOD's mission, essentially because it could not be won in any acceptable definition of the term. Further, the ongoing cold war with the Soviet Union and its allies still commanded the nation's defense priorities.“⁶⁵ Am 8. April 1986 erklärte jedoch Präsident Reagan, laut der Direktive der Entscheidung der nationalen Sicherheit Nr. 221, daß „drug production and trafficking comprised a threat to the security of Americas.“⁶⁶

Aufgrund dieser beiden Initiativen, einerseits durch die UNO, andererseits durch die USA, begann ein neues Kapitel in der Drogenpolitik, indem die Repression des illegalen Verkehrs mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen noch einmal mit Nachdruck als Schwerpunkt dieses Kampfes betrachtet wurde.

Die Fünfjahresstrategie und die Deklaration von 1984 dienten dazu, die kommende Konvention von 1988 zu skizzieren, indem der Kampf gegen den unerlaubten Verkehr mit Drogen repressiver wurde. Gleichzeitig wurden von den Vereinten Nationen verschiedene wissenschaftliche Gruppen für die Recherche und Ausarbeitung eines Dokumentes eingerichtet.

5.1.3.8. Internationale Konferenz von 1987 über den Mißbrauch und den Verkehr mit illegalen Drogen

Dieses von dem ehemaligen Generalsekretär, Javier Pérez de Cuéllar, einberufene internationale Treffen war die erste Konferenz der Vereinten Nationen auf Ministerialebene, die sich mit dem Mißbrauch und den Verkehr von illegalen Drogen beschäftigte.

⁶⁵ Bruce M. Bagley and William O. Walker III. „Drug Trafficking in the Americas“. Transaction Publisher. New Brunswick USA. und London 1994. North-South Center, University of Miami i.S. 7-8.

⁶⁶ Bruce M. Bagley and William O. Walker III. „Drug Trafficking in the Americas“. Transaction Publisher. New Brunswick USA. und London 1994. North-South Center, University of Miami i.S. 7-8.

Die Konferenz, bei der sich die Vertreter, grundsätzlich Minister, von 138 Staaten versammelten, fand vom 17. bis zum 26. Juni 1987 in Wien, Österreich, statt. Dieses Treffen führte zur Verabschiedung des „breiten und interdisziplinären Planes für die zukünftigen Aktivitäten in Verbindung mit den Problemen des Mißbrauchs und Verkehrs von illegalen Drogen“, indem 35 Ziele, zusammengefaßt in vier Kapiteln, festgelegt wurden.⁶⁷

Das erste Kapitel über Prävention und Verringerung der Nachfrage nach illegalen Drogen stellte die Notwendigkeit intensiver wissenschaftlicher Recherche über den Mißbrauch von Drogen fest, um systematische Informationen anzubieten, die in der Vorbereitung von nationalen Bildungsprogrammen über die Prävention, besonders bei Jugendlichen, helfen sollten. In diesem Kapitel wurde unterstrichen, daß die kulturellen und sportlichen Aktivitäten eine wichtige Rolle im Kampf gegen den Drogenmißbrauch spielen und Alternativen darstellen. Die Massenmedien wurden aufgefordert, an diesem Programm teilzunehmen, indem sie Informationssendungen ausstrahlten. Die Intension war, die Süchtigen und die Gefährdeten von Drogen positiv zu beeinflussen. Das zweite Kapitel setzte bei der Verstärkung und Erweiterung der Kontrollmaßnahmen gegen das Angebot von illegalen Drogen an, um eine rationale Verwendung von pharmazeutischen Produkten, in deren Inhaltsstoffen psychotrope Stoffe enthalten sind, zu bewirken sowie den illegalen Pflanzenanbau von Suchtstoffen durch Vernichtung zu unterbinden.⁶⁸

Zum ersten Mal wurde die Notwendigkeit erwähnt, die Chemikalien und erforderlichen Geräte für die Herstellung von illegalen Drogen zu kontrollieren.

Gemäß Kapitel III ist es unerläßlich, repressive Maßnahmen gegen den Verkehr mit illegalen Drogen zu ergreifen, eine Kontrolle der Verkehrsunternehmen sowie die Überwachung der Kreditinstitute durchzuführen, um die Geldwäsche aus den Drogengeschäften zu vermeiden. Die Erweiterung der Befugnisse zur Auslieferung von Drogenhändlern wurde von den Befürwortern dieser Idee vehement verteidigt. Gleichzeitig wurde die Schaffung einer adäquaten Gesetzgebung, die gegen Drogenhändler angemessene Strafen verhängt, vorgeschlagen. Auf der Ebene der internationalen Zusammenarbeit wurde empfohlen, eine wirksame Kooperation an den Grenzen und mit der Zollpolizei zu fördern, um die legale Regelung der Postleistungen sicherzustellen und die Kontrolle von Schiffen auf dem offenen Meer sowie von Flugzeugen zu verstärken.

⁶⁷ United Nations Department of Public Information. „The United Nations and Drug abuse control“. New York und Genf 1992, Kanada 1993. S.72-74.

⁶⁸ United Nations Department of Public Information. „The United Nations and Drug abuse control“. New York und Genf 1992, Kanada 1993. S.72-74.

Die soziale Rehabilitation der Süchtigen wurde im Kapitel IV diskutiert. Diese Behandlung wurde als notwendig angesehen, um eine Ansteckung durch andere Krankheiten wie zum Beispiel AIDS und Hepatitis zu vermeiden.

5.1.3.9. Die Drogenkonvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und Psychotropen Stoffen von 1988

Da die Haupttriebfeder des illegalen Drogenhandels die enormen Profite sind, wurde die Konvention von 1988 zur Bestrafung der Drogenhändler eingerichtet. Danach sind entscheidende Ansätze zur Bekämpfung des Rauschgifthandels, der Zugriff auf das Vermögen der Händler und ihrer Helfer sowie die Aufhebung ihrer freien Beweglichkeit über Landesgrenzen hinaus erforderlich. Der Prozeß für die Schaffung einer solchen Konvention dauerte vier Jahre bis zu ihrer Verwirklichung im Zeitraum vom 25. November bis zum 20. Dezember 1988 in Neuchâtel, Wien. Schon seit 1984 bat die Vollversammlung, durch Entschluß 39/141 vom 14. Dezember, den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO die Suchstoff-Kommission um die Skizzierung eines Projektes für eine Konvention gegen den Rauschgifthandel zu ersuchen. 1987 und 1988 wurden von Drogenexperten verschiedener Regierungen Dokumente ausgearbeitet, die als Grundstein für die Entscheidung des Wirtschafts- und Sozialrates dienten, um eine Konvention von Bevollmächtigten, laut Entschluß 1988/8 vom 25. Mai 1988, gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen einzuberufen.⁶⁹

106⁷⁰ Staaten beschlossen in der Präambel der am 11. November 1988 in Kraft getretenen Konvention, daß „ die Mitgliedstaaten sehr betroffen aufgrund des Ausmaßes und wachsenden Tendenz der Herstellung, der Nachfrage und des Verkehrs mit illegalen Suchtstoffen und psychotropen Stoffen waren, weil diese Situation eine akute Bedrohung der Gesundheit und des Wohlstands der Menschheit ist und eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen, kulturellen und

⁶⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988“. Dokument für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 1.

⁷⁰ Die Länder, die an dieser Konvention teilgenommen haben, sind folgende: Afghanistan, Albanien, **Bundesrepublik Deutschland**, Bundesrepublik Saudi-Arabien, Algerien, Argentinien, Österreich, Australien, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belgien, Bismarck, Bolivien, Botswana, Brasilien, Bulgarien, Kapverden, Kamerun, Kanada, **Kolumbien**, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Kuba, die Tschechoslowakei, Chile, China, Zypern, Dänemark, Ecuador, Ägypten, Vereinigte Arabische Emirate, Spanien, Vereinigten Staaten Nordamerikas, Äthiopien, die Philippinen, Finnland, Frankreich, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guinea, Honduras, Ungarn, Indonesien, Indien, der Iran, der Irak, Israel, Italien, Jamahiriya Arabische Libyen, Jamaika, Japan, Jordanien, Kenia, Kuwait, Luxemburg, Madagaskar, Malaysia, Malta, Marokko, Marokko, Mexiko, Monaco, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Norwegen, Neuseeland, Oman, die Niederlande, Pakistan, Panama, Papua Neue Guinea, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Qatar, Großbritannien und Nordirland, Korea, Deutsche Demokratische Republik, Sozialistische Weißrussland Republik, Sozialistische Republik Ukraine, Tansania, Vatikanstadt, Senegal, Sri Lanka, Sudan, Schweden, die Schweiz, Surinam, Thailand, Tunesien, die Türkei, Sowjetunion, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Jemen, Jugoslawien, Saïre.

politischen Basis der Gesellschaft bedeutet.⁷¹ Drei Aspekte werden deutlich in der Präambel ausgedrückt. Erstens wurde erkannt, daß dieses Phänomen in alle sozialen Gruppen der Gesellschaft, besonders zu Kindern, die immer mehr an dem Prozeß des Drogenhandels teilnehmen, vorgedrungen ist. Zweitens wurde festgestellt, daß es Verbindungen zwischen dem illegalen Rauschgifthandel und anderen Formen organisierter Kriminalität gibt, was die Instabilität des politischen Zustands und die Souveränität der Staaten zur Folge hat. Aufgrund dieser Basis wurde der Rauschgifthandel als eine internationale verbrecherische Aktivität beurteilt, deren Einfluß nur durch eine enge und geplante internationale Zusammenarbeit zu bekämpfen ist. Drittens wurde erkannt, daß der illegale Drogenhandel unbegrenzte Geldmittel und hohe Kapitalerträge abwirft. Außerdem verwenden die Rauschgifthändler dieses illegale Geld dazu, Politik, Justiz, Polizei und Medien zu korrumpieren. Diese multinationale, illegale, organisierte Drogenkriminalität „überfällt, steckt an, korrumpiert die öffentlichen Verwaltungsstrukturen, die wirtschaftlichen und finanziellen legalen Aktivitäten und die ganze Gesellschaft.“⁷²

Diese drei dargelegten Aspekte zeigen die neue politische Orientierung der 90er Jahre in der Bekämpfung des Rauschgifthandels, weil dieses Phänomen als ein wirtschaftliches Problem, das Instabilität und Korruption mit sich bringt, angesehen wurde. Ferner wurde festgestellt, daß aufgrund des Kampfes gegen die Rauschgiftkriminalität viele Menschen ums Leben gekommen waren.

Zwei innovative Betrachtungsweisen dieser Konvention sind einerseits die entscheidende Entschlossenheit mit Hilfe von Kontrollmaßnahmen gegen die Abzweigung von Chemikalien und Verdünnungsmitteln, die in der Herstellung von illegalen psychotropen Stoffen benutzt werden, zu bekämpfen sowie die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit auf dieser Ebene zu erhalten; andererseits das Ergreifen von finanziellen Maßnahmen, wie die präventive Beschlagnahme und der Entzug von Profiten und Vermögen, das durch den Rauschgifthandel gewonnen wurde. Um diese Ziele zu erreichen, wurde versucht, die Gerichtshöfe zu ermächtigen, von den Kreditinstituten die entsprechenden finanziellen oder kommerziellen Dokumente zu fordern und zu beschlagnahmen, um das Bankgeheimnis zu überwinden.

Gemäß Artikel 12 über „Substanzen, die häufiger für die Herstellung von illegalen Suchtstoffen und psychotropen Stoffen benutzt werden“ wurde gefordert, daß die Mitgliedstaaten weitere Kontrollmaßnahmen gegen das Abzweigen für die Herstellung von illegalen Drogen verwendeten

⁷¹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 9.

⁷² Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 9-10.

Substanzen der Listen I und II ergreifen sollten.⁷³ Gleichzeitig wurden in Artikel 13 die Kontrollmaßnahmen für die Geräte und Materialien, die für die illegale Herstellung von Drogen benötigt werden, erweitert. Es soll hervorgehoben werden, daß durch diese Konvention nur allgemein eine Kontrollmaßnahmen erwähnt wurden, damit die Mitgliedstaaten spezifische Regelungen und Maßnahmen verabschieden und ergreifen können, die den Grundlinien und den Anordnungen der Konvention folgen. Laut der Paragraphen 8 und 9 des Artikels 12, „werden die Mitgliedstaaten die Maßnahmen, die sie geeignet finden, ergreifen, um die Produktion und Lieferung von illegalen Substanzen zu vermeiden und zu überwachen. Sie werden folgende Aufgaben ausführen:

- Die Kontrolle der Personen oder Unternehmen, die sich mit der Herstellung dieser Substanzen befassen;
- Überwachung der Anlage für die Herstellung durch eine Genehmigung der offiziellen Institutionen;
- Forderung nach der Etikettierung der Substanzen für die Ausfuhr.⁷⁴

Diese genannten Beispiele lassen deutlich erkennen, daß die Mitgliedstaaten für die Bekämpfung des Rauschgifthandels zuständig sind und die Konvention nur als ein Mittel für die internationale Zusammenarbeit und als eine Unterstützung der nationalen Drogenpolitik angesehen werden kann. In dem jährlichen Bericht des Rates von 1994 wurde die Wirksamkeit der internationalen Abkommen ausgewertet, woraus sich ableiten ließ, daß „eines der akutesten Probleme in der allgemeinen Überwachung des legalen Verkehrs mit Chemikalien, besonders die in der Liste II eingestuft Substanzen, darin besteht, daß viele Länder noch nicht die Mechanismen zur Gewinnung von Informationen über die notwendigen Mengen, die allgemein Verfügbarkeit und Verwendung von legalen psychotropen Substanzen, geschaffen haben. Es bleibt unbekannt, wer der Hersteller ist, wer für eine Lieferung zuständig ist, wer einführt oder ausführt. Dieser Mangel an erforderlichen Informationen hat zur Folge, daß adäquate Kontrollmaßnahmen nicht ergriffen werden können.“⁷⁵ Ein anderes Problem ist dazu das Fehlen des Interesses einiger Länder, Kontrollmaßnahmen zu ergreifen oder Veränderungen in der Gesetzgebung einzuführen, die in Einklang mit dem Artikel 12 der Konvention stehen. „Einige Regierungen widersetzen sich aus Furcht vor der Entwicklung innerer Konflikte mit der chemischen und pharmazeutischen Industrie, breite nationale Kontrollmechanismen einzuführen. Die Regierungen sind der Auffassung, daß die von der

⁷³ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas“. Dokument für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 25.

⁷⁴ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas“. Dokument für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 12. Seite 25-28.

Konvention geforderten Maßnahmen die nationale chemische Industrie schädige und sind oft über die Folgen einer Kontrolle des legalen Handels mit Chemikalien besorgt.⁷⁶ Im Bericht von 1996 teilte der Rat den Mitgliedstaaten mit, daß es eine juristische Gleichgewichtsstörung im Rahmen der Ergreifung von Kontrollmaßnahmen auf internationaler Ebene gibt, da nicht alle Staaten versuchen, die notwendige Anordnung, gemäß Artikel 12, zu erlassen. „The Board has also noted a lack of uniform action by certain Governments. While some Governments exercise strict vigilance over their exports, often as a result of full cooperation with the industrie, others do not. Legitimate industry in countries with tight controls may suffer if and when certain other countries do not apply the same level of vigilance, as the industry of countries with lax controls may consequently take undue advantage of the situation while allowing drug traffickers to benefit as well.“⁷⁷ Im Jahre 1996 haben nur 117 Staaten dem Internationalen Rat den Bericht über die Maßnahmen und Ergebnisse, gemäß Artikel 12 der Konvention, im Kampf gegen den unerlaubten Verkehr mit illegalen Drogen abgegeben.

Bezüglich der Geldwäsche und Benutzung von Geräten und Materialien für die illegale Drogenherstellung werden die Straftaten, die in Artikel 3 - über die Delikte und ihre Strafe - und in Artikel 5 erklärt wurden, als Strafdelikte angesehen, d.h. „die Herstellung, der Verkehr oder die Lieferung von Geräten, Materialien oder Substanzen der Listen I und II, mit dem Bewußtsein, daß diese für den Anbau oder die Herstellung von illegalen Drogen benutzt werden. [...] Der Umtausch von Vermögen oder die Überweisung von Geld, mit der Kenntnis, daß dieses seinen Ursprung in Drogengeschäften hat.“⁷⁸ Die Aufzählung der Straftaten ist ausführlich und deckt sich mit den Aspekten der Konventionen von 1961 und 1971. Die Straftaten bilden das Spektrum von Delikten, die die Mitgliedstaaten als Strafdelikte nach ihrem Recht typisieren müssen, wenn sie auf internationaler Ebene begangen worden sind. Die Konvention verstärkt, laut Artikel 6, die Bestrebungen der vorherigen Konventionen in bezug auf die Auslieferung von Straftäter zur Vermeidung der Straffreiheit der Drogenhändler in anderen Ländern.

Die Beschlagnahme von Eigentum der Drogenhändler findet aufgrund der Strafdelikte des Artikels 3 Anwendung. Aus diesem Grund werden die Staaten motiviert, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Gerichtshöfen und anderen Behörden die Beschaffung oder Beschlagnahme von

⁷⁵ Vereinten Nationen. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“, Wien, 1994. S. 18.

⁷⁶ Vereinten Nationen. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“, Wien, 1994. S. 18.

⁷⁷ International Narcotics Board. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien 1996, New York 1997. S. 32-33.

⁷⁸ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de sustancias Psicotrópicas de 1988“. Dokumentsnummer für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 3, S. 12-15.

bankmäßigen, finanziellen oder kommerziellen Dokumenten oder die Forderung von Beweisen zu erleichtern. Ferner wurde betont, daß „die Mitgliedstaaten aufgrund des Bankgeheimnisses die Anwendung dieses Paragraphen verweigern können.“⁷⁹ Hier handelt es sich um die Abschaffung des sogenannten „Bankparadieses“, durch das der internationalen organisierten Drogenkriminalität die Geldwäsche geradezu angeboten wird und das Vermögen in legale Wirtschaftssektoren fließt. Schon seit 1990 haben die Regierungen verschiedene Gesetze gegen die Geldwäsche verabschiedet, z.B. in Einklang mit dem Entschluß 91/308/EEC des Rates der Europäischen Union von 10. Juni 1990 über die Prävention der Verwundung des Banksystems für die Geldwäsche oder auch die Entwicklung von Projekten mit dem Interamerikanischen Ausschuß gegen den Drogenmißbrauch zur Vermeidung der Geldwäsche des Rauschgifthandels und ähnliche Delikte. Auf internationaler Ebene ist in bezug auf die Ergreifung von Kontrollmaßnahmen zu erkennen, daß einige Staaten von anderen Regierungen ähnliche Aktionen fordern, um den Kampf auf nationaler Ebene wirksam weiterführen zu können. „Two trends have characterized money laundering in recent years. The first of these is the increasing professionalization of the function. The internationalization of money laundering is the second major trend, and has been brought about two factors- first, the integration of financial markets into a complex, global entity; and second, the effort by traffickers to avoid detection by concentrating operations in countries where enforcement is weak and legislation absent or embryonic.“⁸⁰

Die Programme für Rehabilitation, Prävention und Wiedereingliederung der Süchtigen spielen bei dieser Konvention eine wichtige Rolle, weil sie eine Verringerung des illegalen Drogenangebots auf dem Markt zur Folge hätten. Die Vertreter der Mitgliedstaaten stellen während der Verhandlung zu der Konvention fest, daß „ohne die Kontrolle über die Nachfrage nach illegalen Drogen, die Verringerung des illegalen Drogenproblems nur eine zeitliche oder teilweise Lösung wäre“⁸¹. In bezug auf die richterliche Entscheidung über die Drogenkriminalen wurde in der Konvention hervorgehoben, daß „sich die Mitgliedstaaten nach einem Urteil gegen einen Drogenhändler entscheiden können, ob er der jeweiligen Behandlung, Weiterbildung, Nachbehandlung, Rehabilitation oder Wiedereingliederung unterworfen wird oder nicht, wenn es sich um einen „leichten“ Verstoß handelt. Ferner können die Mitgliedstaaten das Strafurteil mit anderen Maßnahmen, wie Weiterbildung, Rehabilitation oder soziale Wiedereingliederung ersetzen. Im Falle, daß der Verbrecher ein Drogensüchtiger ist, fördern sie zusätzlich Behandlung und

⁷⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de sustancias Psicotrópicas de 1988“. Dokumentnummer für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 3, S. 16-17.

⁸⁰ Oxford University Press (Hrsg.). „World Drug Report 1997 International Drug Control Programme. United Nations“. Oxford, 1997. S. 141.

⁸¹ Vereinten Nationen. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“. Wien und New York 1995. S. 5.

Nachbehandlung.“⁸² Ferner wurde in der Konvention die Aufmerksamkeit auf die Situationen gelenkt, in denen eine Straftat verübt wurde. Das heißt, es findet in den Urteilen Berücksichtigung, ob jemand Mitglied einer kriminellen Gruppe oder der internationalen organisierten Kriminalität war, wo die Straftat verübt wurde und welche sozialen Gruppen davon betroffen waren und ob Gewalt angewendet wurde.⁸³

Bei verschiedenen Gelegenheiten hat der Internationale Rat die Notwendigkeit geäußert, daß neben der richterlichen Entscheidung über einen Drogenkriminellen eine Behandlung und Rehabilitation angeboten werden sollte, um möglicherweise eine Strafe zu ersetzen. Das bedeutet nicht, daß der Rat mit der Legalisierung des nicht therapeutischen Drogenkonsums einverstanden ist, sondern daß er das Angebot der Rehabilitation für die Drogensüchtigen als notwendig erachtet. Im Gegenteil zu der Liberalisierungstendenz glauben die Mitglieder des Rates, daß „die Legalisierung der Drogenverwendung nicht nur ein akutes Risiko für die öffentliche Gesundheit und für die Gesellschaft mit sich bringt, sondern auch nicht helfen würde, weder die Straftaten im Bereich des Drogenkonsums und des Drogenhandels zu vermeiden, noch die Netze der Rauschgiftkriminalität zu zerstören.“⁸⁴ Nach Aussagen des Drogenexperten der Vereinten Nationen, Dave Paul Zervaas, ist die UNO überzeugt, daß mit der Legalisierung des Drogenkonsums keine Lösung für das Rauschgiftproblem zu finden ist, obwohl sich die Diskussion über die Legalisierung ausgeweitet hat und viele europäische Länder verschiedene Meinungen über diese Tendenz während der internationalen Foren der Vereinten Nationen geäußert haben. „Die UNO unterstützt, daß die Drogensüchtigen nicht als Kriminelle angesehen und behandelt werden, daß heißt, sie nicht unbedingt hinter Gittern gebracht, sondern daß die Rehabilitations- und Wiedereingliederungsprogramme für die Drogensüchtigen gefördert werden. Während internationaler Foren haben sich die Länder der Europäischen Union zum Beispiel gegen die Entkriminalisierung geäußert, ihr Verhalten jedoch nicht geändert. Aus diesem Grund läßt sich auf Widersprüche innerhalb der nationalen Politiken schließen.“⁸⁵

Mit der Einstufung des Rauschgifthandels als internationales Verbrechen wurde durch diese Konvention versucht, die internationale Zusammenarbeit in Einklang mit den vorherigen Abkommen und dem von 1988 zu verstärken. Nach Artikel 2 über die Zwecke der Konvention „wird die

⁸² Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1971“. Dokuments nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 14.

⁸³ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1971“. Dokuments nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 14.

⁸⁴ Vereinten Nationen. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“. Wien und New York 1995. S. 5.

⁸⁵ Dave Paul Zervaas, Drogenexpert des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde von der Verfasserin dieser Arbeit am 16. Mai 1997 in Wien interviewt.

Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt, damit die verschiedenen Aspekte des illegalen Drogenverkehrs mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen auf internationaler Ebene wirksamer bekämpft werden können.“⁸⁶ Wichtig an dieser Stelle ist die erklärte Feststellung über die territoriale Souveränität und Integrität der Staaten: „Ein Mitgliedstaat kann nicht im Territorium eines anderen Staates Tätigkeiten oder Aufgaben ausführen, die ausschließlich durch die Behörde des anderen Staates aufgrund seines Gesetzes ausgeübt werden müssen.“⁸⁷ Um die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Vermeidung von Konflikten zu fördern, wurde in dieser Konvention vorgeschlagen, daß neben den erforderlichen Maßnahmen für eine Erweiterung der internationalen Kooperation die juristische Hilfe im Rahmen des Strafrechts zwischen den Staaten zu entwickeln ist, damit die inneren Mechanismen des Strafrechts sowie die internationale Kooperation verstärkt werden. In Artikel 7 wurden die Gründe für diese juristische Hilfe erwähnt: „Die juristische Hilfe kann für die folgenden Zwecke von den Staaten ersucht werden:

- a) Übermittlung von Zeugenaussagen;
- b) Ausstellung von Urkunden;
- c) Durchführung von Beschlagnahme und Besichtigung;
- d) Kontrolle von Beweismitteln und Tatorten;
- e) Abgabe von Informationen sowie Lieferung von Beweisen;
- f) Überlieferung des Originals oder der Kopien von Urkunden oder Rechtssachen, die in Verbindung mit der Verurteilung in einem Drogenprozeß stehen;
- g) Identifizierung von Produkten, Vermögen oder sonstigen Mitteln für die Beweisaufnahme.“⁸⁸

In Artikel 9 wurden weitere Kooperationsweisen und Weiterbildungen genannt, wie zum Beispiel die Vernetzung zwischen den für die Bekämpfung des Rauschgifthandels zuständigen Institutionen zum Zweck einer Erleichterung des schnellen und sicheren Austausches von Informationen. Die Schaffung von Arbeitsgruppen für den Kampf gegen das Drogenproblem wird sehr unterstützt, indem die Souveränität des Mitgliedstaates, in dem die Operationen durchgeführt werden soll, nicht bedroht wird. Gleichzeitig wird der Austausch von Fachleuten und Experten gefördert, damit sie in bezug auf besondere Themen wie das Auffinden von Substanzen, der verwendeten Handelsrouten und Verarbeitungstechniken und Techniken und der Anhäufung von Beweisen und Planung von

⁸⁶ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotóxicas de 1988“. Dokum ent nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 2, Paragraph 1. S. 12.

⁸⁷ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotóxicas de 1988“. Dokum ent nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 2, Paragraph 3. S. 12.

⁸⁸ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotóxicas de 1988“. Dokum ent nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 7, Paragraph 2. S. 20-22.

Aktivitäten ausgebildet werden. Dies wurde in Form von Seminare und Konferenzen durchgeführt. Dieses internationale Abkommen von 1988 betonte die Kooperation mit den Drogentransitländern, die mit finanzieller Hilfe für die Verstärkung ihrer Infrastruktur unterstützt werden.

Bezüglich des Ersatzes von Pflanzen wurde die „übergreifende ländliche Entwicklung“ empfohlen, mit der wirtschaftliche und machbare Lösungen als Ersatz für den illegalen Anbau angeboten werden. Diese Bekämpfungswiese durch den Ersatz von illegalem Anbau fordert gleichzeitig die Öffnung der internationalen Märkte für diese Ersatzprodukte, sowie die Verfügbarkeit von Geldmitteln und die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage. Es wurde ausdrücklich betont, daß die Menschenrechte und die gewöhnliche, traditionelle und geschichtliche Anwendung von Suchtstoffen respektiert und die Umwelt geschützt werden müssen.⁸⁹

Bis zum 1. November 1996 haben 72% der Staaten der Welt, das heißt 137 Staaten und die Europäische Union, die Konvention von 1988 ratifiziert. Es muß hervorgehoben, daß alle Länder Amerikas Mitgliedstaaten der Konvention sind, während 17 Staaten in Afrika, 15 Staaten in Asien, 11 Staaten in Europa und 11 Staaten in Ozeanien diese Konvention nicht ratifiziert haben.⁹⁰

5.1.3.10. Dekade der Vereinten Nationen gegen den Mißbrauch von Drogen 1991-2000 und das weltweite Aktionsprogramm

Eine internationale Gesellschaft frei von Drogenmißbrauch war das zentrale Thema der Vollversammlung der UNO am 23. Februar 1990. Gemäß der UNO war es notwendig, die internationale Kooperation auszuweiten, um den Bereich zu erweitern und die Wirksamkeit auf der Ebene des Drogenkampfes im Rahmen der Herstellung, der Nachfrage, des Angebots, des Verkehrs, der Lieferung von illegalen Suchtstoffen und psychotropen Stoffen zu verstärken.

Um diese Ziele zu erreichen, wurde das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen eingerichtet, dessen Hauptzweck die Zusammenfassung aller verschiedenen Strukturen und Tätigkeiten der vorherigen Organe für die Kontrolle gegen den Mißbrauch von illegalen Drogen der UNO war. Das Programm begann seine Tätigkeit im März 1991, mit der exklusiven Verantwortung, alle Aktivitäten der UNO im Rahmen der Drogenkontrolle zu leiten.

⁸⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988“. Dokumentsur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S.29-30.

⁹⁰ International Narcotics Board. „Report of the International Narcotics Board for 1996“. New York 1997. S.29.

Die politische Deklaration, die das weltweite Aktionsprogramm begleitet, ist eine Zusammenfassung der Absichten, eine feste Einstellung im Kampf gegen das Drogenproblem, das ein Gefahr und eine Bedrohung für alle Länder bedeutet, zu haben. Erneut wurde dort betont, daß „sich die illegalen Drogen als eine ständige und akute Bedrohung für die Gesundheit und den Wohlstand der Menschheit, für die Stabilität der Länder, für die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen aller Gesellschaften sowie für die Würde von Milliarden von Menschen, besonders für die Jugendlichen, zeigen.“⁹¹

Ein innovativer Aspekt dieses Programmes war die Anerkennung der Verbindungen zwischen der Nachfrage, der Herstellung, des Verkehrs, des Konsums und der Lieferung von illegalen Drogen und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lage eines betroffenen Landes. Deshalb ist besonders die internationale Kooperation mit den Schwellenländern erforderlich. Es wurde vorgeschlagen, die Strategien für eine Alternative Entwicklung anzuwenden, durch die der Ersatz von illegalen Pflanzen mit Hilfe der Erleichterung einer wirksamen Vermarktung der ersatzweise angebauten Produkte verstärkt wurde.

Ganz offen wurde über die Korruption im Zusammenhang mit dem Rauschgifthandel gesprochen, da erkannt wurde, daß die großen Profite der illegalen Geschäfte den Drogenhändlern und der organisierten Drogenkriminalität erlauben, in die Regierungsstrukturen, die legalen wirtschaftlichen Sektoren und die Gesellschaft im allgemeinen einzudringen und diese zu korrumpieren. Diese Korruption behindert die Schaffung einer konkreten juristischen Ordnung und verfälscht die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Aus diesem Grund wurde in dem weltweiten Aktionsprogramm vorgeschlagen, unverzüglich Maßnahmen für die Überwachung der finanziellen und Bank-Systeme zu ergreifen.

Die politische Deklaration ist ein direktes Mittel des weltweiten Aktionsprogramms, das versucht, „die Menschheit vor der Geißel des Drogenmissbrauchs und des unerlaubten Verkehrs mit illegalen Suchtstoffen und psychotropen Stoffen durch die Steigerung der Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit und der Kooperation zu schützen.“⁹² Hier wurde das **Prinzip der „gemeinsamen Verantwortung“**⁹³ eingeführt, um die Zuständigkeit aller Staaten für diesen Kampf aufzuzeigen.

⁹¹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 1.

⁹² Bibliothek der Vereinten Nationen. „Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000“. Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. S. 4.

⁹³ Voran hervorgehoben, um nachdrücklich den an der politischen Deklaration verwendeten Begriff der „gemeinsamen Verantwortung“ zu betonen, weil das Konzept nur durch die Verstärkung der Kooperation der Länder, besonders die Kooperation der Schwellen- und Transitländer, zu verwirklichen ist.

Die Verstärkung der für die Drogenkontrolle zuständigen Strukturen der Vereinten Nationen sowie die Steigerung der finanziellen Mittel und *Human Resources* der UNO für die Tätigkeiten im Kampf gegen die illegalen Drogen waren durch diese Deklaration notwendige Bedingungen, unter denen eine wirksame Kampagne gegen die Drogen erfolgreich sein könnte.

Die Zwecke des weltweiten Aktionsprogramms werden in acht wesentlichen Aspekten aufgezeigt⁹⁴:

1. Prävention und Verringerung des Drogenmissbrauchs mit dem Ziel der Beseitigung der illegalen Nachfrage von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen: Aufgrund der wichtigen Rolle dieses Aspekts appellierte die UNO an die Mitgliedstaaten, für normative und juristisch erforderliche Veränderungen einzutreten, Geldmittel bereitzustellen und die geeigneten Leistungen für die Erfüllung dieser Ziele zu schaffen. Es wurde die notwendige Durchführung von wissenschaftlichen Recherchen und Studien vorgeschlagen, die die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründe für den Drogenmissbrauch erklären und wirksame Informationen über die Drogenproblematik enthalten, um das Selbstbewusstsein unter den Betroffenen und Gefährdeten zu stärken. Die Vereinten Nationen gewinnen an Bedeutung als Beratungszentrum für die Sammlung, Analyse und Sendung von Informationen und Erfahrungen sowie als ein wesentliches Element für die Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen, den Massenmedien und anderen Organen der Vereinten Nationen, wie zum Beispiel UNICEF.
2. Behandlung, Rehabilitation und Wiedereingliederung der Drogensüchtigen: Auf dieser Ebene wurde die Weltgesundheitsorganisation aufgefordert, die Richtlinien für die Hilfe aufzuzeigen. Gleichzeitig wurde von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) die Skizzierung von Berufsprogrammen für die Wiedereingliederung verlangt.
3. Überwachung der Nachfrage von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen: Dieser Aspekt bedeutet, ein schnelles Auffinden und einen wirksamen Ersatz des illegalen Anbaus zu ermöglichen, um die Umwelt zu schützen. Gleichzeitig wurde die Motivation für den Ersatz von Suchtstoffpflanzen durch die Erweiterung des Marktes, des Handels und der Investition in der internationale Zusammenarbeit als wichtig erachtet. Trotz dieser engen Kontrolle der Drogen war es notwendig, die Verfügbarkeit des Angebots an Rohstoffen für legale Produkte, die für wissenschaftliche oder medizinische Zwecke verwendet werden, zu sichern.
4. Beseitigung des illegalen Verkehrs mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen: Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Ratifizierung der Konventionen und ihre Implementation sowie die

Entwicklung und Durchführung der Zusammenarbeit der Zollpolizei und die Überwachung der Lieferung von Chemikalien, Suchtstoffen und psychotropen Stoffen erforderlich.

5. Das Ergreifen von Maßnahmen gegen die Geldwäsche und ihre Folgen für das finanzielle System sowie gegen die illegale Benutzung der Kreditinstitutionen: Das Aktionsprogramm schlägt vor, den Zugang zu Bankenverzeichnissen zu erlauben und den Austausch von Informationen unter den zuständigen Kontrollorganen jedes Landes zu verstärken. Es wurde gleichzeitig unterstützt, daß die Regierungen ein Gesetz verabschieden, in dem die Beschlagnahme und Sicherstellung des aus dem Rauschgifthandel resultierenden Vermögens sowie die Anwendung dieser Mittel in dem Kampf gegen den Mißbrauch und Verkehr mit illegalen Drogen ermöglicht wird.
6. Verstärkung des juristischen Systems und der Kontrollorgane für die Einhaltung der Gesetze: Das Aktionsprogramm fordert eine aktivere Rolle der Kontrollorgane der Vereinten Nationen in bezug auf den Austausch von juristischen Erfahrungen in dem Kampf gegen das Drogenproblem.
7. Das Ergreifen von Maßnahmen gegen das illegale Umleiten von Waffen und explosiven Stoffen: Zum ersten Mal in der Geschichte der Drogenkontrolle wurde die Verbindung zwischen dem Rüstungsmarkt und dem Rauschgifthandel erkannt. Es zeigte sich deutlich die Anwendung von Gewalt und Zwangsmitteln durch die international organisierte Rauschgiftkriminalität, um damit eine Ausweitung des illegalen Marktes durch das Recht des Stärkeren zu erreichen. Die Mitgliedstaaten registrierten „die alarmierende Steigerung der Verbindungen zwischen dem illegalen Drogenverkehr und den Aktivitäten der illegalen Söldner, der Guerilla und den Terroristengruppen.“⁹⁵
8. Die Beschaffung der außerordentlichen finanziellen Mittel für die Organe der UNO, zur Sicherung der Wirksamkeit und Kontinuität der langfristigen und kurzfristigen Projekte des Drogenkontrollprogramms.

Es wurde festgestellt, daß die Kompromißbereitschaft der Länder bezüglich einer Steigerung der Beiträge erforderlich ist, um die Projekte für eine technische Hilfe zu erweitern.

5.2. Die Vereinten Nationen: Ihr Standpunkt in Bezug auf Südamerika und die Zusammenarbeit in den Ländern dieses Kontinents

⁹⁴ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de Drogas 1991-2000“. Dokument nur für offizielle Anwendung, Wien, ohne Jahr.

⁹⁵ „Bibliothek der Vereinten Nationen. „Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de Drogas 1991-2000“. Dokument nur für offizielle Anwendung, Wien, ohne Jahr. S. 22.

Obwohl die Herstellung von illegalen Suchtstoffen und der Verkehr mit unerlaubten Drogen bereits in den 70er und 80er Jahren in Lateinamerika besonders wachsende illegale Industrien⁹⁶ waren, und die Länder dieses Kontinents die Konventionen der UNO nicht nur ratifiziert, sondern auch unterstützt haben - mit einigen Ausnahmen für Bolivien bezüglich des Kauens der Koka -, wurden die Projekte der Vereinten Nationen im Kampf gegen den Rauschgifthandel und die illegale Drogenherstellung den Staaten Lateinamerikas erst im Jahre 1985 angeboten. Da der Koka- und Kokainkonsum in den 60er Jahren im Vergleich mit dem Cannabis- oder Opiumkonsum nicht sehr verbreitet war, wurde das Drogenproblem in diesen Ländern unterschätzt. Im Jahre 1986 hat der Internationale Rat bezüglich des Beginns der Zusammenarbeit und den neuen Projekten in Lateinamerika in seinem jährlichen Bericht geschrieben: „In fact the tremendous danger posed by cocaine was not fully perceived in all quarters, and the dimension of the problem as well as the complexity of the social, economic and political situations of affected countries discouraged some members of the international community.“⁹⁷ Trotz der verstärkten Unterstützung durch die Drogenkontrollorgane der UNO in den Koka erzeugenden Ländern Südamerikas im Jahre 1986 war die Hilfe im Vergleich zu der Größe des Drogenproblems immer noch sehr gering. Zu Beginn wurde durch die Projekte versucht, beiden Bauern eine bestimmte Einstellung zu der Drogenproblematik zu erreichen, um Unterstützung zur Vernichtung des illegalen Kokaanbaus zu finden. Ebenfalls wurde den Kultivatoren eine juristische Kontrolle und die Formulierung anderer Agrarprojekte angeboten.

Nach Angaben des Internationalen Rates im Jahre 1996 zeigte eine Ausweitung über die Drogenproblematik in Lateinamerika folgende Aspekte:

Mittelamerika und Karibik:

*. Alle Länder dieser Region haben die Konvention von 1988 ratifiziert. Die Konvention von 1961 haben folgende Länder noch nicht unterzeichnet: Belize, El Salvador, Grenada, Saint Vincent und die Grenadinen. Die Konvention von 1971 wurde von Haiti, Honduras, Santa Lucia, Belize, El Salvador, Grenada, Saint Vincent und den Grenadinen noch nicht unterschrieben.

*. Die Länder in Mittelamerika und der Karibik sind von der Zunahme des Verkehrs mit illegalen Suchtstoffen betroffen. Diese Länder sind Transitländer für den Transport von in Europa oder in den USA hergestellten Chemikalien, die für die Produktion von illegalen Drogen erforderlich sind.

⁹⁶ Bruce M. Bagley and William O. Walker III. „Drug Trafficking in the Americas“. Transaction Publisher New Brunswick USA und London (UK), 1994. In der Präambel wurde bestätigt, daß die geschätzten Barwerte dieser illegalen Industrie nur in Lateinamerika etwa 100 Milliarden amerikanische Dollar pro Jahr erreicht.

⁹⁷ United Nations Fund for Drug Abuse Control. „Action Related to the international Drug Control taken at the international level“. Report of the 1986. 32. Sitzung der Suchstoffe-Kommission, Wien vom 2. bis zum 11. Februar 1986.

*. Aufgrund des wachsenden Verkehrs mit illegalen Chemikalien und Drogen hat sich der Drogenkonsum in diesen Transitländern stark ausgeweitet. Nach Cannabis ist Kokain die von den Süchtigen am häufigsten konsumierte Droge.

*. Die Länder Mittelamerikas haben ihre internationale Zusammenarbeit innerhalb dieser Region verstärkt. Im Mai 1996 haben Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua und Panama ein Memorandum unterzeichnet, das „Zentroamerikanisches Abkommen zur Prävention und Repression der Delikte in Zusammenhang mit der Geldwäsche und anderen Vermögensdelikten“ genannt wurde, unterzeichnet. Das Hauptziel des Abkommens ist die Angleichung der Entwicklung der nationalen Gesetzgebung in Bezug auf die Geldwäsche.⁹⁸

Südamerika :

*. Die Länder Südamerikas haben die drei Konventionen der Vereinten Nationen unterschrieben: die Drogenkonvention gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988, die Konvention über psychotrope Stoffe von 1971 und die Konvention über Suchtstoffe von 1961. Guyana ist das einzige Land, das die Konvention von 1961 nicht ratifiziert hat.

*. Nicht nur Kokain wird in diesen Ländern hergestellt. Seit den 80er Jahren wird in Kolumbien und seinen Nachbarländern illegal Schlafmohn angebaut, dessen Herstellung der Verbreitung auf dem illegalen internationalen Drogenmarkt dient.

*. Das Drogenkonsumproblem konzentriert sich grundsätzlich auf Cannabis.

*. Die Länder Südamerikas haben gezeigt, daß sie weitere notwendige Schritte im Kampf gegen den Rauschgifthandel einleiten werden. Im März 1996 haben die Länder, mit Unterstützung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), ein „Interamerikanisches Abkommen gegen die Korruption“ unterzeichnet. Im Juni des gleichen Jahres waren die bolivianischen, kolumbianischen, ecuadorianischen, peruanischen und venezolanischen Drogenkontrollbehörden mit der Schaffung einer nachrichtendienstlichen „Anti-Drogen-Gruppe“ einverstanden, um Informationen über den Handel mit Chemikalien auszutauschen sowie die Fortsetzung der Projekte zur Alternativen Entwicklung zu unterstützen.

Aufgrund des intensiven Kampfes gegen den Rauschgifthandel haben die Vereinten Nationen in den letzten Jahren große Summen für Projekte in Lateinamerika und der Karibik investiert. In der Tabelle 10 wird deutlich, daß im Zeitraum vom 1996 bis 1997 etwa 30,2% der Projekte in Lateinamerika und der Karibik (69) durchgeführt wurden, was bedeutet, daß diese Region eine wichtige Rolle in

⁹⁸ International Narcotics Control Board. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. New York, 1997. S. 37-40.

Kampf gegen das Drogenproblem spielt. Es folgen Asien und der Pazifik (24,4%), weltweite Projekte (16,6%), Europa und der Mittelosten (14,4%) und Afrika (14,4%).⁹⁹

Mit der Hilfe der angebotenen technischen Unterstützung durch die UNO sollen die Regierungen und Drogenexperten Lateinamerikas intensiver an der Fortsetzung und der Durchführung der Projekte teilnehmen. Gleichzeitig wird durch die Zusammenarbeit dieser Länder mit den Vereinten Nationen die Verstärkung der lokalen Institutionen sowie die humanitäre Entwicklung in der Region gefördert. Nach Aussagen des Drogenexperten der UNO, Dave Paul Zervaas, „hat sich die Organisation dafür entschieden, die Länder Lateinamerikas mit Beratungen, der Schaffung bzw. Leitung der Drogenkontrollinstitutionen oder deren Verstärkung zu unterstützen, damit die Staaten Mechanismen für den Kampf gegen den Rauschgifthandel entwickeln können. Unter diesen Bedingungen werden die Länder künftig von der finanziellen Unterstützung der Organisation unabhängig.“¹⁰⁰

Mit Hilfe des als „Masterplan“ bezeichneten Systems des Drogenkontrollprogramms der UNO werden die Projekte in Lateinamerika und der Karibik entwickelt. Da in diesem Dokument eine Analyse des Drogenproblems in der jeweiligen Region sowie eine Auswertung der nationalen Bestrebungen im Rahmen der Drogenkontrolle dargestellt wird, kann sich die Organisation auf besondere Aspekte des Rauschgiftproblems konzentrieren. Der „Masterplan“ dient im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Festsetzung der multilateralen sowie bilateralen Abkommen, indem die Schwerpunkte für die Kooperation identifiziert werden können.

Der Fonds der Vereinten Nationen war im Rahmen der Kontrolle des Drogenmissbrauchs seit 1985 dafür zuständig, daß die Präsenz der Organisation in Lateinamerika auf der Ebene der Bekämpfung des Rauschgifthandels verstärkt wurde, indem der Fonds an die Länder appellierte, die Drogenkontrolle an der internationalen Zusammenarbeit zu orientieren. Im Jahre 1986 wurden weltweit 92 Projekte zur Bekämpfung des Drogenproblems von dem Fonds durchgeführt, von denen in folgenden die in Lateinamerika durchgeführten Projekt genannt werden sollen¹⁰¹:

*. Prävention und Behandlung der Drogensüchtigen in Argentinien;

⁹⁹ Vereinten Nationen. „Interne offizielle Dokumente der Vereinten Nationen“. Wien, 1997.

¹⁰⁰ Paul Dave Zervaas, Experte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 in Wien von der Verfasserin dieser Arbeit interviewt.

¹⁰¹ United Nations. Internes Dokument über „Regional Section for Latin America and the Caribbean. Status of Budget and Expenditure - Ongoing Projects“, Nr. 14/5/1997. Wien, 1997.

- *. Verringerung der Fläche des Kokaanbaus, übergreifende ländliche Entwicklung sowie Alternative Entwicklung¹⁰², Drogenkontrolle (Law Enforcement), Prävention und Programme für die Behandlung und Rehabilitation in Bolivien;
- *. Ausarbeitung eines Masterplans für die Bekämpfung des Drogenproblems in Brasilien;
- *. Prävention durch Ausbildung, übergreifende ländliche Entwicklung, Ersatz des illegalen Anbaus, Drogenkontrolle (Law Enforcement) in Kolumbien;
- *. Vernichtung des Kokaanbaus in Ecuador;
- *. Ersatz von Kokaanbau und übergreifende ländliche Entwicklung in der Region Quillabamba in Peru.

Seit 1991 hat dem Fonds die Tätigkeiten und Aufgaben des Drogenkontrollprogrammes Fonds übertragen. Gemäß des Drogenexperten der Vereinten Nationen, Dave Paul Zervaas, „wird die Hilfe sich besonders auf die Entwicklung der Gesetzgebung und parallel dazu auf die Verringerung der Nachfrage nach Rauschgift und des Angebots von illegalen Drogen konzentrieren. Die Alternative Entwicklung ist nur eine Priorität, unter anderem im Zusammenhang mit dem Kampf gegen das Drogenproblem. Wichtig ist heutzutage der legislative Aspekt, da dieser Punkt die Basis für eine ständige und wirksame Kontrolle des Rauschgift Handels auf nationaler und lokaler Ebene bildet. In bezug auf die Projekte über die Kontrollmaßnahmen ist das Spektrum sehr breit, weil die gerichtliche Verfolgung von Straftätern, die Beschlagnahme von Geld und Vermögen des Rauschgift Handels und andere Delikte hier gedeckt werden.“¹⁰³

Wie zuvor erwähnt wurde, stammen 90% und mehr des Haushalts des Drogenkontrollprogramms aus freiwilligen Beiträgen und nur ein geringer Teil aus dem gewöhnlichen Haushalt der Organisation. Die wichtigsten Förderer der Projekte in Lateinamerika sind: Italien, Spanien und Deutschland. Andere finanzielle Hilfe kommt von der Europäischen Union, Großbritannien, Dänemark, Belgien, Luxemburg, den Niederlanden, Australien und Schweden. Im Zeitraum von 1997- 1998 wurden 40 Projekte des Drogenkontrollprogramms in Lateinamerika in die folgenden Schwerpunkte investiert.¹⁰⁴

¹⁰² Das Hauptziel der übergreifenden ländlichen Entwicklung ist, die Bedingungen und den Lebensstandard der von dem Drogenproblem betroffenen Bevölkerung zu verbessern. Das Hauptziel der Alternativen Entwicklung ist, den Anbau von illegalen Rohstoffen zu vermeiden und zu durch eine Kampagne das Ausreißen der Pflanzen vernichten. Diese Alternative Entwicklung bezieht sich auf Investitionen in sozialen und wirtschaftlichen Bereichen, das heißt, technische Hilfe, Beratung, Fort- und Ausbildung, Einsatz und Modernisierung von Technologien, Investitionen für produktive und soziale Infrastruktur, usw.

¹⁰³ Paul Dave Zervaas, Experte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit in Wien interviewt.

¹⁰⁴ Informationen des Büros für Lateinamerika des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen in Wien. Die offiziellen Dokumente ohne Auflegedatum (Briefe, innere Projekte, u.a.) wurden vom 12. bis 16. Mai 1997 im Laufe der Recherche von der Autorin dieser Arbeit ermittelt.

Tabelle 9: Investitionen des Drogenkontrollprogramms in Lateinamerika

	Gesamter Haushalt	Ausgabe bis zum 31.12.96	Geldbezüge für 1997	Haushalt für 1998	Bilanz des Projektes
Kontrollmaßnahmen Anteil in %	6.395.600 12%	1.658.070 8%	2.060.586 17%	521.714 9%	2.155.230 14%
Verringerung der Nachfrage Anteil in %	21.156.814 39%	5.705.474 27%	6.663.400 54%	3.537.700 63%	5.250.240 35%
Verringerung des Angebots Anteil in %	26.749.000 49%	14.109.750 66%	3.655.500 30%	1.524.290 27%	7.459.460 50%
Gesamtsumme	54.301.414	21.473.294	12.379.486	5.583.704	14.864.930

Die oben genannten Projekte werden in den folgenden Ländern Lateinamerikas durchgeführt.¹⁰⁵

*. 11 Projekte in Bolivien: 2 für das Ergreifen und die Entwicklung von Kontrollmaßnahmen, 4 für die Verringerung der Nachfrage nach illegalen Rauschmitteln und 5 für die Verringerung des Angebots von Drogen;

*. 7 Projekte in Brasilien: 2 zur Ergreifung von Kontrollmaßnahmen, 5 zur Verringerung der Nachfrage nach Suchtmitteln;

*. 1 Projekt in Chile zur Ergreifung von Kontrollmaßnahmen;

*. 7 Projekte in Kolumbien: 1 zur Ergreifung von Kontrollmaßnahmen, 4 zur Verringerung der Nachfrage nach illegalen Drogen, 2 zur Verringerung des Angebots;

*. 2 Projekte in Ecuador: 1 zur Ergreifung von Kontrollmaßnahmen, 1 zur Verringerung der Nachfrage;

*. 4 Projekte in Peru: 3 zur Verringerung des Angebots von Suchtmitteln und 1 zur Verringerung der Nachfrage;

*. 1 Projekt in Uruguay zur Verringerung der Nachfrage;

*. 14 Projekte auf regionaler Ebene: 7 Projekte zur Ergreifung der erforderlichen Kontrollmaßnahmen, 6 zur Verringerung der Nachfrage und 1 zur Verringerung des Angebots;

Im Jahre 1998 fand eine internationale Konferenz im Rahmen der Drogenpolitik der Vereinten Nationen in New York statt. Die Länder Lateinamerikas gaben ein Dokument ab, in dem die Aktionen dieses Kontinents im Kampf gegen den Rauschgifthandel und Mißbrauch von illegalen Drogen zu Beginn des 21. Jahrhunderts skizziert wurde. Das Dokument stellte fest, daß die Länder Lateinamerikas die internationalen Bestrebungen und den Kampf gegen das Rauschgiftproblem in der Region durch die Entwicklung von Strategien und Pläne erkannten und eine weitere Bekämpfung im Zusammenhang mit der Verringerung sowohl der Nachfrage als auch des Angebots vorschlugen.

¹⁰⁵ Informationen des Büros für Lateinamerika des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen in Wien. Die offiziellen Dokumente ohne Auflegedatum (Briefe, innere Projekte, u.a.) wurden vom 12. bis 16. Mai 1997 im Laufe der Recherche von der Autorin dieser Arbeit ermittelt.

Gleichzeitig verdeutlichten sie die Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Verantwortung auf der Ebene der Bekämpfung des Drogenproblems. Der Präsident der USA, Bill Clinton, engagierte sich, die illegale Verwendung und Einfuhr von Drogen in die Vereinigten Staaten um 50% in den nächsten zehn Jahren zu beschränken, während der Generalsekretär der UNO, Kofi Annan, den Drogenkonsum als eine „tragische Realität“ bezeichnete und aus diesem Grund die Länder aufrief, eine wirksame Lösung zu finden. Obwohl diese Konferenz die Tür für Kompromisse öffnete, änderten sich die Richtlinien der bereits existierenden Drogenpolitik nicht.¹⁰⁶

5.3. Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen den Rauschgifthandel und den Mißbrauch illegaler Drogen in Kolumbien

Die Drogenkontrollorgane der Vereinten Nationen nahmen ihre Tätigkeit in Kolumbien im Jahre 1984 auf, als ein nationaler Plan für die Prävention der Drogenabhängigkeit mit finanziellen Mitteln der Organisation unterstützt wurde. Diese erste Annäherung der Organisation an die Drogenproblematik in Kolumbien wurde durch sieben Projekte im Rahmen der Ausbildung und Fortbildung für Drogensüchtige, Behandlung, Rehabilitation, Kommunikation und Ersatz des Kokaanbaus verwirklicht.

Auf der Ebene des Ersatzes des Kokaanbaus begann im Jahre 1985 ein in den Archiven der UNO als COL/85/426 kodifiziertes Versuchsvorhaben, dessen Ziel es war, die Schaffung von alternativen Einkommensmöglichkeiten im Rahmen der „Alternativen Entwicklung“ als eine Strategie für die Verringerung des Kokaanbaus und Vermeidung der Verbreitung dieser illegalen Aktivitäten der Landbevölkerung Kolumbiens zu motivieren. Mit Hilfe dieses im Jahre 1995 beendeten Projektes konnten die Kokaanbauflächen um 30% im südlichen Cauca-Tal und Nord-Nariño, wo mehr als 4000 Familien in etwa 220 Dörfern lebten, verringert werden. Im Jahre 1991 wurde die Region im Nord Nariño in dieses Vorhaben eingeschlossen, was eine neue Finanzierung notwendig machte. 1997 haben die Drogenexperten der UNO und Experten aus Kolumbien an den Projektwirkungen und Ergebnissen gearbeitet, um die weitere Entwicklung in einen selbsttragenden Prozeß zu überführen. Eine wichtige Folge dieser Arbeit war die Einführung des Begriffes „Alternative Entwicklung“ im Kampf gegen den illegalen Kokaanbau.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Zeitung El Tiempo. „Bill Clinton felicitó a Colombia por logros en erradicación aérea de cultivos de coca. ONU lanza frente Unido contra las drogas“ S. 1-6. „La ONU inicia campaña antidrogas“ S. 11. Juni 1998. Auch Vgl: Zeitung El Espectador. „Cumbrimiento mundial contra El narcotráfico en la ONU. La Unión de estrategias contra ingenio de narcos“ S. 1-7. „Desarrollo alternativo, programa bandera de Colombia ante la ONU“. S. 6A. Juni 1998.

¹⁰⁷ Paul Dave Zervaas, Experte des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit in Wien interviewt.

1988 wurde in Rahmen des Masterplans für die Überwindung des Drogenproblems ein bezeichnender Plan für den Ersatz des illegalen Anbaus formuliert, der die finanzielle Unterstützung seitens der UNO beinhaltet. Mit den Projekten wurde versucht, das Angebot an illegalen Suchtstoffen in der Regionen von elCaqueta, elGuaviare und elPutumayo zu verringern.¹⁰⁸

Der Schlafmohnanbau, der in den 90er Jahre in Kolumbien begann, wurde mit drei Projekten sowie mit finanziellen Mitteln der UNO in den Regionen von Cauca, Süd-Tolima und Mittel-Caguan bekämpft.

1994 wurden vier Projekte im Rahmen der Alternativen Entwicklung in Regionen mit dem Anbau von Koka, Schlafmohn und Marihuana durchgeführt. Im Jahre 1995 hat sich die politische Orientierung in der Drogenbekämpfung verändert. Seitdem sind die Stärkung der Institutionen und der Legislative durch die Änderungen der nationalen Gesetzgebung, die technische Beratung und die Intensivierung der Kampagne gegen die Drogennachfrage die wichtigsten Prioritäten des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen. Aus diesem Grund waren für 1996-1997 vier Projekte zur Verringerung der Nachfrage nach Suchtmitteln, ein Projekt zur Ergreifung der erforderlichen Drogenkontrollmaßnahmen und zwei Projekte auf der Ebene der Verringerung des Angebots von illegalen Drogen in Kolumbien vorgesehen.

Tabelle 10: Durchführung von multilateralen Projekten von 1990-1994 in Kolumbien

Projekte	Finanzielle Quelle	Zuständige Institution	Finanzielle internationale Unterstützung (in 1.000 US Dollar)	Finanzielle nationale Unterstützung (in kolumbianischer Währung -Peso-)	B. Beendet D: Nichtbeendet
AD/COL/89/426 Ersatz des illegalen Anbaus in Nord Narino. Phase II	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien, Deutschland, Kolumbien)	Solidarische soziale Vernetzung (PNDA)	10.908,8	408.230	D
AD/COL/89/627 Ersatz des illegalen Anbaus in Caqueta	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien, Kolumbien)	Solidarische soziale Vernetzung (PNDA)	3.850,7	89.600	D
AD/COL/89/629 Ersatz des illegalen Anbaus in Putumayo	Drogenkontrollprogramm der UNO (Belgien, Norwegen, Kolumbien)	Solidarische soziale Vernetzung (PNDA)	4.550,8	36.314	D
AD/COL/89/630 Ersatz des illegalen Anbaus in Guaviare	Drogenkontrollprogramm der UNO (die Europäische Union, Italien, Luxemburg, Kolumbien)	Solidarische soziale Vernetzung (PNDA)	4.447,2	166.812	D
AD/COL/90/620 Präventive Behandlung in der	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien,	Kolumbianisches Institut für die Familie (ICBF)	1.428,5	1.483.462	D

¹⁰⁸ Sehen Sie bitte die Tabelle mit der beendeten Projekten, die im Zeitraum zwischen 1990 bis 1994 durchgeführt wurden, sowie die Projekte für 1997 und 1998 auf der nächsten Seite.

Gen einde (nationales Vorhaben)	Norwegen)				
AD /COL/90/621 Förderung der Jugendlichen und übergreifende Prävention	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Vizeministerium für die Jugendlichen	2.097,5	4.810	D
AD /COL/90/622 Übergreifende Prävention durch die Massenmedien	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Kommunikationsministerium	1.052,8	1.384,772	D
AD /COL/93/623 Verstärkung des Programmes gegen die Drogenabhängigkeit	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Gesundheitsministerium	1.205,0	1.753,000	D
AD /COL/89/624 Prävention für die Drogenabhängigkeit und für AIDS	Drogenkontrollprogramm der UNO (Schweden)	Gesundheitsministerium	42,5	5.383	B
AD /COL/89/631 Plan gegen die Drogenabhängigkeit in dem Bezirk von Bogotá	Drogenkontrollprogramm der UNO (die Niederlande)	Bürgermeisteramt von Bogotá	850,0	11.868,262	B
AD /COL/89/632 Übergreifende Prävention für die Gen einde in Atlantico	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Statthalterschaft von Atlantico	292,0	195,446	B
AD /COL/90/633 Übergreifende Prävention für die Gen einde in Santander	Drogenkontrollprogramm der UNO (die Niederlande)	Statthalterschaft von Santander	445,6		B
AD /COL/90/635 Übergreifende Prävention für die Gen einde in Caldas	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien, Kolumbien)	Statthalterschaft von Caldas	554,5	282,561	D
AD /COL/89/636 Plan für die Prävention im Bezirk von Medellín	Drogenkontrollprogramm der UNO (die Niederlande, Kolumbien)	Bürgermeisteramt von Medellín	732,0	200,000	D
AD /COL/91/665 Verstärkung der Strategien für die Prävention für die Gefährdeten von Drogen	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Vizeministerium für die Jugendlichen	4.000,0	3.990,061	D
AD /COL/92/666 Übergreifende Prävention gegen die Drogenabhängigkeit in Strafvollzug	Drogenkontrollprogramm der UNO	Kolumbianisches Institut für das Strafsystem	812,0	2.862,623	D
AD /COL/94/926 Stadtprogramm gegen die Drogenabhängigkeit und für die Stärkung der Familien in Cali	Drogenkontrollprogramm der UNO	Bürgermeisteramt von Cali	429,2	172,750	D
AD /COL/92/569 Alternativen für die Behandlung und Rehabilitation (national)	Drogenkontrollprogramm der UNO	Gesundheitsministerium	231,6	893,000	B
AD /COL/91/570 Schaffung von sieben Laboratorien für die technische Gruppe der Staatsanwaltschaft	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Staatsanwaltschaft	888,0	839,303	D
AD /COL/90/637 Informations- und	Drogenkontrollprogramm der	Nationale Direktion für Suchstoffe	546,7	72,300	B

Dokumentvernetzung der regionalen Suchstoff-Ausschüsse	UNO (Australien, Italien)	DNE)			
AD/COL/91/638 Unterstützung für das übergreifende, nationale Informationssystem von Strafrecht in Kolumbien	Drogenkontrollprogramm der UNO (Italien)	Staatsanwaltschaft	1.000,0	325.380	D
AD/COL/93/824 Analyse über die Verwendung von Chemikalien für die Herstellung von illegalen Drogen in Kolumbien und über die Kontrollorgane (national)	Drogenkontrollprogramm der UNO	Nationale Direktion für Suchstoffe (DNE)	140,0	38.820	D
AD/COL/709 Technische Beratung für die Verbesserung der Teilnahme der Nichtregierungsorganisationen	Drogenkontrollprogramm der UNO (Schweden)	OSP	207,7	184.851	B
GESAMT			42.789,5	17.257.739	

Quelle: Internes Dokument des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen Nr. COLANX1.CPF

Tabelle 11: Investition und Projekte in Kolumbien von 1996-1997

KOLUMBIEN	Zahl der Projekte/Namen	Zeitraum der Projekte	Die für die Durchführung der Projekte zuständige Institution	Finanzielle Quelle	Gesamter Haushalt in Tausend US-Dollar
Kontrollmaßnahmen	COL/91/570 Laboratorien für die Polizei	Januar 1992- Juli 1997	Drogenkontrollprogramm /TSB	Italien	994.400
Verringerung der Nachfrage	COL/92/623 Verstärkung des Programms gegen die Drogenabhängigkeit	Januar 1993- Dezember 1997	Kolumbianische Regierung	Italien	1.205.100
	COL/91/665 Verstärkung der Strategien zur Prävention für die Gefährdeten von Drogen.	Oktober 1991- Dezember 1997	Kolumbianische Regierung	Italien	4.000.100
	COL/92/666 Übergreifende Vorbeugung der Drogenabhängigkeit im Strafvollzug.	November 1992- Juli 1997	Kolumbianische Regierung	Italien und allgemeine Beiträge.	812.000
	COL/94/926 Vorbeugung der Drogenabhängigkeit in Cali.	April 1995- Dezember 1998	Kolumbianische Regierung	Spanien, Kolumbien und allgemeine Beiträge	498.800
Verringerung des Angebots	COL/96/B 91 Alternative Entwicklung.	September 1996- Juni 2000	Kolumbianische Regierung	Großbritannien Italien, Frankreich, Kolumbien	5.000.000

	COL/96/B 94 Mission für das Auffinden des Schlafmohn- Anbaus	Januar 1997- Februar 1997	FAO	und allgemeine Beiträge.	
GESAMTSUMME					12.529.900

Quelle: Internes Dokument des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen Nr. CO LAN X 1. C P F.

Am 20. November 1995 haben der Leiter des nationalen Plans für die Alternative Entwicklung in Kolumbien „PLANTE“ und der Leiter des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen ein Abkommen für die Zusammenarbeit unterzeichnet, um den Prozeß der Alternativen Entwicklung voranzubringen, der die familiären Einkommensmöglichkeiten durch die Produktionssteigerung alternativer Produkte und deren Vermarkung fördert. Das Programm der UNO verpflichtet sich, zur Erreichung der finanziellen Hilfe durch multilaterale oder bilaterale Abkommen, der Beratung während der Durchführung von spezifischen und produktiven Projekten in dem Wirtschaftssektor und bei der Verwaltung des Planes im Rahmen der Formulierung von Unterstützungsaufgaben mitzuwirken. Es ist anzumerken, daß die Alternative Entwicklung durch dieses Abkommen die höchste Priorität auf der Ebene der internationalen Zusammenarbeit bildet.

5.3.1. Internationale Sanktionen versus internationale Unterstützung

Aus dem Projekt PLANTE, das den Auftrag der Verstärkung der für die Alternative Entwicklung zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Instanzen wahrnimmt, wurde ersichtlich, daß Kolumbien trotz des existierenden Drucks auf internationaler Ebene infolge des zweijährigen Entzugs der Unbedenklichkeitsbescheinigung durch die USA (1996-1997) weiterhin durch das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen unterstützt wurde und wird, da die bisherigen Anstrengungen Kolumbiens zur Bekämpfung der Drogenproblematik durch die Vereinten Nationen anerkannt werden. Ein Arbeitsdokument des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen zeigt: „There has been very significant developments in the drug control situation in Colombia during 1995. Following concerted United States pressure and the threat of non-certification, the Colombian Government launched a re-invigorated drive against illicit narcotics within the country.“¹⁰⁹

Der Drogenexperte des Programms der Vereinten Nationen, Dave Paul Zervaas, gab an, daß dieses Programm keine direkten Sanktionen gegen Länder vorsieht, welche sich nicht dem Kampf gegen den

¹⁰⁹ Bibliothek der Vereinten Nationen. „Colombia 1996-1997. United Nations International Drug Control Programme. Country Programme Framework“. Offizielle Dokumente Wien, 1997. S. 4.

Mißbrauch von Suchtstoffen und psychotropen Substanzen anschließen. Allerdings kann der Beweis der fehlenden Zusammenarbeit eines Landes im jährlich veröffentlichten Bericht des Drogenkontrollprogramms negative Auswirkungen auf die Entwicklung der internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen haben, insbesondere deshalb, weil der Bericht der Vereinten Nationen eine Einschränkung des Imports bzw. Exports von Substanzen mit Ländern, die sich einer Zusammenarbeit enthalten, bis zur Klärung der Situation vorschlägt. Jedoch ist es nicht der Auftrag des Programms, Sanktionen auf anderen Ebenen zu ergreifen. Diese werden in Extremfällen durch den Wirtschafts- und Sozialrat erlassen.

Die fehlenden Sanktionen bewirken die Nicht-Kooperation von finanziellen Einrichtungen für die Projekte in den betroffenen Staaten. In diesem Zusammenhang wird das Projekt PLANTE, das die Unterstützung der Interamerikanischen Entwicklungsbank für das alternative Entwicklungsprojekt gewann, als ein Erfolg für die internationale Politik angesehen. „Die Sanktionen sind nur indirekt, in dem Sinne, daß die Meinung der Vereinten Nationen über das Verhalten eines Landes die weltweite öffentliche Meinung beeinflusst, welches sich indirekt auf andere Aspekte, beispielsweise die internationale Kreditvergabe, auswirkt. Im Gegensatz dazu gilt Kolumbien als ein Beispiel für positive Auswirkungen der Berichte der Vereinten Nationen, so gewährte die Interamerikanische Entwicklungsbank noch vor kurzem ein Darlehen über 100 Millionen US-Dollar für das kolumbianische Programm PLANTE. Die Besonderheit liegt darin, daß bisher kein Kreditinstitut in alternative Entwicklungsprojekte investiert hatte, da diese als zu riskoreich bewertet wurden. Die Unterstützung der institutionellen Organisationen durch die Vereinten Nationen hat das Vertrauen der Interamerikanischen Entwicklungsbank in das kolumbianische Projekt PLANTE gestärkt.“¹⁰

Obwohl der Internationale Rat 1997 einen Beobachter für Menschenrechte nach Kolumbien schickte, bedeutete dieses keine Einstellung oder Reduktion der Unterstützung durch das Drogenkontrollprogramm. Die Beobachtungen hinsichtlich der Menschenrechte können Aufschluß darüber geben, ob und inwiefern die Programme sich neu orientieren müssen, um die Lebensbedingungen in den betroffenen Bereichen zu verbessern.

Bezüglich der Position der Vereinten Nationen zur Haltung der nordamerikanischen Regierung hinsichtlich des Entzuges der Unbedenklichkeitsbescheinigung und der möglichen Folgen für die Orientierung des Drogenkontrollprogramms bestätigte der Drogenexperte Zervaas, daß die Projekte der Vereinten Nationen langfristig angelegt seien und die Auswertungen der Projekte auf der

Grundlage der eigenen Erfahrungen durchgeführt werden, so daß Entscheidungen anderer Ebenen keinen Einfluß auf die Unterstützung eines Landes hätten. „Die UNO hat ihre eigene Meinung über die kolumbianischen Aktivitäten zur Drogenbekämpfung. Ihre Anschauung ist sehr realistisch und sie zieht eine positive Bilanz. Das Gute an Kolumbien ist der starke Widerstand des Volkes gegen den Rauschgifthandel. Das Drogenkontrollprogramm kennt die kolumbianische Lage und läßt sich daher nicht von der Meinung irgendeines Landes über die Drogenbekämpfung in Kolumbien beeinflussen. Wir sind uns im klaren darüber, daß die USA ihre eigenen Gründe für den Entzug der Unbedenklichkeitsbescheinigung hat, die teilweise rational sein mögen, aber wohl auch den eigenen Interessen dienen. Letztlich sind die USA aber nicht die Weltpolizei, und das Programm läßt sich nicht von der Meinung eines Landes leiten, sondern benutzt seine eigenen Kriterien.“¹¹¹

5.3.2. Bewertung der bisherigen Projekte und Ziele des Drogenkontrollprogramms in Kolumbien

Aus der Auswertung der Projekte sowohl zur Verringerung des Anbaus als auch zur Prävention geht hervor, daß auf Regierungsebene bereits ein Konzept zur Alternativen Entwicklung als Teil der Bekämpfung des illegalen Anbaus in Zonen ländlicher Wirtschaft existiert. Die durchgeführten Projekte wurden von der Bevölkerung positiv aufgenommen und haben diese zu einem Umdenken bezüglich der Einstellung zum Drogenproblem bewegt, gleichzeitig entwickelte sich daraus eine stärkere gemeinschaftliche Organisation. Infolge der Unterstützung durch Projekte, die bisher nur den ländlichen Regionen zuteil kamen, in denen ständige soziale Konflikte vorherrschen, hat sich zum ersten Mal eine Präsenz des Staates in diesen Regionen entwickelt. Jedoch hat sich die Notwendigkeit gezeigt, daß auch andere Regionen in die Unterstützung durch alternative Entwicklungsprogramme einbezogen werden müssen, insbesondere die Randzonen, in denen die ökologischen Schäden verheerend sein können. In einem Bericht der Vereinten Nationen über die alternativen Entwicklungen in Kolumbien wurden bestimmte betroffene Zonen bereits erwähnt, zum Beispiel das Amazonasgebiet, die südliche Region der Vichada, die Einflußzone von Puerto Inirida, die Umgebung von Mitu, die Kolonien im Macarena-Park und der Sierra Nevada de Santa Marta, die Gebirgslandschaft von San Lucas und von Perija so wie die im ewigen Nebel liegenden Auenwälder Tolima, Huila und Cauca.¹¹²

¹¹⁰ Dave Paul Zervaas, Drogenexpert des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit in Wien interviewt.

¹¹¹ Dave Paul Zervaas, Drogenexpert des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit in Wien interviewt.

¹¹² Sergio Uribe und Sara Mestre. „El Desarrollo Alternativo en Colombia. Informe y Recomendaciones sobre la política, los proyectos en ejecución y las solicitudes de financiación presentadas por el gobierno colombiano al Grupo Dublin“. Santafé de Bogotá, Oktober 1994. S. 2.

Das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen orientiert seinen Tätigkeitsschwerpunkt an der technischen Zusammenarbeit und Unterstützung zur Drogenkontrolle, wobei es verstärkt auf die Beratung durch Experten vor Ort in den betroffenen Regionen setzt, während die kapitalintensiven Projekte reduziert wurden. Damit wird bezweckt, daß die Regierungen, zum Beispiel die kolumbianische, andere Quellen zur Finanzierung ihrer Projekte erschließen. Das Hauptziel des Drogenkontrollprogramms liegt in der Beratung der Regierungen hinsichtlich der technischen Koordination und Kooperation in der Drogenkontrolle auf bilateraler und multilateraler Ebene. Damit soll gewährleistet bleiben, daß die Regierungen ihre ständige Verantwortung und Zuständigkeit für die Projekte zur Verringerung der Nachfrage und des Angebots sowie zur Prävention erkennen und wahrnehmen. Gleichzeitig hofft man, die institutionelle Entwicklung voranzutreiben, um nationale, regionale und lokale Entscheidungen flexibler und effizienter zu gestalten. Die politische Zielsetzung liegt vor allem in der Hilfe zur Selbsthilfe unter Einbeziehung der internationalen Politik.¹¹³

5.4. Zwischenfazit

Aus der historischen Entwicklung der Regulierung und Kontrolle von Suchtmitteln und psychotropen Substanzen läßt sich die internationale politische Orientierung bezüglich des Drogenphänomens deutlich nachvollziehen. Die Drogenkontrolle ist ein Resultat von Wirtschaftskriegen zwischen den mächtigen Ländern am Anfang des 20. Jahrhunderts, wobei es sich primär um die Erhaltung der Hegemonie in Asien bzw. ihre Zerstörung zur Erschließung neuer Märkte handelte. Die Kontrolle bleibt weiterhin ein Phänomen tiefgreifender Konsequenzen und wirtschaftlicher Gründe für die betroffenen Länder. Der Rauschgifthandel manifestiert sich in den jüngsten sozialen Problemen, die von neuen Migrationen innerhalb eines Landes bis zur Steigerung der Arbeitslosigkeit auf weltweiter Ebene reichen. Gleichzeitig trägt er nicht nur zum wirtschaftlichen Wandel, in dem die Märkte vollkommen offen und Qualität, Effizienz, Schnelligkeit und Service die Determinanten des Wettbewerbs zwischen den Anbietern sind, sondern auch zur politischen Restrukturierung der Regierungen und der Staaten bei, deren neue Herausforderung eine Welt ohne Grenzen ist. Der Rauschgifthandel findet Zugang zu politischen Entscheidungen durch korrupte Mächte und macht auch vor wirtschaftlichen Bereichen nicht halt, indem er die legalen Märkte über das Finanz- und Kreditssystem durchdringt. Auf der sozialen Ebene verbleibt das Rauschgiftproblem bei den sozialen Randgruppen, in denen die Drogen als ein Gesundheits-, Gewalt- und Kriminalitätsproblem auftritt

¹¹³ Dave Paul Zervaas, Drogenexpert des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen, wurde am 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit in Wien interviewt.

und die Zerstörung des Individuums aufgrund der Risiken des illegalen Drogenmissbrauchs zur Folge hat.

Der illegale Rauschgifthandel hat die Form einer eigenen Industrie angenommen, das heißt, er präsentiert ausgeprägte wirtschaftliche Organisationsstrukturen, mit denen Märkte erschlossen und Gewinne gesteigert werden. Statistiken schätzen den Rauschgifthandel als die rentabelste Aktivität nach dem illegalen Waffenhandel und dem legalen Öhandel ein. Daher läßt sich der illegale Rauschgifthandel als ein durchaus ökonomisches Phänomen verstehen. In wirtschaftlicher Hinsicht ist der Kampf gegen illegale Industrien also auf internationale Zusammenarbeit und gemeinsame Verantwortung angewiesen, ähnlich der Anforderungen, die heute bezüglich der internationalen Kooperationsfähigkeit und des globalen Denkens an Unternehmen gestellt werden.

Ganz deutlich tritt die Notwendigkeit zur internationalen gemeinsamen Zusammenarbeit in den Mittelpunkt, um die Folgen des Drogenmissbrauchs im wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Umfeld zu kontrollieren. Da sich das Phänomen des Drogenmissbrauchs als ein dynamisches und sich schnell wandelndes Problem darstellt, werden auch für die Bekämpfung dynamische Elemente benötigt. Die Konventionen in diesem Bereich müssen daher ein flexibles Instrument für sofort notwendige Entscheidungen sein. Auf dieser Ebene wurde mehrfach Kritik geübt, zum Beispiel an der langen Zeitspanne, die vergeht, bevor eine neue psychotrope Substanz von der WHO bezüglich ihres Risikos klassifiziert wird. Innerhalb dieser langen Zeitspannen können die gefährlichen Substanzen legal vertrieben werden. Die Organe der Vereinten Nationen sowie die nationalen Kontrollinstanzen müssen die Möglichkeit bekommen, unterstützende Elemente einer schnellen Entscheidungsfindung zu sein, um die Märkte vor der noch legalen, aber gefährlichen Substanzen zu schützen. Die Vereinten Nationen sollten eine Leitbildfunktion bei der Bekämpfung der sogenannten „Geißel der Menschheit“ erhalten, das heißt, ihre Arbeit sollte die Koordination und Orientierung innerhalb des allgemeinen Konzeptes des Friedens und der weltweiten Sicherheit umfassen. Die Arbeit auf der Ebene einer juristischen Reform zur einheitlichen Verurteilung von Drogenhändlern ist ein weiteres unverzichtbares Element innerhalb der Führungs- und Leitungsfunktion der Vereinten Nationen beim schnellebigen Problem des Drogenmissbrauchs.

Ogleich die Regierungen der Mitgliedstaaten durch die Ratifizierung der Drogenkonventionen der Vereinten Nationen deutlich gemacht haben, daß sie die bedrohliche Macht der Drogen erkannt haben und bekämpfen wollen, können Erfolge langfristig nur durch eine erhöhte Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten sowie der Nichtmitgliedstaaten internationaler Organisation

erzielt werden. Dieser Aspekt ist das schwächste Glied in der Kette innerhalb der internationalen Zusammenarbeit. Die Tatsache, daß einige Länder die Konventionen der Vereinten Nationen nur teilweise ratifiziert haben, schadet dem gesamten System, da dadurch Lücken innerhalb der Kontrolle entstehen, die Schlupflöcher für Drogenhändler sind. Da die Konventionen keine verpflichtenden Elemente darstellen, muß zumindest die reale Basis für eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit geschaffen werden. Auf der anderen Seite haben einige Länder die Kontrollmöglichkeiten noch nicht zufriedenstellend in ihr nationales Rechtssystem implementiert, womit es weiterhin möglich ist, illegale Drogen über den „Umweg“ legaler Bestandteile herzustellen. Hervorzuheben ist, daß die Welt seit ca. 1980 von einer Welle des Mißbrauchs synthetischer Drogen geradezu überrollt wird. Nach Angaben des „World Drug Report“ verneunfachte sich die Anzahl sichergestellter synthetischer Rauschmittel zwischen 1978 und 1993. Dieses entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg der sogenannten Amphetamine von 16%. Diese synthetischen Drogen werden heutzutage praktisch in jedem Teil der Erde konsumiert.

Die Verwendung von Drogen auf illegalen Märkten hat im letzten Jahrhundert, insbesondere aber in den letzten vier Dekaden, trotz aller Anstrengungen auf nationaler und internationaler Ebene ein großes Entwicklungsvermögen und eine enorme Hartnäckigkeit gezeigt. Zum Beispiel hat sich die Opiumherstellung seit 1985 verdreifacht, so daß heutzutage mehr als 280.000 Hektar für den illegalen Anbau verwendet werden, während sich gleichzeitig die Menge an beschlagnahmten Opiaten weltweit verfünffacht hat. Auch die Produktion von Kokablättern hat sich zwischen 1985 und 1994 verdoppelt. Statistische Berechnungen des „World Drug Report“ zeigen eine Produktion von ca. 100 Tonnen illegalen Kokains aus der dreifachen Menge an Kokablättern im Jahre 1996. Innerhalb der letzten zehn Jahre verzehnfachte sich die beschlagnahmte Menge an illegalem Kokain.

Dieser ewige Kampf zwischen illegaler Produktion und Beschlagnahme zeigt die wachsende Bedeutung und Entwicklung dieser illegalen Industrie.

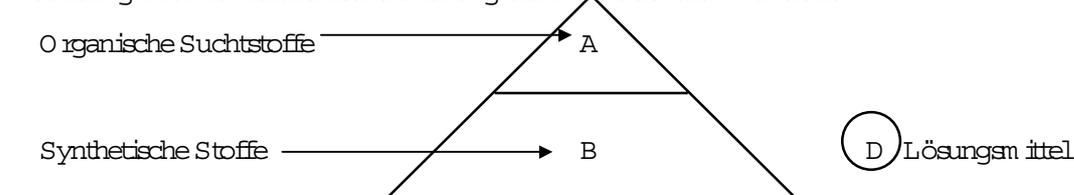
Obwohl das Hauptziel der Konventionen die Beschränkung der Verwendung von Drogen für medizinische und wissenschaftliche Zwecke ist, um den Mißbrauch zu reduzieren, ergeben sich zwei grundsätzliche Probleme: Einerseits konzentriert sich die internationale Politik auf die Kontrolle des Angebots, ohne jedoch die wichtige Rolle der Nachfrage zu berücksichtigen. Dieses ist eine kurzsichtige Herangehensweise an das Drogenproblem, welches damit nur teilweise gelöst werden kann, „international policy has consistently favored supply control over demand reduction. The fundamental realities of consumption underlying drug abuse remain unremedied and largely

unstudied.“¹¹⁴ Andererseits hat die starke Kontrolle dazu geführt, daß die Versorgung mit Opiaten zur schmerztherapeutischen Behandlung teilweise nicht gesichert war. Nach Angaben der WHO handelt es sich bei den betroffenen Ländern hauptsächlich um Entwicklungs- und Schwellenländer. Gleichzeitig sind dieses die Länder mit den höchsten Krebsraten, dennoch wurden z.B. im Jahre 1993 weniger als 20% der jährlichen Gesamtmenge an legalen Morphin in diesen Ländern für Schmerztherapien eingesetzt.

Für eine zufriedenstellende Arbeit des Drogenkontrollprogramms fehlen immer noch ausreichende finanzielle Mittel. Der Drogenexperte der Vereinten Nationen, Zervaas, bestätigte, daß der Haushalt der Organisation verhältnismäßig klein ist, da er auf freiwillige Beiträgen und Spenden basiert. Damit ist sowohl die Flexibilität des Programms als auch die Durchführung langfristiger Projekte begrenzt, die zur Erreichung einer Kontinuität und respektabler Ergebnisse im Bereich des Drogenproblems nötig sind. Aufgrund mangelnder Geldmittel wurde entschieden, daß sich das Programm zukünftig auf die weniger kapitalintensive technische Beratung konzentriert. Je weniger die Regierungen Verantwortung übernehmen, desto größer gestaltet sich das finanzielle Problem. Der Rauschgifthandel hingegen ist ein Bereich, in dem immense Geldsummen umgeschlagen werden.

Auf breiter Basis wurde die Einstufung von Substanzen in Risikobereiche kritisiert, da in den verschiedenen Konventionen nicht nur das System an sich widersprüchlich ist, sondern teilweise nicht berücksichtigt, daß aus weniger risikoreichen Substanzen andere risikoreichere hergestellt werden können. Andererseits werden Substanzen, die wirklich für medizinische und wissenschaftliche Anwendungen benötigt werden, aus politischen Motiven strikt kontrolliert. William B. McAllister¹¹⁵ erläutert den Tatbestand, daß die schwächeren Länder strikte Kontrollen für traditionelle, aus eigenen Regionen stammende Substanzen einführen sollten, während die mächtigen Länder die Kontrolle über die für sie lukrativen bzw. akzeptablen Suchtmittel vermeiden wollen, mit dem Machtgefälle zwischen verschiedenen Ländern. Im folgenden Schema werden einige Widersprüche des Systems der Einstufungen der Vereinten Nationen aufgezeigt.

Abbildung 11: Die hierarchische Ordnung der internationalen Kontrolle



¹¹⁴William B. McAllister. „The international nexus: where worlds collide“, in: „Drug Trafficking in the Americas“. Bruce M. Bagley and William O. Walker III (Hrsg.). Transaction Publisher New Brunswick USA und London (UK), 1994. Kapitel 27. S. 527.

¹¹⁵William B. McAllister. „The international nexus: where worlds collide“, in: „Drug Trafficking in the Americas“. Bruce M. Bagley and William O. Walker III (Hrsg.). Transaction Publisher New Brunswick USA und London (UK), 1994. Kapitel 27. S. 522-523

A lkohol und Tabak → C

Die Drogenpyramide zeigt die hierarchische Ordnung der internationalen Kontrolle. Die breite Basis setzt sich aus den am geringsten kontrollierten Stoffen zusammen. Die Spitze beinhaltet die am stärksten kontrollierten Suchtmittel. Die Kritik basiert darauf, daß die am wenigsten kontrollierten Substanzen wie Alkohol und Tabak jedoch im Vergleich die höchste Rate an durch sie verursachte Todesfälle und Krankheiten aufweist. Gleichzeitig wird der Zugang zu psychotropen Substanzen, mit denen am häufigsten Mißbrauch getrieben wird, nicht ausreichend kontrolliert, sondern sie sind weiterhin auf dem legalen wie illegalen Markt erhältlich. In der Spitze der Pyramide befinden sich die als am wenigsten gesundheitsschädlichen organischen Suchtmittel wie zum Beispiel Cannabis, welches als weniger gefährlich als einige Suchtmittel der Kategorien B und C angesehen wird. Schädliche Lösungsmittel, die besonders in den Schwellenländern ein besonderes Mißbrauchs- und damit Gesundheitsrisiko darstellen, sind bisher nicht in den Einstufungen enthalten und werden daher nicht kontrolliert.

Während die Verabschiedung neuer Konventionen nicht notwendig erscheint, da diese die Instrumente zu einer sinnvollen Bekämpfung des Drogenproblems bereits enthalten sind, ist man von einer vollständigen Implementierung dieser Instrumente jedoch noch weit entfernt. Dieses stellt die wichtige Arbeit des beginnenden 21. Jahrhunderts dar. Gleichzeitig stellt die Verstärkung des Angebots zur Rehabilitation, Prävention und Resozialisierung nicht nur für drogenabhängige Straftäter, sondern auch für die allgemeine Bevölkerung, welche einen Aufklärungsbedarf über die Risiken des Drogenkonsums hat, eine wichtige Herausforderung dar. Seit dem Anbeginn des Völkerbunds bis zu den Vereinten Nationen wurde die Kontrolle des Angebots als Priorität gesehen. Dieses Ziel stellt weiterhin das Hauptziel dar, wobei wichtige alternative Zielsetzungen ignoriert werden, darunter zum Beispiel die Ausbildung, die Behandlung und die Problemlösung im Bereich der sozialen Risikofaktoren, welche den Konsum und die Produktion von Drogen beeinflussen.

Die Instrumente existieren, was jedoch fehlt, ist der Kompromiß der Mitgliedstaaten zu einer einheitlichen Leitlinie und Führung. Die Zahl der Konsumenten hat sich in den letzten zwei Dekaden des 20. Jahrhunderts vervielfacht, gleichzeitig stieg das Interesse an illegalen Aktivitäten aufgrund hoher Profite. Deshalb ist ein wirklicher Kompromiß, wie in der Konvention von 1988 verankert, zwischen den Ländern notwendig, um die Geldwäsche einzuschränken und die Konfiszierung des durch den illegalen Handel gebildeten Vermögens zu ermöglichen. Solange sich kein wirklicher

Kompromiß auf breiter Basis findet, der von allen Ländern mitgetragen wird, wird der illegale Handel nicht an Bedeutung verlieren.

6. ANALYSE EINER NEUEN WELTORDNUNGSPOLITIK (GLOBAL GOVERNANCE): EINE POLITISCHE STRATEGIE ZUR BEKÄMPFUNG DES DROGENHANDELS IM ZEITALTER DER GLOBALISIERUNG?

6.1. Interessenkonflikte und Widersprüche zwischen der lokalen und der nationalen Politik und den internationalen Kompromissen

6.1.1. Das Drogenproblem in Kolumbien: Eine politische Problematik, die eine soziale und ökonomische Orientierung verlangt.

Die Entwicklung der „Narkokratie“¹ in bestimmten kolumbianischen Gebieten und ihre offensichtliche Präsenz auf der nationalen Ebene zeigt die Schwierigkeit einer nationalen Regierung auf, ein Phänomen zu kontrollieren, welches auf der geringen staatlichen Präsenz, auf der schwachen Struktur der politischen Parteien, die keine legitimen Vertreter der Mehrheit sind, und auf der begrenzten oder minimalen Organisation der Zivilgesellschaft, die durch die politischen und wirtschaftlichen Gewaltprozesse historisch fragmentiert ist, basiert.

Die Analyse des Drogenhandels umfaßt drei Aspekte: ein gesundheitliches Problem, ein allgemeines kriminalistisches Problem und ein Problem der nationalen und internationalen Sicherheit. Es erscheint wichtig, die sozialen Hintergründe zu identifizieren, die die Ausbreitung der Drogenkriminalität in Kolumbien begünstigen.

Es hat sich gezeigt, daß repressive Maßnahmen nicht zu einer Lösung der existierenden strukturellen Probleme in den Anbaugebieten beitragen konnten. Ganz im Gegenteil, sie haben Gewalt und Verletzung der Menschenrechte in Kolumbien massiv verstärkt. In diesen Gebieten veränderte sich die Problematik für die Menschen von der Sorge um die Befriedigung der Grundbedürfnisse zu einer Form des illegalen Widerstandes gegen den Staat. In den Städten entstand aufgrund dieser Problematik eine äußerst professionell organisierte Kriminalität, die Folge der Verschlechterung der Lebensbedingungen fast aller Gruppen war, d.h. nicht nur für die gut ausgebildeten Mittelschichten, sondern auch für die Arbeiterklasse.

¹ Juan Gabriel Tokatlian. „Seguridad y Drogas: una cruzada militar prohibicionista“ in „Orden mundial y seguridad“. TM Editores. Kolumbien, 1994. Das Konzept „Narkokratie“ bezeichnet die aufgrund des Drogenproblems in Kolumbien entstandene Phänomene und schließt nicht nur Aspekte bezüglich des Anbaus, der Herstellung und des Verkehrs mit illegalen Drogen, sondern auch die Präsenz dieser Problematik in den sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen auf lokaler und nationaler Ebene in Kolumbien ein. Narkokratie wird als die Macht des Drogenhandels auf politischer Ebene aufgrund seiner ökonomischen Gewinne, verstärkt durch soziale Unterstützung resultierend aus dem Druck der Bedrohung und der eigenen Werte dieser Macht verstanden.

Der kolumbianische Staat ist dadurch in eine fast aussichtslose Lage geraten: er ist unfähig, Entscheidungen zu fällen, die der sozialen und ökonomischen Realität des Landes angemessen sind. Eine langfristige Lösung in bezug auf das Problem des Anbaus und der Herstellung illegaler Drogen ist nicht in Sicht. Auf internationaler Ebene kann Kolumbien keine Erfolge vorweisen: Das Land verliert aufgrund der fortgeschrittenen repressiven Maßnahmen die relativen „Vorteile“ aus dem Drogengeschäft, da die Drogenhändler es vorziehen, ihre Gewinne im Ausland zu investieren und ihre Drogengeschäfte in weniger kontrollierten Regionen aufzunehmen. Auch bei Befolgung rechtsstaatlicher Grundsätze verliert das Land, da sich die internationale Hilfe an politischen Auflagen wie der Respektierung der Menschenrechte sowie der Verteidigung der Demokratie und anderer Wertvorstellungen orientiert. Der kolumbianische Staat kann diese Forderungen aufgrund seiner Repressionspolitik, die immer wieder zu schweren Menschenrechtsverletzungen führt, jedoch nicht erfüllen. Auf diese Weise erlebt das Land eine Isolierung in der internationalen Gemeinschaft.

Die Führung eines Dialogs mit allen an der Problematik beteiligten Gruppen wäre erforderlich. Die Guerilla und paramilitärische Gruppen, die durch ihre Gewalt die Bevölkerung im ganzen Land drangsalieren, sind ein entscheidendes Element im Friedensprozess. Solange der kolumbianische Staat nicht die Bereitschaft zeigt, mit diesen Gruppen ernsthaft zu verhandeln, ist jede Drogenbekämpfung in Kolumbien zum Scheitern verurteilt.

Obwohl eine Ureinwohner- und eine Bauernorganisation existieren, spielten diese bisher keine entscheidende Rolle in der Formulierung einer Friedenspolitik, da diese Interessenvertretungen Defizite in bezug auf eine gemeinsame Arbeit bei der Durchführung von alternativen Projekten gezeigt haben. Die wenigen existierenden Nichtregierungsorganisationen streiten um Zuschüsse vom Staat oder von internationalen Hilfsorganisationen, da ihnen nur begrenzte finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Diese Aspekte weisen auf das Handlungsdefizit sowie das Fehlen einer Orientierung bezüglich der Ziele und Interessen der Beteiligten in der Drogenproblematik hin. Die Situation erfordert die Durchsetzung einer klaren Annäherungsregelung, um einen erfolgreichen Dialog mit den Beteiligten durchführen zu können. Es geht um die Entstehung einer Organisationsfähigkeit sowohl in den staatlichen Institutionen als auch in den nichtstaatlichen Organisationen, um eine Interessenkonvergenz zwischen den Beteiligten zu ermöglichen. Die Institutionalisierung eines Dialogs wäre ein Prozess, der beteiligten Akteuren eine Teilhabe an der Macht ermöglicht, was die Kosten einer Verhandlung verringert und die Erwartung möglicher gemeinsamer Lösungen bestätigt. „Regelung ist dann wünschenswert, wenn das unregelmäßige Verhalten von Akteuren Auswirkungen hat, die entweder deren eigene Interessen oder die Interessen

von Dritten beeinträchtigen (oder weniger als möglich und wünschenswert fördern). Auch die gesellschaftliche Selbstregulierung erfordert deshalb die Fähigkeit zur Formulierung und Implementation von Maßnahmen, die erwünschtes Verhalten der Anbieter und Nachfrager wahrscheinlicher und unerwünschtes weniger wahrscheinlich machen. Dies setzt Organisationsfähigkeit voraus.² Der kolumbianische Staat verfügt über die Möglichkeit, eine führende Rolle bei Verhandlungen zu übernehmen. Die kolumbianische Lage verlangt eine doppelte Annäherung, das heißt, einerseits den Dialog, andererseits eine glaubwürdige Sozialpolitik, um fangreiche Investitionen in Sozialbereich und in der Infrastruktur. Vor allem geht es um die Realisierung der Substitution des illegalen Anbaus.

Solange der kolumbianische Staat die Korruption nicht direkt bekämpft und ernsthafte Maßnahmen dagegen ergreift, die es ihm erlauben, auf internationaler Ebene als seriöser Gesprächspartner aufzutreten, werden die Eingangstüren zum legalen Markt geschlossen bleiben. Auf diese Weise führt die „Wirtschaft der offenen Türen“ zu einer Ökonomie der geschlossenen Türen, das gilt für alle Staaten, die Korruption, Verletzung der Menschenrechte und wachsende soziale Ungleichgewicht politisch nicht ernsthaft bekämpfen wollen oder können.

Nach 20 Jahren erfolglosem Kampf gegen den Drogenhandel muß der kolumbianische Staat die Antidrogenpolitik neu formulieren, da das ständige Scheitern der existierenden Drogenpolitik zur Schwächung der Legitimität des Staates und damit zum Verlust seiner Rolle als aktiver Akteur in der internationalen Arena führt.

Das Korruptionsproblem wird auf legislativer Ebene durch ein schwaches Parlament verstärkt, das sich mit den illegalen ökonomischen Machtstrukturen des Landes arrangiert hat. Außerdem ist die Korruption durch die Exekutive aufgrund ihrer Akzeptanz und Teilnahme an illegalen Aktivitäten des Drogenhandels, ihrer Manipulation durch das Parlament sowie aufgrund ihrer Entscheidungsunfähigkeit verstärkt in alle gesellschaftlichen Bereiche vorgedrungen. Eine weitere Intensität hat die Korruption durch die Judikative erfahren, die aufgrund der Verwahrlosung des Staates und der dauernden Bedrohungen seitens des Drogenhandels bestechlich und ängstlich geworden ist. Die Korruption korrespondiert aber auch mit dem Mißbrauch der Menschenrechte seitens der staatlichen Streitkräfte, da diese die Kooperation der paramilitärischen Gruppen akzeptieren konnten, um den Krieg gegen die Guerillagruppen durchzuführen, mit der Folge des Mißtrauens und der Schwächung der Institutionen. Das Korruptionsphänomen eskalierte aufgrund

² Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf, (Hrsg.). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main; New York.

des Fehlens einer einsatzfähigen und einsatzbereiten Polizei, da es dieser Institution an finanziellen Ressourcen mangelt, und sie kontinuierlich von den Drogenhändlern sowie von den staatlichen Streitkräften ausgenutzt wird. Schließlich hat sich die Korruption aufgrund der Schwäche einer organisierten Zivilgesellschaft zugespitzt. Die bestehenden Organisationen sind vom staatlichen Repressionsapparat, der sich noch immer an der Doktrin der nationalen Sicherheit orientiert, wonach soziale Bewegungen zu sozialer Unordnung führen und dafür unterdrückt werden müssen.

Auf diese Weise hat sich in der Denkweise des Bürgers eine Akzeptanz der Illegalität etabliert, was die Apathie und Anomie der Gesellschaft zur Folge hat und die Illegalität als Überlebensweise toleriert. Dies zeigt der Individualismus, das Fehlen an Ehrlichkeit in der Gesellschaft und der Mangel an sozialer Kohäsion unter den Gruppen, die diesen Zustand akzeptieren. Wie in Kapitel über Kolumbien erwähnt, „ist die kolumbianische Gesellschaft in die Falle der Unehrlichkeit gegangen.“³

Aufgrund der Tatsache, daß die kolumbianische Antidrogenpolitik dem internationalen Druck folgt und nicht auf einer detaillierten Untersuchung über die Lage des Landes beruht, sind breite Informationslücken entstanden. Ebenso wurden Maßnahmen ergriffen, die die ländliche Bevölkerung stark beeinträchtigen. Die Bauern und Ureinwohner haben im illegalen Anbau einen rentablen Markt gefunden, der ihnen in Gegensatz zu dem kolumbianischen Staat für legale Produkte die Existenz sichern konnte.

Allerdings haben die internen Kämpfe um den Drogenmarkt zwischen den Drogenhändlerkartellen, den Guerillagruppen, den Zwischenhändlern und den paramilitarischen Gruppen zu Unsicherheit, Gewalt und sozialen Problemen im Land geführt, wie z.B. zur Vertreibung von Personen, die vor dem Terror fliehen. Diese Gruppen von Emigranten aus den kleinen Dörfern werden zum sozialen Zündstoff in den großen Ballungsgebieten, in denen sie sich in die Masse bereits Arbeitsloser einreihen und Ghettos bilden, in denen die Illegalität der einzige Weg für das Überleben ist.

Das Drogenproblem, betrachtet als ein Phänomen, das stabile soziale Strukturen einer Gesellschaft zerstört, hat folgende Konsequenzen: Auf ökologischer Ebene hat es die Umweltverschmutzung und die Zerstörung von Naturschutzgebieten mit sich gebracht. Die Verwendung von Chemikalien bei der Verarbeitung der Koka und des Mohns hat das ökologische System des Amazonas und der

Campus Verlag, 1995. S. 20.

³ Francisco Elías Thoumi. „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Cei-Cerec. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1990. S. 105.

Andenregion verändert. Auf sozialer Ebene hat das Drogenproblem die Vertreibung von Tausenden von Personen in die Ballungsgebiete bewirkt, wo sie als Arbeitslosen enden und deshalb die Elendsviertel am Stadtrand vergrößern, in denen Gewalt vorherrscht und die außerhalb der sozialen Ordnung stehen. Auf politischer Ebene hat der Drogenhandel die neuen lokalen Einrichtungen korrumpiert, was den Verlust einer partizipativen Demokratie sowie die Zermürbung des Staates zur Folge hat. Auf diese Weise verliert der Staat seine Entscheidungsfähigkeit und seine Legitimität als Akteur in der internationalen Gemeinschaft. Auf wirtschaftlicher Ebene hat das Drogengeschäft nur scheinbare Aufschwünge bewirkt und Wachstum im Bausektor sowie im Dienstleistungssektor produziert, d.h. in wirtschaftlichen Sektoren, in denen illegale Gewinne erzielt werden konnten. Dies führte zu inflationären Prozessen, die wiederum die von der Regierung ergriffenen Maßnahmen bremsen. Auf militärischer Ebene hat das Drogenproblem die Bildung von paramilitärischen Gruppen zur Folge gehabt, die die legalen Strukturen der Streitkräfte für sich nutzten und durch Korruption zum Verlust der realen Ziele ihrer Einrichtung führten. Im Hinblick auf die gesellschaftlichen Wertvorstellungen hat das Drogengeschäft die Bedeutung und den Wert der legalen Arbeit, der Gemeinschaft und des Respektes vor dem Gesetz zerstört, indem es leichtes und schnelles Geld bot. Illegale Möglichkeiten zur Erreichung eines hohen materiellen Standards haben das ethische Gefüge der Gesellschaft verändert.

Das Drogenproblem Kolumbiens führt den Staat an den Rand seiner Funktionsfähigkeit. Der kolumbianische Staat handelt nicht notwendigerweise als grundsätzlicher Akteur in dieser Problematik, da er von der Drogenstruktur absorbiert wurde und gleichzeitig die Kräfte der Zivilgesellschaft durch die organisierte Gewalt und Desartikulation der gegründeten Gruppen reduziert hat. Der Staat als juristisches und politisches Organ wird von Institutionen gebildet, die interagieren, um das Gemeinwohl der Gesellschaft zu ermöglichen. Außerdem ist er Gründer von Verhalten, Einstellungen und Prozessen, die die Möglichkeit der Koordination von Kräften und verschiedenen Instanzen verlangen. „Das Fehlen eines staatlichen Gewaltmonopols wirkt sich unmittelbar auf die Friedensarbeit vor Ort aus: Praktische Konfliktvermittlung und Nothilfe laufen ins Leere, wenn es in zermürbten Gesellschaften keine Ansprechpartner mehr gibt. Die Frage, wie Staatszerfall zu verhindern ist, regionale Institutionen gestärkt werden können und globale Rechtsstaatlichkeit umgesetzt werden sollte, lassen sich insofern als zentrale Problemstellung kristallisieren.“⁴

⁴ Stiftung Entwicklung und Frieden (HEG). „Regionale Friedenspolitik... Scharnier zwischen globalen und lokalen Akteuren“ in: „SEF News Globalisierung, Nr. 3, Bonn, Juni 1998, S. 6.

Ein aktiver und lernfähiger Staat, der den Weg für das Erreichen des Gemeinwohls sichert, erlaubt die Entstehung einer teilnehmenden Zivilgesellschaft mit klaren Zielen. In der Phase der Globalisierung ist die aktive Teilnahme des Staates und der Zivilgesellschaft an der Bewältigung der neuen Herausforderungen notwendig. „In den Bemühungen um eine Weltordnungspolitik geht es um die Architektur und das Innenleben einer Weltfriedensordnung von der unteren Ebene des befriedeten Einzelstaates über dessen Integration in Regionalverbände bis hin zur obersten Ebene, wo internationale Organisationen und internationale Regime dauerhafte institutionelle, auch rechtlich verfaßte Rahmenbedingungen für einen zivilisierten Umgang mit unvermeidbaren Konflikten schaffen.“⁵ Dies zeigt die Wichtigkeit der Staaten als entscheidende Akteure in der Entstehung und Erreichung einer neuen internationalen Ordnung.⁶ Die Drogenproblematik zeigt sich als ein Phänomen mit großen Rückwirkungen auf sozialer, politischer und wirtschaftlicher Ebene. Aus diesem Grund verlangt ihre Bekämpfung nicht nur eine Zusammenarbeit zwischen den Staaten, sondern auch und als Grundelement dieser Entwicklung einen stärkeren Staat mit aktiven Institutionen und einer organisierten Zivilgesellschaft. Diese Theorie läßt sich durch das Pyramidenschema von Senghaas⁷ wie folgt skizzieren. Die Basis des Dreiecks wird durch die einzelnen Staaten gebildet.

Abbildung 12: Neue Weltordnungspolitik



Wenn der kolumbianische Staat an der neuen Weltordnungspolitik als entscheidender Akteur teilnehmen und die auf internationaler Ebene getroffenen Entscheidungen, um die Herstellung und

⁵ Dieter Senghaas. „Von Internationalismus zur Weltordnungspolitik“, in: „SEF News Globalisierung“. Stiftung Entwicklung und Frieden. Nr. 3, Bonn, Juni 1998. S. 7-9.

⁶ Dietrich M essner; Franz N uscheler. „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik“. S. 19. Die Autoren zeigen, daß „Die Nationalstaaten zwar Hauptakteure der internationalen Politik bleiben und eine unverzichtbare Schamierfunktion zwischen den verschiedenen Handlungsebenen der Global Governance-Architektur behalten, aber sie nicht mehr die einzigen Akteure sind. Die „geteilte Souveränität“ nimmt ihnen nicht das Gewaltmonopol nach innen, fordert ihnen Souveränitätsverzicht ab, um die kollektive Bearbeitung von globalen Probleme zu ermöglichen.“

⁷ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). „Globalisierung. Wege zur politischen Gestaltung“, in: SEF News Globalisierung. Nr. 3, Juni 1998. S. 9.

Verwendung illegaler Substanzen zu kontrollieren, beeinflussen will, muß er sich selbst strukturieren und seine Institutionen verstärken, um eine entscheidende Bekämpfung der Korruption und der Gruppen, die soziale, politische und wirtschaftliche Instabilität hervorrufen, durchführen zu können. Dies meint, ein sich der Sanierung seiner Strukturen und zur Verstärkung der sozialen Kräfte verpflichtender Staat.

Unter diesen Bedingungen ist eine Marginalisierung Kolumbiens auf internationalem Niveau weder zweckmäßig, noch wünschbar, weil das Land die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die politische Akzeptanz verlieren wird. Außerdem sind es die Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltaspekte, die internationale Verhandlungen verlangen, da diese Bereiche die nationalen Grenzen überschreiten und das Einflußfeld sich in den verschiedenen von der Illegalität betroffenen Staaten erstreckt. Aus diesem Grund ist die Umsetzung einer internationalen Kooperation und Zusammenarbeit als ein Aktionsmechanismus für den Kampf und gegen die organisierte Kriminalität notwendig. Auf regionaler Ebene zeigte sich, daß immer dann, wenn sich die Länder der Andengemeinschaft trafen, um die Möglichkeit zur Bekämpfung des Drogenhandels vorzuschlagen und zu besprechen, sie sowohl auf politischer Ebene internationale Anerkennung als auch auf wirtschaftlicher Ebene Investitionen und Darlehen für die betroffenen Bereiche erreichten. Die Stärkung der regionalen Abkommen und der Zusammenarbeit können den Subkontinent zu einem strategischen Entwicklungspunkt werden lassen, wenn das Bestehen eines dynamischen Marktes in Südamerika, wie es der Fall in bezug auf den Mercosur ist, bedacht wird. Obwohl sich Südamerika im internationalen Kontext als ein für ausländische Investitionen offener Subkontinent mit großen Kapazitäten im Außenhandel darstellt, bestehen Probleme in bezug auf die politische, soziale und ökonomische Stabilität, die zu einem Hindernis für die Konsortien und transnationalen Unternehmen werden, weil sie in diesen Problemfeldern ökonomische Risiken sehen.

Die Drogenpolitik in Kolumbien in der Phase der Globalisierung ist im Zusammenhang mit den folgenden sechs Aspekten zu sehen:

- Stärkung der Arbeit und Handlungsfähigkeit des Staates als grundsätzlicher Akteur bei der Formulierung der Antidrogenpolitik, die als Grundlage die reale soziale, politische und ökonomische Problematik der Beteiligten einbezieht.
- Stärkung der Institutionen des Staates, damit sie eine kohärente nationale Politik vorantreiben, um auf diese Weise den Verlust der Kräfte und Mittel im Kampf zu vermeiden. „Die Existenz von

geeigneten Institutionen kann die Verlässlichkeit wechselseitiger Erwartungen erhöhen und so die Transaktionskosten senken.“⁸

- Sanierung der öffentlichen Institutionen, damit diese in ein „bürgernahes Modell“ umgesetzt werden. Dieser Prozeß der Bekämpfung der Korruption fordert einen tragbaren Kompromiß der politischen Akteure.
- Stärkung der sozialen Gruppen und Nichtregierungsorganisationen, die Projekte in Verbindung mit der sozialen und politischen Formation der Bevölkerung durchführen, mit dem Ziel, die Anomie und Akzeptanz der Illegalität als Lebensform zu bekämpfen.
- Stärkung der regionalen Integrationsprojekte, um die Änderungen einschafft in einen internationalen Akteur mit einer kohärenten Politik zu konvertieren, die die betroffenen Ländern begünstigt.
- Ausweitung des internationalen Rahmens bei der Suche nach internationalen Akteuren, die neue Modelle der Bekämpfung und der Annäherung an die Drogenproblematik vorschlagen, aber gleichzeitig die Verhandlungsmöglichkeiten für andere Bereiche wie z.B. wirtschaftliche, kulturelle und politische Bereiche öffnen.

Die neue Weltordnungspolitik, die auch eine Steuerung der Antidrogenpolitik umfassen müßte, benötigt entscheidungsfähige Staaten, um eine internationale Arbeitsleistung zu erreichen. In diesem Zusammenhang gibt es in Kolumbien noch umfangreiche Vorleistungen zu erbringen, um als nationaler Akteur in einem weltweiten Netz von Aktionen eine zuverlässige Rolle spielen zu können.

6.1.2. Deutschland: Eine nationale Orientierung, die den Konsum als gesundheitliches Problem und den Handel mit illegalen Substanzen als Sicherheitsproblem für die Bevölkerung einstuft

Auch in den Gesellschaften, in denen Drogen konsumiert werden, besteht Handlungsbedarf. Aus der Sicht der Drogenkonsumländer stellt Deutschland einen besonderen Fall dar, weil sich hier für die Formulierung einer Drogenpolitik Konflikte zwischen den wirtschaftlichen und politischen Interessen ergeben haben. Das Ergreifen von Gesetzen und Regelungen im Zusammenhang mit den internationalen Abkommen zur Drogenkontrolle zu Beginn dieses Jahrhunderts waren in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg möglich, als das Land durch den Versailler Vertrag gezwungen wurde, die existierenden Konventionen zu unterzeichnen. Diese Situation deckte Widersprüche und Konflikte zwischen der Entscheidungsfähigkeit des Staates, den internationalen Verpflichtungen und den ökonomischen Interessen während dieser Zeit auf. Die Entwicklung der Drogenproblematik in

⁸ Renate Mayntz; Fritz W. Schapf W. (Hrsg.). „Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung“. Frankfurt am Main, New

Deutschland, d.h., die Präsenz von Aspekten in Verbindung mit der Herstellung, dem Verkehr und Konsum illegaler Substanzen, der Ausnutzung des Finanzsektors für die Geldwäsche aus dem Drogenhandel parallel zu der Entwicklung einer legalen und einflussreichen Pharmaindustrie, macht das Land zu einem entscheidenden Akteur für die Formulierung und Durchführung einer neuen internationalen Antidrogenpolitik.

Deutschland reagierte erst zu Beginn der 80er Jahre mit verstärkten Repressionsmaßnahmen auf das Drogenproblem, als der Konsum illegaler Substanzen stieg und als gesundheitliches Problem eingestuft wurde. Die Bekämpfung hatte das Ziel, die Ansteckungsgefahr durch andere Krankheiten mittels Verwendung von Spritzen unter den Abhängigen zu vermeiden. Die Orientierung in der Drogenpolitik war zwar repressiv ausgerichtet, hatte aber bei weitem nicht die Intension wie in Kolumbien. Erst in den 90er Jahren, als der Drogenkonsum durch eine Fehleinschätzung der Regierung massiv stieg, wurde das Land offensichtlich mit dem Drogenproblem konfrontiert. Außerdem forderte die internationale Gemeinschaft, stärkere Kontrollen für die zur Verarbeitung der illegalen Pflanzen erforderlichen Chemikalien, für den Finanzsektor und gegen den Missbrauch des Banksystems auszuüben. Aus diesem Grund entwickelte sich eine repressive Politik in Deutschland, die die soziale Drogenpolitik beeinträchtigte und die zu einer nationalen Diskussion über eine mögliche Legalisierung des Drogenkonsums führte.

Auf internationaler und nationaler Ebene traten konfliktreiche Situationen auf, die die Entscheidung für eine deutsche Orientierung in der internationalen Drogenpolitik erschwerten. Es wurden strikte interne Kontrollen gegen die organisierte internationale Kriminalität gefordert, da diese ihr Einflussfeld insbesondere in den südlichen und östlichen Regionen Europas ausdehnten. Deutschland spielte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle aufgrund seiner geographischen Lage. Es wurde nicht nur eine Neuformulierung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, sondern auch eine Neuformulierung des Drogenproblems bezüglich der Prävention und Rehabilitation der Abhängigen gefordert.

Es ist hervorzuheben, daß das föderalistische politische System Deutschlands bei der Formulierung der Drogenpolitik eine wichtige Rolle spielt, weil es einerseits eine größere Entscheidungsfähigkeit für die Städte bedeutet, aber andererseits zu Konflikten und Widersprüchen mit der Bundesregierung führte, eine einheitliche und konsequente Drogenpolitik zu gestalten.

Der nationale Rauschgiftbekämpfungsweg ist ein Hybrid der verschiedenen Ansichten der Minister der 16 Bundesländer, mit dem versucht wurde, den Anbau, die Herstellung, die Lieferung und den Verkauf illegaler Substanzen zu bestrafen. Obwohl sich die Säulen des nationalen Bekämpfungswegs an der Einschränkung der Nachfrage durch Prävention und unterschiedliche Hilfe für die Drogenabhängigen sowie an der Kontrolle des Handels mit Drogen orientierten, um das nationale und internationale Angebot zu verringern, sind die Ergebnisse unbefriedigend und enttäuschend. In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Drogenkonsumenten harter Drogen stark erhöht, und das Drogengeschäft hat sich in Deutschland deutlich ausgebreitet.⁹ Die Drogenherstellung ist nicht mehr ein isoliertes Problem ohne weitere negative Wirkungen für das Land. Nach Angaben des Bundeskriminalamtes hat sich die Zahl der Verbrechen in Verbindung mit Drogen zugespitzt. Aus diesem Grund wandelte sich die Drogenproblematik von einem gesundheitlichen Problem zu einem nationalen Sicherheitsproblem und zu einer Problematik gegen die internationale Stabilität. Deutschland wurde zum Transitland illegaler Substanzen nach Westeuropa. Als Konsequenz hat sich die Gewalt und Macht der Drogenbanden erhöht und die Zahl der in diese illegalen Aktivitäten verwickelten Personen multipliziert. Parallel dazu ist die Zahl der Erstkonsumenten sowie der Konsumenten harter Drogen gestiegen. Die Ausbeutung des Finanzsektors durch die organisierte Kriminalität ist nach wie vor in den Berichten der Polizei und der Wissenschaftler zu finden, obwohl neue Gesetze und Regelungen zur Unterbindung verabschiedet wurden. Die Drogenpolitik hinsichtlich der Prävention ist sowohl in den liberalen Bundesländern, in denen Substitutionsprogramme durchgeführt wurden, als auch in den stärker kontrollierten Bundesländern unbefriedigend. Dieses Bild zeigt, daß die Repressionspolitik, aber auch die Sozialpolitik in bezug auf Rehabilitations- und Präventionsprogramme in Deutschland mit negativen Ergebnissen zu rechnen hat.

Die Antidrogenpolitik hat hinsichtlich der Prävention und Rehabilitation Defizite bei der Durchführung der Projekte und Programme, insbesondere aufgrund des begrenzten Budgets, der begrenzten Zahl von Therapieplätzen und des limitierten Interesses an Forschungen im Bereich der Drogenabhängigkeit zu verzeichnen. Die von dem Innenministerium durchgeführten Projekte sind ohne die Möglichkeit einer Fortsetzung nach kurzer Zeit ausgelaufen, da die Bundesländer kein langfristiges Interesse an den Projekten zu haben scheinen oder weil es innerhalb der Bundesländer finanzielle und organisatorische Defizite gibt. Dies meint, daß eine Antidrogenpolitik hinsichtlich der Rehabilitation aufgrund des Fehlens am politischen Willen, die Projekte und Forschungsbereiche

⁹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „Politik gegen Drogen. Aktuelle Bilanz 1997“. Bonn 1997. S 4-6. Es wurde in diesem Zusammenhang geschrieben: „Seit 1994 haben sich die Zahlen der Erstkonsumenten wieder erhöht. Die Zahl stieg 1995 um 4,9% und 1996 um 12,9% in Vergleich zum Vorjahr [...] 1712 Menschen sind in Deutschland im Jahre 1996 an den Folgen ihres Drogenkonsums gestorben. Dies sind 9,4% mehr als im Vorjahr.“

fortzusetzen, zum Scheitern verurteilt ist. Die repressiven Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Konsum haben gezeigt, daß dieses Konzept kein erfolgreiches Modell ist, um den Drogenkonsum zu vermeiden. Die Gründe dieses Scheiterns liegen einerseits in der Ohnmacht der Justiz, da verhaftete Drogenabhängige oder Drogenhändler gewöhnlich nur geringe Mengen bei sich tragen und aus diesem Grund nicht bestraft werden können; andererseits in dem Mangel an Plätzen für die Rehabilitation der Drogenabhängigen. Außerdem ist es nach der deutschen Verfassung nicht möglich, eine Person zu der Teilnahme an einer Entziehungskur zu zwingen. Ein weiterer Aspekt dieser Problematik ist die Debatte über die Legalisierung des Konsums, da es nicht genügend Information darüber gibt, wie eine derartige Drogenpolitik gestaltet sein könnte. Diese Situation führt zur Verwirrung in der Bevölkerung. Da die Drogenpolitik in den einzelnen Bundesländern auf verschiedene Art und Weise durchgeführt wird, kann dies in der Zukunft die Entstehung und Ausweitung problematischer und konfliktreicher Situationen zur Folge haben. Alle diese Aspekte sind durch eine Herangehensweise gekennzeichnet, die durch die lokalen Interessen, die nationale Antidrogenpolitik und die internationalen Verpflichtungen geteilt ist. Es kann festgestellt werden, daß die staatliche Steuerung und die lokale Selbstorganisation bezüglich der Prävention und Kontrolle ein konfliktreiches Verhältnis haben, da die Dynamik der Bekämpfung des Drogenkonsums und -verkehrs mit illegalen Substanzen unterschiedliche Orientierungen aufweist. Das Ergreifen von lokalen Initiativen, wie es der Fall in Schleswig-Holstein war, nämlich eine ärztliche Verschreibung von Haschisch und dessen Verkauf in privaten Apotheken an Konsumenten harter Drogen, stieß auf starke Widersprüche bei der Bundesregierung.

Diese Situation zeigt, daß die Institutionen als Organisationen im politischen System kein neutrales Szenario sind und daß sie entweder Restriktionen setzen oder Optionen in den Verhandlungen stellen können.¹⁰ Es wird deutlich, daß die Interessenkonflikte zwischen den beteiligten Akteuren Hindernisse für die Problemlösung bzw. für Annäherungen darstellen können. „Wahrscheinlicher sind jedenfalls Interaktionskonstellationen zwischen eigenständigen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren, die unter unterschiedlichen normativen Anforderungen stehen, sich in ihren Eigeninteressen und Identitäten unterscheiden, und die auch von unterschiedlichen Situationsdeutungen ausgehen. Auch damit sind jedoch effektive Problemlösungen in Politiknetzwerken nicht ausgeschlossen. Selbst die egoistisch-rationale Verfolgung von Partialinteressen kann zu einwohlerverträglichen Lösungen führen, wenn in Verhandlungen

¹⁰ Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf. (Hrsg.) „Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung“. Frankfurt am Main; New York. Campus Verlag, 1995. S. 43.

Ausgleichszahlungen vereinbart oder mehrere Entscheidungen zu Paketlösungen gebündelt werden können.“¹¹

Die internationale Rolle Deutschlands in bezug auf die Formulierung einer internationalen Drogenpolitik erscheint für Deutschland nachrangig. Die internationalen Konventionen der UNO wurden in den letzten Jahren durch das Parlament ratifiziert, jedoch sind die Maßnahmen für die Bekämpfung des Drogenphänomens noch zu ergreifen. Deutschland hat sich nicht mit überzeugenden Initiativen in den internationalen Foren hervorgetan. Auf internationaler Ebene hat es sich entschlossen, der repressiven Orientierung zu folgen, während es sich auf nationaler Ebene für eine soziale und präventive Entwicklung sowie für die Rehabilitation eingesetzt hat. Dieser Widerspruch hat zur Folge, daß die Investition in Projekte für die Rehabilitation, Prävention und Forschung bezüglich der Ursachen des Drogenkonsums möglicherweise stark beeinträchtigt wird, wenn die Bundesregierung eine repressive Politik verfolgt.

Obwohl die internationale Zusammenarbeit eine der Säulen des Rauschgiftbekämpfungsplans ist, muß klargestellt werden, daß sich die Kooperation Deutschlands auf die Ausbildung der Polizei anderer Länder beschränkt hat. Es gibt keine Investitionen im Bereich der Gesundheit oder Forschung in bezug auf die sozialen Konflikte in den von der Drogenherstellung betroffenen Ländern. Obwohl sich die von Deutschland aufgestellten Kriterien für die internationale Hilfe an politischen Werten, wie die Verteidigung der Demokratie, der Respekt der Menschenrechte, die Reformen der Justiz, orientieren, ist eine aktive Partizipation für die Realisierung dieser Kriterien sehr begrenzt. Dies meint, daß Deutschland sich, obwohl ein wichtiger internationaler Akteur, nicht als entscheidendes und initiatives Element vorgestellt hat. Die Partizipation in regionalen Integrationsprojekten, wie die Europäische Union, in internationalen Regimen, wie die Welthandelsorganisation (WTO), oder in internationalen Organisationen, wie die Vereinten Nationen, hat sich nicht nur darauf beschränkt, einen ständigen Sitz in diesen Instanzen zu bekommen. Diese Partizipation bedeutet vor allem die Übernahme der gemeinsamen Verantwortung auf internationalem Niveau und die Ausweitung seiner Kooperationsfähigkeit durch die Entstehung und den Vorschlag neuer Problemlösungsmodelle bezüglich internationaler Konflikte, die die nationalen Interessen beeinträchtigen und umgekehrt. Diese Forderung nach Kompromißfähigkeit und Bereitschaft sollte auf internationaler Ebene gezeigt werden. „Die deutsche Außenpolitik braucht - über ihren Auftrag der Friedensbewahrung und Wohlstandsmehrung hinaus - ein neues Leitbild. Nationale Interessen können in vielen Bereichen nur noch auf der Grundlage internationaler

¹¹ Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf. (Hrsg.) „Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung“. Frankfurt am Main, New York.

Kooperation und gemeinsamer Problemlösung im Kontext der Weltgesellschaft gesichert werden [...] Bisher fehlt es an einer überzeugenden deutschen UN-Politik. Die Übernahme «globaler Verantwortung» darf sich nicht auf das Bestreben, einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu bekommen, und auf die Bereitschaft, sich an internationalen Militäreinsätzen zu beteiligen, beschränken. Den sich wiederholenden Absichtserklärungen, die UNO stärken zu wollen, müssen überzeugende Taten folgen.¹²

Auf diese Weise verlangt eine zukünftige Partizipation Deutschlands bei der Formulierung und Steuerung einer Antidrogenpolitik in der Globalisierung eine bessere Strukturierung der nationalen Drogenpolitik, um die Projekte und Programme zur Bekämpfung des Drogenkonsums und der Rehabilitation der Bundesländer zu fördern, mit dem Ziel, mit innovativen Vorschlägen an der Problemlösung internationaler Konflikte teilzunehmen. Die Kompromißfähigkeit und Bereitschaft mit anderen internationalen Instanzen zusammenzuarbeiten, bedeutet die Fähigkeit, zum Teil auf Souveränität zu verzichten, um eine multilaterale Partizipation zu ermöglichen. Dies meint, daß die Wahrnehmung der nationalen Interessen und die Orientierung an den Imperativen für eine Weltordnungspolitik bestimmt und aufeinander bezogen werden müssen. Andererseits wird es aufgrund der Tatsache möglich, daß Deutschland das Land ist, das die dritthöchsten Direktinvestitionen in Lateinamerika tätigt, einen wirksamen Dialog zwischen den Ländern dieses Subkontinents und Deutschlands zu führen, der den Beteiligten bessere Handlungsbedingungen ermöglicht. Das Konzept des „Partnership“, d.h. der wirtschaftlichen „Partnerschaft“ und politischen Verhandlungspartnerschaft in der Drogenbekämpfung, kann den Wechsel des existierenden politischen Modells bedeuten, damit die Hilfe für die betroffenen Länder nicht mehr als einfaches „Geben“, sondern als „Entstehung der Voraussetzungen“ für die Lösung des Problems verstanden wird, um die regionalen und lokalen Strukturen der Drogenbekämpfung und der Prävention zu stärken. Ein stärkerer Kompromiß sowie eine stärkere Zusammenarbeit in den o.g. Bereichen durch die internationalen Organisationen oder regionalen Integrationsprojekte würde die Perspektive für eine neue Annäherung öffnen.

Der bestehende Konflikt zwischen einer nationalen und einer internationalen Drogenpolitik, wie er in Deutschland zu beobachten ist, zeigt die unterschiedlichen Interessen, die einer Formulierung und Steuerung einer Drogenpolitik gegenüber im Wege stehen. Die wichtigste Herausforderung der

Campanus Verlag, 1995, S. 32.

¹² Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), „Deutsche Verantwortlichkeit“, in: „Global Governance. Policy paper 2“, Bonn, 1998, S. 9-10. Dieses Dokument schlägt vor, daß die Rolle Deutschlands auf internationaler Ebene nach folgenden Kriterien betrachtet wird: „* die prinzipielle Bereitschaft zeigen, durch partielle Souveränitätsverzicht die Mandate der UN-Organisationen zu erweitern; * durch höhere Finanzleistungen die Handlungsfähigkeit des UN-Systems stärken; * sich aktiv in den Reformdiskussionen um die UNO beteiligen und konstruktiv auf die Vorschläge, die der UN-Generalsekretär in der «Agenda für die Entwicklung» vorgelegt hat, eingehen [...]“.

neuen politischen Ordnung für die Formulierung der Drogenbekämpfung besteht darin, die nationalen Interessen mit den internationalen Kompromissen abzustimmen, damit die Sozialpolitik sowohl für die Drogenabhängigen als auch für die beteiligten Akteure in den Produktionsländern verstärkt werden könnte. Außerdem ermöglicht ein internationaler Kompromiß, den Kampf gegen die organisierte Kriminalität zu intensivieren.

6.1.3. Die Europäische Union: Eine offene Option auf sozialem Niveau, die in einer Politik der internationalen Sicherheit und des Respekts der Demokratie formuliert wurde.

Regionale Integration wird zu einem stets wichtiger werdenden Element in der internationalen Zusammenarbeit. Die Europäische Union, nach den Vereinbarungen des Maastrichter Vertrages, räumt den Mitgliedsländern eine freie Option auf der Ebene der Durchführung einer Sozialpolitik für die Drogenabhängigen ein, wobei die Konsumenten als Kranke angesehen werden. Auf der Ebene der Sicherheit, bei der Aspekte wie die organisierte Kriminalität, darunter der Drogenhandel, bekämpft werden, wurde strukturiert, um eine stärkere Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu forcieren. Die politische Entwicklung der Integration in Europa wird zum Modell eines regionalen Projektes, sie stellt aber auch einen neuen politischen Akteur in der Weltordnungspolitik vor, weil die Europäische Union als eine Instanz multilateraler Entscheidungen angesehen wird.¹³

Im Kontext der Europäischen Union ist die traditionelle Teilung zwischen einer Sozialpolitik, die sich an der Prävention und der Unterstützung von Projekten in der Dritten Welt orientiert, und einer Repressionspolitik, die den illegalen Verkehr mit Drogen durch die Stärkung des juristischen Systems unterbinden will, zu betrachten. Auf der Ebene des juristischen Systems skizziert die Europäische Union ein neues Paradigma, weil mehr Investitionen für die Formation und gerichtliche Forschung (Titel VI des Vertrages) gefordert werden. Auf diese Weise wird eine direkte Kooperation in Zoll-, Justiz- und Polizeibehörden begründet. Diese Orientierung kann als eine neue Annäherung an die Bekämpfung eines gemeinsamen Problems verstanden werden. In den verschiedenen Zusammenkünften der Minister und der Mitglieder des Rates der EU wurde die Drogenproblematik als eine globale Herausforderung erkannt. Aus diesem Grund formulierte die EU eine Strategie für die Bekämpfung, die als „diplomatischer Druck“ angesehen wurde, weil als Voraussetzung für offene Märkte in der Europäischen Union nachdrücklich betont wurde, daß als *sine qua non*

¹³ Dink M essner; Franz N uscheler. „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik“. S. 27. Die Autoren zeigen bezüglich der Rolle der Europäischen Union in der Weltordnungspolitik, daß „Die EU als fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu Global Governance verstanden werden kann: Ihre Mitgliedstaaten treten Teilsouveränitäten ab, um durch gemeinsames Handeln eine größere Problemlösungsfähigkeit gewinnen und sich im globalen Wettbewerb besser behaupten zu können“.

Bedingung für eine Annäherung, die Verteidigung der politischen Werte, und zwar der Demokratie und des Respektes der Menschenrechte, vorgesehen ist. Der Rat der EU erkannte, daß eine gemeinsame Verantwortung in der Bekämpfung des Drogenproblems, aber vor allem ein stärkerer internationaler Kompromiß und eine Zusammenarbeit erforderlich wären.

Es ist jedoch die Durchführung dieser gegenseitigen Hilfe und des Wunsches einer gemeinsamen Verantwortung schwer zu realisieren, weil das Budget für die Projekte der Zusammenarbeit, die als Nord-Süd-Zusammenarbeit bezeichnet wird, ständig abnimmt und unter mehreren betroffenen Ländern aufzuteilen ist. Dieser Aspekt zeigt ein Defizit in bezug auf den internationalen Kompromiß auf, da eine internationale Kooperation mit Blick auf die realen Arbeitsbedingungen entstehen muß, damit die EU als ein aktiver und entscheidender Akteur in der Weltpolitik auftreten kann. Andererseits wurde z.B. in dem von der Europäischen Union gegen das Rauschgift formulierten Fünfjahresplan (1995-1999) Lateinamerika nicht eine Priorität bei der Annäherung auf der Handelsebene oder in Rahmen einer Drogenbekämpfung eingeräumt, obwohl Interesse besteht, das Allgemein eine Präferenzsystem mit dem Andengemeinschaft, Mittelamerika und anderen Ländern der Welt, bei denen das Drogenproblem auftritt, erneut abzuschließen. Aufgrund der Tatsache, daß die geopolitischen Interessen im Rahmen des östlichen Europas, Nahen Ostens und Mittelmeers eingeschränkt wurden, wird eine Zusammenarbeit auf der Ebene einer Weltpolitik ebenso begrenzt.

In bezug auf die Situation in Kolumbien übte das Europa-Parlament im Jahre 1994 scharfe Kritik an den USA aufgrund des Unbedenklichkeitsbescheinigungsprozesses, da dieses Modell als ein Hindernis für die Entwicklung in den von dem Drogenproblem betroffenen Ländern angesehen wurde. Jedoch hat sich die Europäische Union nicht zu einem wirklichen Verhandlungspartner für die politische Diskussion im Rahmen einer internationalen Drogenpolitik entwickelt und auch kein Interesse gezeigt, ein Gegengewicht zu der von den Vereinigten Staaten durchgeführten politischen Orientierung zu entwickeln. Nur wenn die Europäische Union zu einer Alternative und zu einem entscheidenden Akteur in der Drogenproblematik wird, ist das Diskussionsfeld und eine Neuformulierung einer Drogenpolitik möglich, die das Paradigma eines frontalen Krieges und ständiger Repression ändert. Das Fehlen an verpflichteten Verhandlungspartnern in Europa stärkt das repressive Modell der USA. Eine soziale und weniger repressive Politik der Europäischen Union könnte als eine neue Perspektive bei der Bekämpfung des Drogenhandels angesehen werden. Der Mangel an Kompromissen schwächt jedoch ihre Position im internationalen Kontext. Obwohl die Außenhandelsminister der Europäischen Union ihr Interesse äußerten, ein interozeanisches Handelsdreieck zu bilden, bei dem die Länder des Kontinents Amerika die Basis des Dreiecks darstellen würden und der spitze Winkel die Europäische Union wäre, ist es klar, daß hauptsächlich

ökonomische Bestrebungen zusammen mit der Wettbewerbsfähigkeit der Beteiligten als entscheidende Elemente gelten. Ein derartiger Vorschlag verlangt die Öffnung der Märkte, einen Kompromiß in bezug auf die soziale Problematik und vor allem ein Interesse an der Lösung des Drogenproblems im Einklang mit einem neuen Bekämpfungsparadigma, das nicht einen frontalen Krieg vorzieht. Die sogenannte Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“, d.h. der Hilfe und Kontrolle, ist bisher nicht explizit gewesen, weil das „Zuckerbrot“ nicht ausreichend für die Marktbedürfnisse der Ländern des Andengem einschaft ist.

Andererseits, obwohl die Länder der Europäischen Union ihr Handelsinteresse an dem amerikanischen Subkontinent zeigen, haben sie die wesentlichen Schritte noch nicht unternommen, um eine größere Integration der legalen Märkte die von dem Drogenhandel betroffenen Länder Lateinamerikas zu ermöglichen. Die von der Europäischen Union durch das Allgemeine Präferenzsystem ermöglichten wirtschaftlichen Vorteile sind mit Klauseln zu verstärken, die nicht von dem Drogenproblem abhängig sein sollten. Dies meint eine Öffnung des europäischen Marktes auf langfristige Sicht, um die Entwicklung der legalen Märkte der Länder Lateinamerikas zu ermöglichen und zu stärken. Auf diese Weise könnten soziale und politische Reformen in den betroffenen Ländern des Andenpaktes durchgeführt werden, da ein großer Teil der Drogenproblematik in Lateinamerika in Zusammenhang mit dem Mangel an der Vermarktung der legalen Produkte und an Finanzressourcen für die Verbesserung der Infrastruktur, mit der Unterstützung der Vermarktung und mit der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit steht.

Eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Union und anderen internationalen Institutionen oder Organisationen auf der Ebene der Drogenbekämpfung befindet sich noch im Anfangsstadium. Die polizeilichen Bestrebungen sind bisher sehr gering und die Konflikte bezüglich des Austausches von Informationen sind tiefgehend. Diese Situationen begrenzen eine gemeinsame Bekämpfungsaktion gegen die organisierte Kriminalität und zeigen eine Handlungsunfähigkeit der verschiedenen Akteure aufgrund der Bestrebungen, eigene Interessen in bezug auf die internationalen Normen und Abkommen durchzusetzen. „Nicht jeder interaktionsfähige Akteur in einem sozialen Feld kommuniziert, kooperiert oder tauscht Ressourcen mit allen anderen, nicht jeder Akteur ist von jedem anderen gleich abhängig und nicht jeder hat auf jeden anderen gleichen Einfluß.“¹⁴ Da auf internationalem Niveau diese Konflikte verschiedenartig sein können, bestimmen sie den Grad der Leistungsfähigkeit der Aktionen, die unternommen werden sollen, wie z.B. zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Drogenhandels und des Drogenkonsums. Aufgrund dieses Aktionskonfliktes entschieden sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union,

in militärische und polizeiliche Aktionen in bestimmten Ländern der Dritten Welt, abhängig jeweils von ihren eigenen Interessen, zu unterstützen, was die gemeinsame Kompromißfähigkeit erschwert und die Ablenkung von Mitteln und Ressourcen zur Folge hat. Diese Verschwendung von Ressourcen schränken die Projekte auf sozialer Ebene z.B. eine alternative Entwicklung ein, da diese langfristig geplant werden müssen.

Ein besonderes Merkmal der Sozialpolitik der Europäischen Union bezüglich des Drogenkonsums ist das Interesse an den sozialen Komponenten, die zum Konsum führen. Nach der Formulierung des Fünfjahresplans bedeutet dies, daß die Prävention und Rehabilitation in Verbindung mit der Politik zur Verringerung der Arbeitslosigkeit, der Armut, der sozialen Isolation sowie zur Verbesserung der Bildungsbedingungen, der Umwelt und der Stärkung des Familienlebens beizutragen hat. Diese Annäherung an die soziale Problematik des Konsums zeigt sich als ein neues Modell für eine umfassende Bekämpfung der Drogenproblematik.

Eine umfassende Drogenbekämpfungspolitik, die auf die sozialen Aspekte Rücksicht nimmt, kann einen klaren Kompromiß bezüglich der Konsolidierung der staatlichen Institutionen, der Stärkung der Demokratie und des Respekts des Rechtsstaats ermöglichen. Jedoch hat dieser Vorschlag aufgrund des Mangels an Ressourcen seinen Schwachpunkt in der Unfähigkeit, Projekte und Programme langfristig zu unterstützen.

Da die für die Außenpolitik und Regelung der Zusammenarbeit auf der Ebene der Justiz und Inneres beauftragten Institutionen der Europäischen Union nicht genügend strukturiert sind, laufen die Aktionen und Entscheidungen dieses regionalen Integrationsprojektes ins Leere, da das Drogenproblem aufgrund seiner Dynamik stark die soziale Ebene beeinträchtigt und sich die für seine Kontrolle ergriffenen Maßnahmen immer einen Schritt hinter der Problematik befinden. Diese Institutionen befassen sich mit Aspekten wie z.B. Migrations-, Asyl-, organisierte Kriminalitäts- und Drogenhandelspolitik. Es kann festgestellt werden, daß handlungsunfähige Institutionen nicht zu einer Lösung der Problematik beitragen und ein Hindernis für die Kontrolle des Problems darstellen. Außerdem bremst der Mangel an ausreichenden finanziellen Ressourcen die Aktionen gegen die organisierte Kriminalität, deren Eindringen in politische, ökonomische und soziale Bereiche aufgrund ihrer Korruptionssucht durch Geldinvestitionen nahezu unbegrenzt ist.

¹⁴ Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf. (Hrsg.) „Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung“. Frankfurt am Main; New York. Campus Verlag, 1995. S. 62-63.

Die Bekämpfung des Drogenkonsums und der organisierten Kriminalität wurde erst zu Beginn der 90er Jahre zu einer Herausforderung für die Europäische Union. Obwohl ihr Plan einen ersten Fortschritt darstellt, erfordert die Problematik weitere Gegenmaßnahmen.

Die Europäische Union schlug vor, daß die für das Drogenproblem zuständigen Institutionen der Vereinten Nationen ein Diskussionsforum bilden, um gemeinsame Aktionen bezüglich einer Drogenpolitik unternehmen zu können. Jedoch ist anzumerken, daß auf diesem Niveau die Defizite in der Koordinierung, der Geldressourcen und in der Entscheidungsfähigkeit zunehmen können, solange die Nationalstaaten nicht bereit sind, einen Souveränitätsverzicht zu akzeptieren.

6.1.4. Die UNO: Steuerungsunfähigkeit bei einer internationalen Drogenpolitik als Resultat des schwachen Kompromisses der unterzeichnenden Staaten

Obwohl die Vereinten Nationen die für die Drogenbekämpfung beauftragten Institutionen und inneren Strukturen zu Beginn der 90er Jahre aufgrund der wachsenden und ständigen terroristischen Aktionen der Drogenbanden, des Anstiegs des Konsums harter und synthetischer Drogen und der Ausnutzung des Finanzsektors für die illegale Geldwäsche durch den Drogenhandel strukturiert und die 90er Jahre als die „Dekade der Vereinten Nationen gegen den Drogenkonsum 1991-2000“ bezeichnet haben, sind die Ergebnisse unbefriedigend. Die Drogenproblematik hat sich zugespitzt und die Zahl der beteiligten Akteure wächst ständig.

Seit ihrer Entstehung übernahm die UNO nicht nur die Institutionen, sondern auch die unterzeichneten Konventionen zur Drogenbekämpfung, die von dem Völkerbund eingerichtet bzw. formuliert worden waren. Aufgrund dieser Tatsache ist der Drogenkampf charakterisiert durch seine repressive Orientierung, d.h. durch einen direkten Krieg gegen die beteiligten Akteure des Anbaus, der Herstellung, des Verkehrs und des Handels und weniger durch das Interesse an den sozialen Ursachen der Anbau-, Herstellungs- und Konsumprobleme. Mit den Konventionen von 1961, 1971 und 1988 wurde versucht, eine harmlose und weniger komplizierte Struktur einzurichten sowie die Säulen des Kampfes zu bilden. Die Drogen wurden eingestuft und die verschiedenen Bereiche des Drogenproblems klassifiziert. Das Drogenbekämpfungskonzept wurde neu formuliert, da die internationale Sicherheit und die wirtschaftliche, soziale und politische Stabilität durch das Drogenproblem bedroht sein könnten. Aus diesem Grund wurde eine internationale Zusammenarbeit erforderlich und die Arbeit der UNO als internationale Organisation, die für den Frieden und Sicherheit in der Welt beauftragt wurde, gerechtfertigt.

Die „Achillesferse“ der auf sozialer Ebene durchgeführten Arbeit dieser Organisation ist der Mangel an technischen, ökonomischen und Hum anressourcen, um den Anbau illegaler Pflanzen und die Herstellung illegaler Substanzen zu beschränken. Besonders problematisch ist die Unfähigkeit einer Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen, die sich mit der Drogenbekämpfung beschäftigen. Es ist anzumerken, daß auf internationalem Niveau der Austausch von Informationen über das Drogenproblem und seine Bekämpfung durch internationale Instanzen behindert wird, da es weder eine direkte Kommunikation, noch Interesse an einem erforderlichen Informationsaustausch gibt, um eine wirksame Zusammenarbeit mit koordinierten und überzeugenden Aktionen durchführen zu können. Das Fehlen an internationaler Kooperation schwächt die Koordinationsfähigkeit der UNO und macht diese Organisation höchstens zu einem Spielball für andere Institutionen, die auch zu einem Verlust der Führungsfähigkeit führt.

Als Konsequenz wird die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie die Unterstützung von Projekten für eine alternative Entwicklung, Prävention und Rehabilitation der Drogenabhängigen aufgrund des Mangels an Informationen nicht gewährleistet oder aufgrund des Mangels an Finanz- und Hum anressourcen stark eingeschränkt. Es zeigt sich auf internationalem Niveau der Mangel an politischem Willen als ein grundlegendes Problem, um einen erfolgreichen Kampf gegen diese Kriminalität durchzuführen und die entstandenen sozialen Probleme aufgrund des Drogenkonsums und der Armut zu lösen. Auf der Ebene der internationalen Organisationen ist das entscheidende Hindernis in dem Fehlen eines Kompromisses unter Berücksichtigung gemeinsamer Interessen sowie einer Zusammenarbeit zu sehen. Die Schwäche der UNO besteht in der Unfähigkeit der Staaten, den Souveränitätsverzicht zu akzeptieren, und in der fehlenden Unterstützung der Organisation als Diskussionsforum und Entscheidungsinstanz. Die unterzeichnenden Staaten verursachen auf diese Weise das Scheitern der UNO.¹⁵

Der Status des Drogenhandels als international agierender illegaler Industriezweig zeigt, daß das Problem ein mächtiger Akteur auf internationaler Ebene ist, für dessen Bekämpfung eine effektive Koordinierung und eine vernetzte Organisation dringend erforderlich ist. Das Drogengeschäft hat ebenso gezeigt, daß seine wirtschaftliche Macht nicht nur gigantisch, sondern auch korrupt ist. Aus

¹⁵ Dirk Messner; Franz Nuscheler. „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik“. S. 17, 20. Über die Herausforderungen und Aktionsmöglichkeiten durch die internationalen Organisationen, wie die UNO, wird gesagt: „Die Nationalstaaten sind jedoch auf die Herausforderung der Globalisierung bisher nicht oder nur ansatzweise vorbereitet [...] Die Vereinten Nationen als Produkt und Instrument der Staatenwelt können das Vakuum nicht schließen, das sich besonders in Verhältnis zwischen Staaten und Wirtschaftswelt geöffnet hat [...] Die Ohnmacht der Vereinten Nationen bei der Bewältigung globaler Probleme rückte jedoch zunehmend die Frage ins Zentrum, wie ihre Handlungsfähigkeit durch institutionelle Reformen gestärkt werden kann. Es fehlt nicht an Reformvorschlägen, aber am Willen der Staaten, das UN-System durch Mandatserweiterung und eine bessere Finanzausstattung handlungsfähiger zu machen.“

diesem Grund verlangt seine Bekämpfung ständige und immense wirtschaftliche Ressourcen, um die verschiedenen Erscheinungen dieser organisierten Kriminalität zu bekämpfen. Jedoch haben die beauftragten Institutionen der UNO gezeigt, daß sie unfähig sind, schnelle Entscheidungen zu treffen. Außerdem fehlen ihnen die Druckmittel, durch die sie die Staaten und ihre Parlamente zwingen könnten, nationale Maßnahmen und Gesetze zu ergreifen. Ein typisches Beispiel für diese Problematik ist die Weltgesundheitsorganisation, die die Substanzen und Drogen in bestimmten Kontrolllisten einstuft. Der Prozeß kann sich über Monate hinziehen, während die Substanzen weiterhin auf den Straßen verkauft werden, die Gesundheit der Drogenabhängiger bedroht wird und die Drogenhändler Gewinne erzielen. Für die Staaten ist anzumerken, daß z.B. eine staatliche Kooperation in bezug auf das Ergreifen von Gesetzen überhaupt zur Kontrolle des Finanzsektors nicht existiert. Als Konsequenz wird die Entstehung von „Bankenparadiesen“ gefördert.

Diese Hindernisse bei der Verwirklichung der Drogenpolitik deuten auf das Desinteresse der Staaten für die Übernahme der entstandenen Kosten bei dem Kampf gegen diese „Geißel“ der Gesellschaft. Es kann festgestellt werden, daß große Divergenzen zwischen den nationalen Interessen und der Akzeptanz internationaler Regelungen bestehen und es an einer Identifikation mit den Bekämpfungsaktionsprogrammen fehlt. Das Konzept „Kosten“ meint nicht nur die wirtschaftlichen Beiträge oder die finanziellen Forderungen der unterzeichnenden Staaten für die internationalen Organisationen, sondern bedeutet ebenso die Forderung nach realen Kompromissen, das heißt, die Angleichung der eigenen und gemeinsamen Interessen und die Ermöglichung der Verhandlungsfähigkeit der Beteiligten. Dies meint den Souveränitätsverzicht, um eine „geteilte Souveränität“ zu verwirklichen. Die Institutionen der UNO haben zur Zeit kein Mittel für die Kontrolle und Durchführung ihrer Entscheidungen in den einzelnen Staaten. Das mangelnde Interesse der Länder, die Abkommen und Vereinbarungen der UNO zu unterzeichnen und zu ratifizieren, reflektiert die geringe Einberufungsfähigkeit dieser Organisation.

Ein Diskussionspunkt zwischen den nationalen Politiken und der Orientierung der UNO ist das Interesse der Organisation, weder die Legalisierung des Anbaus, noch der Herstellung, noch des Konsums illegaler Substanzen zu erlauben, trotz des Interesses einiger Staaten, ihre internen Probleme durch eine Legalisierung zu lösen. Aus diesem Grund entstehen Widersprüche zwischen der nationalen Realität und der internationalen Forderungen. Als Konsequenz sind die internationalen Kompromisse nur eine wohlgemeinte Absicht, die in der nationalen Realität durch die lokale und nationale Politik beendet wird.

Die Abwesenheit von parallelen juristischen Entwicklungen in den verschiedenen Staaten ist ein Hindernis für die Kontrolle illegaler Substanzen. Der Grund liegt darin, daß viele Entwicklungsländer aufgrund ihrer internen Konflikte, politischen Instabilität und dem Fehlen von zuständigen Institutionen für die Drogenbekämpfung, keine strukturierte Gesetzgebung formuliert haben. Zudem sind die internationalen Kompromisse zeitlich begrenzt und die Entwicklungsländer können innerhalb dieser Frist keine konsequente Gesetzgebung weiterentwickeln. Diese Situation führt zu einer „moralischen oder wirtschaftlichen“ Bestrafung einiger Länder, die diese Kriterien nicht erfüllen, während andere Länder eben daraus Vorteile ziehen. Dieses System ist ungerecht und eine internationale Zusammenarbeit kann nicht auf Ungerechtigkeiten basieren, da es damit langfristig zum Scheitern verurteilt ist.

Es ist klar, daß eine Antidrogenpolitik in der Ära der neuen Weltordnungspolitik eine internationale Zusammenarbeit mit souveränen, aber entscheidungsfähigen sowie auf nationaler und internationaler Ebene kompetitiven Staaten verlangt. Die Stärkung einer internationalen Organisation ist nur im direkten Zusammenhang mit der Stärkung der nationalen Staaten und der sozialen Akteure zu verwirklichen.

Da die alternative Entwicklung aufgrund der für ihre Durchführung anfallenden Kosten und dem Zeitaufwand in der internationalen Zusammenarbeit ihre Priorität verloren hat, ist die Formulierung anderer Strategien erforderlich, die eine soziale Entwicklung für die von dem Anbau und der Herstellung illegaler Substanzen betroffenen Ländern fördern und gleichzeitig die Vermarktung ihrer legalen Produkte auf den internationalen Märkten sichern. Die notwendige Kompetenz bei der Übernahme der Kosten für die Bekämpfung des Drogenhandels zeigt die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit, in der die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Aspekte in gleicher Priorität gesetzt werden.

6.1.5. Das Scheitern der existierenden Antidrogenpolitik: Forderung nach einer neuen Formulierung der Drogenbekämpfung

Die bisher im Zusammenhang mit der existierenden Drogenpolitik und den beteiligten Akteuren formulierten Diskussionspunkte zeigen, daß unter Berücksichtigung der aktuellen Umstände noch keine Formulierung und Steuerung einer neuen Antidrogenpolitik existiert, obwohl es institutionelle Änderungen und juristische Weiterentwicklungen bezüglich der Kontrollen des Finanzsektors, der Herstellung, des Anbaus und des Konsums illegaler Drogen gibt. Der Grund dafür ist, daß das zu Beginn dieses Jahrhunderts formulierte Modell aufrechterhalten bleibt, obwohl sich die

wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bedingungen der betroffenen Ländern geändert haben. Die neue internationale Wirtschaftsordnung hat neue Bedingungen für den Handel mit sich gebracht, die sich sehr von der Struktur der Märkte zu Beginn dieses Jahrhunderts unterscheiden. Die Märkte haben eine eigene Dynamik gewonnen und ihre Ausweitung steht in Verbindung mit technischen Entwicklungen im Kommunikations- und Verkehrssektor, mächtigen Akteuren und der Verdichtung der internationalen Beziehungen sowie der Auflösung von Grenzen. Die technischen Fortschritte im Kommunikations- und Produktionsbereich haben soziale Veränderungen zur Folge. Außerdem haben die politischen Ereignisse als Konsequenz des Verfalls des Kommunismus und damit das Ende der bisherigen internationalen Politik, die die Welt geteilt und ihre Annäherungsmöglichkeiten an einem Sicherheitskonzept orientiert hatte, mit den o.g. wirtschaftlichen und technischen Aspekten die Ausweitung und Entwicklung der Drogenproblematik in den letzten zwanzigen Dekaden verstärkt. Die Folgen der organisierten Kriminalität und des Drogengeschäfts sind in den ökonomischen Bereichen nicht nur durch die Geldwäsche in großen Finanzzentren, sondern auch durch die Inflation in den von Anbau und Herstellung illegaler Substanzen betroffenen Ländern erkennbar. Das Scheitern der Sozialpolitik auf der Ebene der Prävention und Rehabilitation von Drogenabhängigen sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern, und auf der Ebene der alternativen Entwicklung in Ländern der Dritten Welt zeigt das Fehlen eines politischen Willens, um langfristige Lösungen zu finden, da diese ständige und immense Investitionen zur Folge hätten.

Das Scheitern der Drogenpolitik muß nun zum Ausgangspunkt werden, um eine Neuformulierung der Bekämpfungsstrategie zu ermöglichen, die die Zusammenarbeit, Kompromißfähigkeit und Verhandlungsmöglichkeiten zwischen den neuen und alten Akteuren der Drogenpolitik stärkt. Aus diesem Grund kann die neue Weltordnungspolitik für die Formulierung und Steuerung der Drogenbekämpfung zusätzliche Anregungen geben, sofern sie ein Annäherungsmodell in einem neuen Diskussionsrahmen für alle betroffenen Länder sowie für die staatlichen und nicht staatlichen Akteure zu etablieren ermöglicht.

Die Lösung der Drogenproblematik ist nicht auf die Diskussion über die Legalisierung des Konsums in Industrieländern oder des Anbaus in Entwicklungsländern zu beschränken. Die Lösung des Drogenproblems ist in Verbindung mit einer Sozialpolitik zu sehen, die auf einer ständigen wissenschaftlichen und kulturellen Forschung basiert, um die verschiedenen Faktoren, die in der Problematik zusammenwirken, zu identifizieren und zu bekämpfen. Dies bedeutet eine neue Orientierung, da repressive Modelle die sozialen und politischen Konflikte eher verstärken und widersprüchlich sowie destruktiv sein können. Entstanden sind daraus z.B. folgende Probleme: Die Ausrottung von illegalen Pflanzen ohne eine klare soziale Lösung für die Armut in ländlichen

Räumen und Ballungsgebieten hat nur Gewalt zur Folge; der politische Kampf gegen die Korruption, ohne eine klare Präsenz des Staates und ohne die Stärkung seiner Institutionen führt zu einer mangelnden Legitimität des Staates; der Einsatz des Militärs zur Drogenbekämpfung begünstigt die Korruption und die Entstehung von paramilitarischen Gruppen und ermöglicht die Entstehung nicht kontrollierbarer Gebiete, in denen Schrecken und Völkermord herrschen. Eine wirtschaftliche Lösung verlangt die Vermarktung der legalen Produkte, die Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der Bauern und Ureinwohner, die Verbesserung der Infrastruktur und technologischer Fortschritte; sowie das Wissen, daß die traditionelle Verwendung von Pflanzen bei den Ureinwohnern eine kulturelle Rolle spielt; daß eine wissenschaftliche Forschung zu diesen Substanzen notwendig ist, um das Fehlen von Medikamenten in der Dritten Welt zu überwinden; daß der Drogenkonsum soziale Komponenten hat, die gelöst werden müssen; daß sich das Verbrechen in Verbindung mit dem Drogenhandel zugespitzt hat. Diese Aspekte verteidigen nicht die Legalisierung oder Liberalisierung des Drogenkonsums, sondern fordern weitere wissenschaftliche Forschung. Die Substitutionsprojekte für die Konsumenten harter Drogen, wie z.B. mit Polamidon, haben gezeigt, daß sie eine mögliche Lösung sein könnten. Jedoch sind diese Programme finanziell mangelhaft ausgestattet. Darüber hinaus fehlen für die Abhängigen genügend Therapieplätze und Einrichtungen. Dies bedeutet, daß ein umsetzbarer staatlicher Kompromiß gefordert ist, aber auch, daß eine Zusammenarbeit mit der organisierten Zivilgesellschaft bei der Durchführung dieser Projekte unabdingbar ist.

Auf der Ebene der Prävention ist eine ständige Arbeit notwendig, damit das Interesse an einem Leben ohne Drogen bei Kindern und Erwachsenen sowohl in den Industrieländern als auch in der Dritten Welt bestärkt wird. Es ist klar, daß die Bekämpfung um so schwerer ist, solange die beteiligten Akteure die Kosten der Drogenbekämpfung nicht übernehmen wollen.

6.2. Handlungsspielräume: Kontexte der Transparenz und des Kompromisses der beteiligten Akteure

Die historische Erfahrung hat gezeigt, daß die Märkte für ihre ständige Entwicklung neue Regelungen erfordern, um ihre Produktivitätskraft zu erweitern und um die sozialen Erwartungen zu erfüllen. In diesem Zusammenhang ist die Politik das Mittel für die Regelung eines Kompromisses und der Verhandlung auf sozialer und wirtschaftlicher Ebene sowohl in nationalen als auch in

internationalen Rahmen, da sie durch Integrationsprojekte, Abkommen für Kooperation und Vereinbarungen über bestimmte Aspekte (Konzertation) zu einer Antwort für die Handlungsmotive beiträgt. Die neue Weltordnungspolitik ist ein Instrument, das die Handlungsmöglichkeiten in der Weltmarktwirtschaft eröffnen kann, damit die beteiligten Akteure ihre Interessen im Zusammenhang mit den Normen und Regelungen auf internationaler Ebene vertreten können.¹⁶ Aufgrund der Tatsache, daß heutzutage das internationale System nicht nur durch die nationalen Staaten gebildet ist, sondern auch durch neue nichtstaatliche Akteure, wie z.B. private Vertreter, wirtschaftliche und soziale Akteure, konstituiert wird, bietet die Politik einen Weg für das Beschließen neuer Annäherungsräume und Problemlösungsmöglichkeiten in bezug auf die entstandenen Interessenkonflikte, Kosten und notwendigen Kompromisse der nationalen und internationalen Akteure.¹⁷ In Einklang mit den von Mäx Weber vorgeschlagenen Handlungsmotiven können genannt werden: „a) zweckrationales Handeln (die Mittel des Handels werden auf die Ziele abgestimmt); b) wertrationales Handeln (ethisch ästhetisch geleitetes Handeln); c) affektuales (v.a. emotional motiviertes) Handeln; d) traditionales (durch angelebte Gewohnheiten bestimmtes) Handeln.“¹⁸ In diesem Kontext findet der Drogenhandel in der Globalisierung eine Möglichkeit, an dieser Weltmarktwirtschaft teilnehmen zu können, um die Legalisierung seiner Gewinne zu ermöglichen, weil mit Hilfe der aktuellen Prozesse, d.h. die zunehmende wirtschaftliche Interdependenz - „Globalisierung“ genannt -, das internationale Drogengeschäft erleichtert wird und weil internationale Regelungen fehlen.¹⁹ Die Drogenproblematik wird als ein Thema in dieser neuen Dynamik angesehen, das wirtschaftliche, soziale und politische Kosten für die Weltpolitik entstehen läßt.

Die Globalisierung bedeutet aber auch eine Chance zu mehr internationaler Kooperation durch Kompromisse. Die Architektur einer neuer Weltordnungspolitik zur politischen Formulierung und

¹⁶ Klaus Esser, „Nationalstaatliches Handeln im Übergang von der Industrie- zur Informationsökonomie“, in: Die Zukunft des Staates und der Politik“. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). Dietz Verlag, Bonn, 1998. S. 263-264. Der Autor betont bezüglich der notwendigen Regelungen in der Ära der Global Governance: „Global Governance stößt angesichts einer ungerechten Verteilung, deren ungünstigen Wirkungen auf Wachstum und nachhaltiges Wirtschaften sich gegenwärtig weiter verschärfen, in absehbarer Zeit ohnehin auf kaum überwindbare Widerstände. Die internationalen Regeln werden in den nächsten Jahrzehnten an Bedeutung gewinnen“.

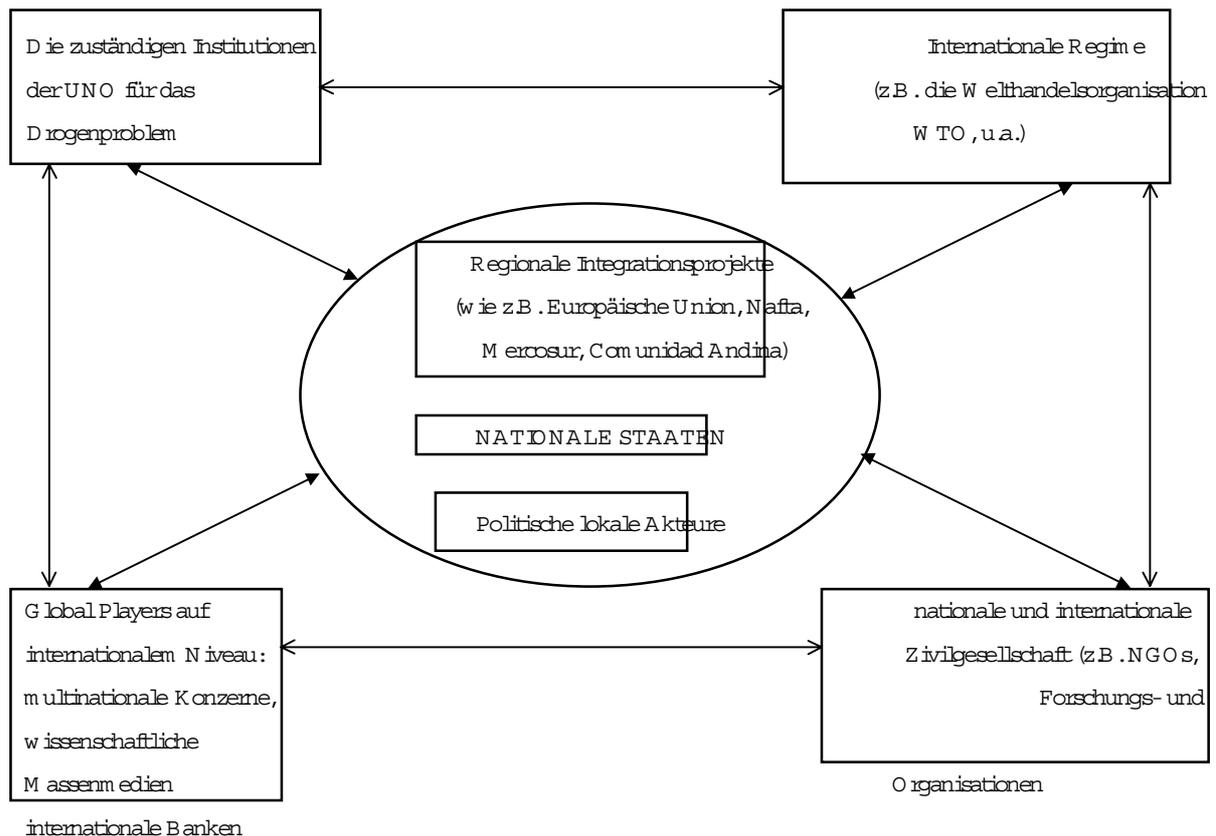
¹⁷ Dirk Messner; Franz Nuscheler. „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnung“. S. 29. Bezüglich der Konzepte „Kosten“ und „Kompromiß“ zeigen die Autoren: „Während es bei der gemeinsamen Lösung globaler Probleme immer auch um die Verteilung von Kosten und Nutzen geht (z.B. der Kosten von Entschuldungsprogrammen zugunsten von Entwicklungsländern, der Kosten von humanitären Interventionen zum Schutz fundamentaler Menschenrechte, der Kosten einer globalen Klimapolitik), bedarf es zur Fundierung der Global Governance-Architektur darüber hinaus erstens eines Bündels substantieller Gerechtigkeitsgrundsätze, die von niemandem mit guten Gründen zurückgewiesen werden können und zweitens eines Kanons von Verfahrensgrundsätzen, die die Beratung über grundsätzliche, derzeit nicht lösbare Konflikte und Meinungsunterschiede in der Weltgesellschaft in Gang halten (Gutmann).“

¹⁸ Weber, Mäx zitiert bei Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996): „Weltgesellschaft: Identifizierung eines Phantoms“, in: „Politische Vierteljahresschrift“ 37. Jg. (1). S. 5-26.

¹⁹ Ingomar Hachler; Dirk Messner; Franz Nuscheler. (Hrsg.). „Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen“. Stiftung Entwicklung und Frieden. Fischer-Taschenbuch Verlag. Frankfurt am Main, November 1997. S. 150. An die Weltmarktwirtschaft und die internationalen Organisationen üben die Autoren folgende Kritik: „Die internationalen Institutionen und Regime, die zur sozialen und umweltpolitischen Ausgestaltung der Weltwirtschaft beitragen können (wie z.B. die ILO im Bereich sozialer Rechte; die Umweltkonventionen der UNCED Konferenz in Rio de Janeiro), verfügen entweder über zu geringe Handlungskompetenzen und Sanktionsmechanismen oder werden von den wichtigen Akteuren der Weltwirtschaft (z.B. G-7 Staaten, multinationale Konzerne) weder ernst genommen noch gestützt. Die Weltmarktwirtschaft ist untersteuert und institutionell unterentwickelt.“

Steuerung einer multilateralen Antidrogenpolitik kann (nach dem von dem Politologen Dirk Messner vorgeschlagenen Schema) wie folgt skizziert werden. Dieses Schema zeigt die Handlungsniveaus und Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren.

Abbildung 13: Handlungsebenen und Akteure in der Global Governance-Architektur bezüglich der Drogenproblematik



Quelle: Dirk Messner, „Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess“, in: „Die Zukunft des Staates und der Politik. Dirk Messner (Hg.)“. Dietz Verlag, Bonn, 1998. S. 23. Modifiziert bei der Verfasserin dieser Arbeit.

Um diese Handlungsannahmen und Handlungssituationen zu verwirklichen, wird ein Minimum an Vertrauen, Kompromißfähigkeit und Respekt der legitimen Interessen der anderen verlangt. Zu diesen Prinzipien erklärt Messner: „Die Betonung dieser Handlungsprinzipien und Werte ist kein naiver moralischer Appell. Sie besagt nur, daß ohne ihre Existenz komplexe Steuerungssysteme nicht handlungsfähig sind und schwierige Koordinationsleistungen in der Global Governance-Architektur zum Scheitern verurteilt sein werden.“²⁰

Durch die Analyse der ausgewählten Fälle dieser Studie kann festgestellt werden, daß sowohl auf lokaler als auch auf internationaler Ebene die Stärkung und Strukturierung der beteiligten

²⁰ Dirk Messner; Franz Nuscheler, „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnung“. S. 28.

Institutionen und Akteure notwendig ist. Dies meint, z.B., daß die Zivilgesellschaften - hier wird diese als organisierte Zivilgesellschaft verstanden -, als Akteure dieser Ordnung eine bedeutende Rolle als Nichtregierungsorganisationen oder soziale Bewegungen spielen können, da sie zum Motor für die lokale Partizipation im Zusammenhang mit der Kette aus nationalen und internationalen Kompromissen wird. Außerdem haben sowohl die UNO als auch die Europäische Union ihre Zusammenarbeit mit dieser organisierten Zivilgesellschaft zu verstärken. Es ist jedoch erforderlich, die reale Kompromißfähigkeit dieser Organisationen und ihrer Aktionsfelder für die Formulierung und Steuerung einer gemeinsamen Antidrogenpolitik im Zusammenhang mit einer Weltordnungspolitik zu realisieren, da sie jeweils begrenzte und bestimmte Interessen vertreten. Bezüglich der UNO ist klar, daß ihre Strukturierung eng mit den Kompromissen der nationalen Staaten in Verbindung steht, um die Verwirklichung einer Drogenbekämpfung durchführen zu können. Diese zwei extremen Fälle machen deutlich, daß die nationalen Staaten weiter als entscheidende Akteure agieren, da sie bei der Durchführung ihrer eigenen Aufgaben den Prozeß der Strukturierung im lokalen und internationalen Rahmen verstärken oder beschränken können.²¹ Im Zusammenhang mit der Rolle der regionalen Integrationsprojekte bezüglich der Drogenbekämpfung ist anzumerken, daß ihr Aktionsfeld darin besteht, einen Dialog- und Diskussionsrahmen zu schaffen, damit die beteiligten Akteure Annäherungsmöglichkeiten identifizieren und bestimmte Formen der Zusammenarbeit vorschlagen können. In Lateinamerika hat die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene, wenn sie überhaupt existiert hat, zur Öffnung der Handlungsräume auf wirtschaftlicher sowie auf politischer Ebene mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen und zur Anerkennung der Problematik in der internationalen Diskussion geführt. Wenn die Länder des Subkontinents neue Handlungsräume erobern wollen, ist eine Strukturierung der regionalen Integrationsprojekte, besonders im Fall der Andengemeinschaft, erforderlich.

Diese Umrisse einer neuen Weltordnungspolitik könnten in der Zukunft aufgrund der Zentralisierung von Entscheidungen sowie durch weitere technologische oder wissenschaftliche Fortschritte oder einer besseren Wettbewerbsfähigkeit einiger bestimmter Akteure zur Fragmentierung und Marginalisierung internationaler oder nationaler Beteiligten führen. Jedoch soll hervorgehoben werden, daß, in Einklang mit den analysierten und ausgewählten Fällen, weder Kolumbien, noch Deutschland, die Europäische Union, und die UNO Interesse daran haben werden, ihre Rollen in der

²¹ Klaus Esser, „Nationalstaatliches Handeln im Übergang von der Industrie- zur Informationsökonomie“, in: Die Zukunft des Staates und der Politik“. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). Dietz Verlag, Bonn, 1998. S. 263. Der Autor betont bezüglich der Rolle des Staates: „Ein Nationalstaat, der sein Handlungspotential auf allen funktionalen und räumlichen Systemebenen nutzt, kann auch internationales Verhandlungspotential mobilisieren. Er kann so die Zugangsbedingungen zu externen Märkten verbessern. Zwischenstaatliche oder interregionale Verpflichtungen, etwa zur Einhaltung fairer Wettbewerbsregeln und anderer internationaler Regeln, durchsetzen und zu Verbraucher- und Umweltschutz, Sozialverpflichtung des Eigentums und stärkerer Kontrolle der internationalen Finanzmärkte beitragen [...]“

internationalen Politik aufzugeben. Diese Akteure müssen verstehen, daß die Ausweitung ihrer Partizipation bei der Neuformulierung einer Drogenpolitik und die Öffnung der Annäherungsräume an die Problematik in Verbindung mit der Möglichkeit steht, in der politischen Arena zu bleiben: Kolumbien benötigt die internationale Hilfe, um einerseits den illegalen Anbau sowie die Herstellung illegaler Drogen zu kontrollieren und zu beschränken, um andererseits seine legalen Produkte auf den internationalen Märkten vermarkten zu können, damit das Land die notwendigen inneren sozialen, politischen und wirtschaftlichen Reformen durchführen kann. Deutschland hat seine Absicht gezeigt, die Pharma- und Chemiefindustrie zu unterstützen, aber gleichzeitig auch zu einem internationalen entscheidenden Akteur bei der Teilnahme an verschiedenen Foren, Projekten und Organisationen zu werden, um in der politischen Arena zu bleiben. Die Europäische Union als ausgereiftes Beispiel eines regionalen Integrationsprojektes versucht, ihre Institutionen zu stärken, damit sie sich als Entscheidungszentrum des westlichen Europas etablieren kann. Schließlich wird durch die für die Drogenbekämpfung zuständigen Institutionen versucht, die Einberufungs- und Entscheidungsfähigkeit als internationales Forum zu stärken und zu erweitern, damit sie ihre Aufgaben bei der Erhaltung des weltweiten Friedens und der Sicherheit erfüllen kann.

Da innerhalb der Globalisierung eine Verdichtung der Abhängigkeit und der Beziehungen zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aufgetreten ist, wird auf der Ebene der neuen Weltordnungspolitik eine „Kultur der Kooperation“ entwickelt, um neue Handlungsmöglichkeiten, Handlungsräume und Handlungsfähigkeiten zwischen den Akteuren zu fördern. Außerdem verlangt die Verdichtung der internationalen Kooperation und Zusammenarbeit eine größere Steuerungsfähigkeit. Aus diesem Grund ist die Partizipation der Akteure das wirksamste und effektivste Mittel bei der Lösung gemeinsamer Probleme. Der Dialog wird zum Mittel, um die Unterschiede zu erkennen und die Solidarität zu erweitern. Es ist anzumerken, daß sich bei dem Globalisierungsprozeß nicht alle Akteure gleichzeitig entwickeln werden, was eine neue Beziehung zwischen Gesellschaft, Ökonomie und Politik fordert, um den Regelungsprozeß in Einklang mit der jeweiligen Fähigkeit der Akteure durchzusetzen. Auf diese Weise werden Konfliktgefahren reduziert.²²

Im Zusammenhang mit dem Globalisierungsprozeß bedeutet diese neue Weltordnungspolitik nicht eine Weltregierung, sondern erforderlich wird die Regierungsfähigkeit der einzelnen Staaten und die Partizipationsfähigkeit der nichtstaatlichen Akteure bei den Handlungen und Kompromissen sowohl

²² Dirk Messner; Franz Nuscheler. „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik“. S. 34. „Voraussetzung für eine Neuorientierung der Außenpolitik ist der Versuch, «Politik» in Innen neu zu buchstabieren: nämlich als neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen, um dem Phänomen der „geteilten Souveränität“ gerecht zu werden. Global Governance ist daher kein romantisches Konzept für eine heile Erde, sondern ein Konzept zur gemeinsamen Überlebenssicherung.“

auf nationalem als auch auf internationalem Niveau.²³ Das Spektrum der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Akteure bei dem Entstehungsprozeß einer Weltgesellschaft ist immens. Aus diesem Grund kann die Weltordnungspolitik nicht als die Entstehung einer einzelnen und standardisierten Gesellschaft, aber auch nicht als eine einzelne Weltregierung betrachtet werden, sondern sie muß im Gegenteil durch die Vielfaltigkeit der Akteure und durch die Individualität der Beteiligten charakterisiert werden.²⁴

Das Drogenproblem kann nicht von einem einzelnen Staat gelöst werden, da es die soziale, politische und wirtschaftliche Sicherheit der beteiligten Akteure bedroht, ohne Rücksicht auf geographischen Grenze. Bei beiden Enden der Drogenkette - von der Produktion über den Handel bis zum Konsum - müssen koordinierte politische Initiativen ergriffen werden. Gesucht ist eine Mehrebenenpolitik, d.h. das gleichzeitige Eingreifen in Konsum- und Produktionsländer, um jeweils präventiv Alternativen zum schmutzigen Drogengeschäft zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang spielen die Schaffung von positiven Anreizen, die die Durchsetzung und Durchführung einer Drogenpolitik erleichtern, eine prominente Rolle. Zum Beispiel sollten die Bauern und die neuen Siedler in den Regionen mit illegalem Anbau Prämien oder feste subventionierte Agrarpreise für alternative Produkte bekommen, um das Interesse an der Teilnahme bei der Bekämpfung des Drogenproblems zu wecken. In Ländern mit Drogenkonsumproblemen müßten Therapieeinrichtungen und Drogensubstitutionsprojekte verstärkt werden, um den Drogenkonsumenten einen sicheren Weg zur Resozialisierung anzubieten, damit diese Lösung nicht als Begleitung des Drogenproblems zum Scheitern verurteilt wird. Bezüglich des Drogenhandels müßte international schärfer und konsequent bestraft werden, was die Schaffung von Drogengerichtshöfen oder internationalen Gerichtshöfen gegen die organisierte Kriminalität erfordert.

Dennoch muß hervorgehoben werden, daß sich das Drogenproblem nie ganz lösen läßt und daß die Globalisierung es eher noch verschärfen wird. Deshalb stellt diese Situation eine Herausforderung an einer multilateralen Kooperationspolitik dar.

²³ Ulrich Beck. „Was ist Globalisierung“ Zweite Moderne. Sühkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1998 S. 24-32. Bezüglich der Unterschiede zwischen Globalismus, Globalität und Globalisierung wird geschrieben: „Globalismus bedeutet, daß der Weltmarkt politisches Handeln verdrängt oder ersetzt, d.h. die Ideologie der Weltmarktherrschaft, die Ideologie des Neoliberalismus. Sie verfährt monokausal, ökonomistisch, verkürzt die Vielfaltdimensionalität der Globalisierung auf eine wirtschaftliche Dimension. [...] Globalität zeigt, daß sich kein Land, keine Gruppe gegeneinander abschließen kann. Damit prallen die verschiedenen ökonomischen, kulturellen, politischen Formen aufeinander und die Selbstverständlichkeiten, auch des westlichen Modells, müssen sich neu rechtfertigen. Globalität bezeichnet die Tatsache, daß alle Erfindungen, Siege und Katastrophen die ganze Welt betreffen und wir unsere Organisation, unser Leben und Handel entlang der Achse Lokal-Global reorientieren und reorganisieren müssen. Globalisierung meint die Prozesse, in deren Folge die Nationalstaaten und ihre Souveränität durch transnationale Akteure, ihre Machtchancen, Orientierung, Identitäten und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden. [...] Globalisierung meint also auch: Nicht-Weltstaat. Genauer: Weltgesellschaft ohne Weltstaat und ohne Weltregierung“.

²⁴ Ingomar Hachler; Dirk Messner; Franz Nuscheler. (Hrsg.). „Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen“. Stiftung Entwicklung und Frieden. Fischer Taschenbuch Verlag GmbH. Frankfurt am Main, November 1997. S 27-37.

L iteraturverzeichnis

A

Acción Andina. Revista Internacional. „Encuentro regional por alternativas integrales y pacíficas al problema de las drogas. Derechos humanos y narcotráfico“. Nr. 1. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Juni, 1997.

Agudeb Betancur, Nódier (Hrsg.). „Revista Nuevo Foro Penal“. Nr. 42. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Oktober, 1988.

Albrecht, H. J. „Voraussetzungen und Konsequenzen einer Entkriminalisierung in Drogenbereich“, in: „Entkriminalisierung in Drogenbereich?“. W. de Boor, W. Frisch, I. Rode (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Konfliktforschung (13). Köln, 1991.

Allen, Mark E.; Sohm, Earl D. „Drug abuse control activities in the United Nations System“. Dokument der Joint Inspection Unit GE.84-03269. Genf, Oktober 1984.

Ambos, Kai „Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Peru, und Bolivien: Eine kriminologische Untersuchung aus Sicht der Anbauländer unter besonderer Berücksichtigung der Drogengesetzgebung“. Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht. Freiburg, 1993.

Amendt, Günter. „Cannabis und Heroin und der 27. September. Die Bonner Koalition hat in der Drogenpolitik versagt. Was wäre für einer Rotgrünen Regierung zu erwarten?“, in: „Die Zeit“, 10. September 1998. S. 69

América Economía. La Revista de negocios de América Latina. „Negocios en la Selva Narco Senderistas“. Cali, Kolumbien, Jahre 3. Nr. 25. März, 1989.

Amnistía Internacional. „Desapariciones Forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa“. Manual para la acción. Madrid, España, 1994.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften/Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000“. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495 endg. Brüssel, den 23. 10. 1995.

Amt für amtliche Veröffentlichung der Europäischen Gemeinschaften. „Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des europäischen Parlaments und des Rates, über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Prävention der Drogenabhängigkeit im Zuge des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit“. KOM (95) 579 endg. Brüssel, den 23. 11. 1995.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. „Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den unterzeichneten Länder des Vertrags von Cartagena - Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela“. Brüssel, AC/ES 1, 1992.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung und Bekanntmachungen. „Entschließung des Rates vom 14. Oktober 1996 zur Feststellung der Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich

Justiz und Inneres für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni 1998". C 319, 39. Jahrgang, Luxemburg, 26. Oktober, 1996.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. Mitteilung und Bekanntm achungen. „Entschließung des Rates vom 29. N o vember 1996 über V ereinbarungen zw ischen den Polizei- und Zollbehörden bei der D rogenbekämpfung. S. 1-3 und über M aßnahmen zur Bekämpfung des Problems des D rogentourismus innerhalb der Europäischen Union. S. 3-4". C 375, 39. Jahrgang, Luxemburg, 12. D ezember, 1996.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. Rechtsvorschriften. „G em einsam e M aßnahm e vom 15. O ktober 1996 – vom Rat aufgrund von Artikel K 3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den M itgliedstaaten der Europäischen Union bei der Terrorismusbekämpfung erleichtert werden soll". L 273, 39. Jahrgang, Luxemburg, 25. O ktober, 1996.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. „R ichtlinie des Rates zur V erhinderung der N utzung des F inanzsystem s zum Z w ecke der G eldw äsche". B rüssel, 10. Juni, 1991.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. „V erordnung (EW G) N r. 3831/90 des Rates vom 20. D ezember 1990, zur A nwendung allgem einer Zollpräferenz für bestim m te gew erbliche W aren m it U rsprung in E ntwicklungsländer im J ahr 1991". N r. L 370/L, B rüssel, D ezember, 1990.

Arrieta, Carlos G ; Orjuela, Luis J. u a. "Narcotráfico en Colom bia. D in ensiones Políticas, Económ icas , Jurídicas e Internacionales". T M Editores. 5. A ufl. Santafé de B ogotá, K olumbien, 1995.

Auswärtiges Amt (H rsg.). „D ie B undesrepublik D eutschland und Lateinam erika". Bonn, Februar 1987.

Auswärtiges Amt, Bundesm inisterium für W irtschaft und Bundesm inisterium für w irtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (H rsg.). "Lateinam erika-K onzept der Bundesregierung", Bonn, M ai 1995.

B

Bagley, Bruce M ichael. „Colom bia y la guerra contra las drogas", in „Econom ía y políticas del narcotráfico". Ediciones Uniandes, CEI und CEREC . B ogotá, K olumbien, 1990.

Bagley, Bruce M .; W alker, W illiam O. III. „D rug Trafficking in the Americas". Transaction Pubischer. N ew B runsw ick USA . und London 1994. N orth-South C enter, University of M iam i.

Barco, Virgilio. „Programa Nacional de Desarrollo 'Econom ía social 1986-1990'". Im prenta Nacional. B ogotá, K olumbien, 1986.

Beck, U lrich. „D as D em okratie-D ilem m a in Zeitalter der G lobalisierung", in: „A us Politik und Zeitgeschichte". B eilage zur W ochenzeitung D as Parlam ent. B 38/98, Bonn 11. S eptem ber 1998.

Beck, U lrich. „W as ist G lobalisierung ?". Zweite M oderne. S ührkamp Verlag. Frankfurt am M ain, 1998.

Behr, Hans-Georg; Juhnke, Andreas. "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Aktuell.rororo, Reinbek bei Hamburg, 1985.

Behr, Hans-Georg; Juhnke, Andreas; u.a. (Hrsg.). "Wie wir das Drogengesetz bekamen", in "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Rororo. Aktuell, Reinbek bei Hamburg, 1985.

Bergmann-Pohl, Sabine. Rede der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für Gesundheit, in der Plenarsitzung des Deutschen Bundestages am 1. Februar 1996 zum Thema „Drogenfreigabe“ in: Suchtprävention und Hilfe für Gefährdete und Abhängige. Eine Zusammenfassung von politischen und fachlichen Stellungnahmen des Bundesministeriums für Gesundheit“, Bonn, Februar 1996.

Bergmann-Pohl, Sabine. „Statt «Wundermittel» Weiterentwicklung der Drogenhilfe“, beim Drogenrat des deutschen Parlaments, 05 Dezember 1995.

Betancur Cuartas, Belisario. „Programa Nacional de Desarrollo 1982-1986 'Cambio con Equidad'“. In: prensa Nacional, Bogotá, Kolumbien, 1982.

Bettermann, Albert. „Desarrollo alternativo: informe de proyectos presentados por el gobierno colombiano“. Internes Dokument der Vereinten Nationen, Wien, 1994.

Booth, Martin. „Opium. A History“. Pocket Book Verlag. London, 1996.

Borchardt, Klaus-Dieter. „Die Europäische Einigung“. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation. Büssel, Luxemburg, 1995.

Boutros-Ghali, Boutros. „Message on the International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking“. Wien, am 26. Juni 1992.

Brock, Dimar. „Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung. Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 33-34-97. Bonn, 8. August 1997.

Bühringer, Gerhard, u.a. (Hrsg.). „Expertise zur Liberalisierung des Umgangs mit illegalen Drogen“. IFT Institut für Therapieforschung- Bericht Bd. 65. München, 1993.

Bundesgesetzblatt Nr. 13. "Betäubungsmittelgesetz". Bonn, 10. März 1994.

Bundeskriminalamt (Hrsg.). „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“. Wiesbaden, 1995.

Bundeskriminalamt (Hrsg.). „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland-Kurzdarstellung-“. Wiesbaden, 1998.

Bundesministerium des Innern. "Gemeinsame Erklärung des Beauftragten der Bundesregierung für Drogenfragen, Herin Parlamentarischer Staatssekretär Eduard Lintner und seiner ständigen Vertreterin, Frau Parlamentarische Staatssekretärin Dr. Sabine Bergmann-Pohl, zum Weltdrogentag am 26.06.1995". Bonn, 23.06.1995.

Bundesministerium des Innern. "Jahresbericht 1995 zur Kriminalitätslage in der Bundesrepublik Deutschland". Bonn, 19. Juni, 1996.

Bundesministerium des Innern. Pressemitteilung. "Deutsche Drogenpolitik schneidet im internationalen Vergleich gut ab". Nr. 48, Bonn, 11. Mai 1994.

Bundesministerium des Innern. „Rauschgiftbilanz 1995“, in: Innenpolitik. Informationen des Bundesministeriums des Innern. Nr. 1/1996.

Bundesministerium des Innern. „Rauschgiftbilanz 1995. Trend Weg vom Heroin, hin zu synthetischen Drogen, setzt sich sofort“. Bonn, den 13. Februar, 1996.

Bundesministerium für die Gesundheit. „Suchtprävention und Hilfe für Gefährdete und Abhängige. Eine Zusammenfassung von politischen und fachlichen Stellungnahmen, innovativen Modell- und Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Gesundheit“. Bonn, Februar 1996.

Bundesministerium für Gesundheit, Heckman, W. (Hrsg.). "Drogennot- und -todesfälle: Eine differentielle Untersuchung der Prävalenz und Ätiologie der Drogenmortalität: Drogentodesfälle in Berlin, Hamburg, Drogennotfälle in Bremen und Hamburg". Baden-Baden, 1993.

Bundesministerium für Gesundheit. „Politik gegen Drogen". Bonn, M. ärz, 1996.

Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Innern. „Nationaler Rauschgiftbekämpfungspan" Bonn, Februar 1992.

Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Innern. „Nationale Rauschgiftbekämpfungspan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und der Hilfe für Gefährdete und Abhängige". Anlage 1. „Sonderkonferenz der Innen-, Justiz-, Jugend-, Kultus- und Gesundheitsminister am 30. März 1990 in Bonn. Bonn, 1992.

Bundesministerium für Gesundheit und Inner. „Bericht zur Rauschgiftsituation und zur Weiterentwicklung der Drogenpolitik". Bonn, April, 1994.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. „Konzept: Rauschgiftbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit" Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit. Nr. 057, Bonn, April 1995.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. „Rauschgiftbekämpfung. Ein Konzept der Entwicklungszusammenarbeit aus der Bundesrepublik Deutschland". Bonn, Basis-Info 5-1996.

Bundesregierung. Presse- und Informationsamt. No. 16 und 3. Bonn, 1993.

Bundesregierung. Presse- und Informationsamt. „Politik gegen Drogen". Bonn, M. ärz 1995.

Bundesregierung. Presse- und Informationsamt. "Politik gegen Drogen". 4: Auflage. Bonn, M. ärz 1996.

Bundesregierung. Statistisches Bundesamt. „Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland". Bonn, 1998.

Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfAI). „Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft". Köln, Oktober, 1996.

C

Caja Agraria. „Primer Simposio Creditario sobre la prevención del lavado de activos". Santafé de Bogotá, Kolumbien, Januar, 1997.

Camacho Guizado, Alvaro. Drogas y Sociedad en Colombia. El poder y El estigma". Fondo Editorial Cerec, Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1988.

Camargo, Pedro Pablo. „Las Convenciones de las Naciones Unidas contra el Narcotráfico. Reservas de Colombia". Jurídica Radar Ediciones, Bogotá, 1995.

Cambio 16 Magazin. „Esta guerra no da más: Carlos Castaño". Nr. 235. Santafé de Bogotá, Kolumbien., Dezember, 1997.

Cambio 16 Magazin. „Justicia en Colombia". Nr. 235. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 15. Dezember, 1997. S. 39.

Castillo, Fabio. „Los Jinetes de la Cocaína". Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1987.

Castillo, Fabio. La Coca Nostra. Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1991.

Central de Cooperativas Agrarias (CENCOA). „Participación ciudadana y democracia local". Cali, Kolumbien, März, 1997.

Child, Jorge; Arango María. „Narcotráfico: Imperio de la Coca". Percepción Limitada. Medellín, Kolumbien, 1984.

Código de Procedimiento Penal. „Ley Incremento de Penas para combatir la delincuencia organizada". Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September, 1997.

Comisión de las Comunidades Europeas. „Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999). COM (94) 234 Final, Brussel, 23.06.1994.

Conference of Heads of State or Government of the non Aligned Countries. „Cartagena 95. Basic Documents". Kolumbien, Oktober 18.-20., 1995.

Conpes. „Justicia para la gente. Plan de desarrollo para la Justicia 1994-1998", in: „Documento 2744. Consejo Nacional de la Judicatura- Departamento Nacional de planeación". Santafé de Bogotá, Kolumbien, 30. November, 1990.

Conpes. „Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino", in: „Documento 2745". Santafé de Bogotá, Kolumbien. 7. Dezember, 1994.

Conpes. „Programa de Desarrollo Alternativo", in: „Documento 2734". Santafé de Bogotá, Kolumbien, Oktober 12. 1994.

Conpes. „Programa de desarrollo integral campesino". Dokument DNP2362-UDA, Bogotá, Kolumbien, 12. April, 1988.

Conpes. „ Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia".
Documento. Santafé de Bogotá, Colombia, 13. September, 1995.

Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). „Narcotráfico. Un reto para la pastoral". Colección
Documentos CELAM, N.º. 130. Santafé de Bogotá, Colombia, August, 1993.

Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). „Seminar sobre pastoral del narcotráfico -
conclusiones-" Separata N.º. 253. Santafé de Bogotá, Colombia, Februar, 1993.

Consejo Nacional Agrario. „Militarización Agraria". Santafé de Bogotá, Colombia. Bericht vom
30. März, 1979.

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Internes Documento. „Presupuesto y Obras para
programas Plante". Popayán, Valle del Cauca, Colombia, 1997.

„Constitución Política Colombiana". Editorial TEMIS, Santafé de Bogotá, Colombia, 1991.

Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. „Sentencia N.º. 111". Bogotá, 12. Dezember, 1986.

D

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán (Hrsg.). „Lineamientos del
Gobierno Federal Alemán para América Latina". Bonn, September 1995.

Dirección Nacional de Estupefacientes (Hrsg.). „Balance de actividades antinarcóticos". Centro de
Investigación y Estudios Internacionales sobre Drogas - CIDNE-, Santafé de Bogotá, Colombia,
1996.

Dirección Nacional de Estupefacientes (Hrsg.). "Revista Coloquio N.º. 4". Santafé de Bogotá,
Colombia, Juni, 1997.

Drucker, Peter F; Nakauchi, Isao. „Die globale Herausforderung". ECON Verlag. Düsseldorf,
1996.

E

Escobar, Gonzalo; Gaitán Olga Lucía. „La política criminal, sus planteamientos, normas, prácticas
y críticas. Perspectivas socio-jurídicas", in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas,
económicas, jurídicas e internacionales". T.M. Editores-Uniandes. Bogotá, Colombia, 2.
April, 1995.

Escobar Henán, Guillermo León. Leiter der Simón Bolívar Stiftung. Interview am 22. Dezember,
1997 in Santafé de Bogotá, Colombia.

Esser, Klaus. „Nationalstaatliches Handeln im Übergang von der Industrie- zur
Informationsökonomie", in: „Die Zukunft des Staates und der Politik". Stiftung Entwicklung und
Frieden (Hrsg.). Dietz Verlag, Bonn, 1998.

„Estatuto Nacional de Estupefacientes“ in: „Código Penal Colombiano“. Grupo Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September, 1997.

Estievenart, Georges. „Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren“, in: „Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmacht“, Fischer Verlag, Frankfurt am Main, Februar 1996.

Estrada Vélez, Federico. „Comentarios generales a la ley 30 de 1986“, in: Comentario al Estatuto Nacional de Estupefacientes“. Editorial Temis. Bogotá. Kolumbien, 1987.

Europäische Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. „Die Europäische Gemeinschaft – Fragen und Antworten. Katalognummer CC-77-93-845-DE-C“. Luxemburg, 1993.

Europäische Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“. Katalognummer CC-97-96-443-DE-C. Luxemburg, 1996.

Europäische Union. Pressemitteilung des Büros der in Kolumbien, Bogotá, 1996.

European Union. Directorate General External Economic Relations. „Documento Síntesis de la Comisión Europea en respaldo de la prórroga de las preferencias arancelarias (Grupo Andino). Brüssel, Nov. 3, 1994.

F

Fescol; Ministerio de Relaciones de Colombia. „El diálogo Unión Europea- América Latina“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September, 1995.

Forschungsgruppe Weltgesellschaft (Hrsg.). „Weltgesellschaft: Identifizierung eines Phantoms“, in: „Politische Vierteljahresschrift“ 31. Jg (1). S. 5-26.

Friedrichs, Jürgen. „Globalisierung – Begriff und Grundlegende Annahmen“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 33-34-97. Bonn, 8. August, 1997.

Fröhlich, Helmut. Vertreter der Deutsch-Südamerikanischen Bank AG in Hamburg beim „Die lateinamerikanische Woche der Deutschen Welle“, Köln, Oktober, 1996.

Fundación Simón Bolívar (Hrsg.). „En la encrucijada del narcotráfico“. Santafé de Bogotá, Kolumbien. August, 1995.

Fundación Simón Bolívar (Hrsg.). „La iniciativa para las Américas. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años 90“. Centro de Estudios Internacionales. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1992.

G

Gallego Castrillo, José Leonardo. Direktor der Antidrogenpolizei Kolumbiens. Interview am 7. 11. 1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien.

Garzón Saboyá, Edgar Alfredo. „Aspectos legales y praxis del narcotráfico y El lavado de dinero“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Gaviria Trujillo, César. „Plan Nacional de desarrollo La Revolución Pacífica` 1990-1994“ Imprinta Nacional, Bogotá, Kolumbien, 1990.

Ghosch, Kenrick. Beauftragter der EU für die kolumbianische Angelegenheiten. Generalkdirektion I-Wirtschafts- und Außenbeziehungen. Interview am 14. Mai, 1996 in Brüssel.

Giraldo Isaza, Fabio. „Neoeconomía, violencia y construcción“. Revista Camacol N. 42. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Gleich, Albrecht von; *Krumwiede*, Heinrich-W ; *Nolte*, Detlef; *Sangmeister*, Hartmut (Hrsg.). „Lateinamerika-Jahrbuch 1995“ Vervuert Verlag, Frankfurt am Main, 1995.

Gómez, Hernando José. „La economía ilegal en Colombia: Tamaño, evolución, características e impacto económico“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones Cei, Cerec. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Gómez O., Leonidas. „Cartel. Historia de la Droga“. Grupo Editorial Investigación y Concepto. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 3. Aufl., Dezember, 1991.

Green Stocel, Abadio. Präsident der Nationalen Indianischen Organisation Kolumbiens (ONIC). Interview am 28.10.1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien.

„Grundgesetz mit Verfassungsreform G 1994. Menschenrechtskonvention. Bundesverfassungsgerichts G. Parteiengesetz“. Beck-Texte in dtv. 33. Auflage. S. 15.

H

Hauchler, Ingomar; *Messner*, Dirk; *Nuscheler*, Franz (Hrsg.). „Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen“. Stiftung Entwicklung und Frieden. Fischer Taschenbuch Verlag. Frankfurt am Main, November 1997.

Heidelberger Gruppe für Wirtschaft und Kultur e.V (Hrsg.). „Globalisierung. Der Schritt in ein neues Zeitalter“. Springer Verlag. Heidelberg, 1997.

Herbst, Klaus. "Umfang des gesamten Mißbrauchsverhaltens in der Bevölkerung", in: Politische Studien, Heft 344, Nov./Dez. 1995, Zitiert in: „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wiesbaden, 1995.

Herdegen, Mathias. „Desafíos para El Estado de Derecho: Perspectivas para un diálogo con América Latina“. Rede bei der lateinamerikanischen Woche der Deutschen Welle. Köln, Oktober, 1996.

Hernández, Manuel. „Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico“, in: Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

I

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: Iniciativas europeas y latinoamericanas". Dossier N.º 55, Madrid, 1995.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). „La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995". Abschlussdokument der VI. ministerialen Konferenz der Europäischen Union und der Rio-Gruppe am 15./16. April 1996 in Cochabamba, 1996.

Institut für Therapieforschung. „Expertise zum Einsatz von Methadon in der Behandlung von Drogenabhängigen in der Bundesrepublik Deutschland", in: „Suchtprävention und Hilfe für Gefährdete und Abhängige". Bundesministerium für Gesundheit, Bonn, Februar 1996.

J

Jachtenfuchs/Köhler-Koch. „Europäische Integration". Leske + Budrich, Opladen, 1996.

Jaramillo, Jaime Eduardo. „Colonización, coca y guerrilla". Alianza Editorial Colombiana, Bogotá, Kolumbien, 1989.

Jaramillo Restrepo, Carlos Alberto. „Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la ley 30 de 1986", in: „Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial Temis, Bogotá, Kolumbien, 1987.

Jiménez Gómez, Carlos. „Una Procuraduría de opinión". Bericht vor dem Kongress. Bogotá, Kolumbien, Februar 1983.

Junker, Detlef; Nohlen, Dieter; Sangmeister, Hartmut. „Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts". Becksche Reihe, München, 1994.

K

Kabas, Igor I. „Fin del tratado de extradición Colombia-Estados Unidos de 1979: ¿una comedia de errores?", in: „Economía y política del narcotráfico". Uniandes, Cei, Cerec. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Kalmanovitz, Salomón. „Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", in: „Drogas, poder y región en Colombia". Cinep, N.º 1. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1995.

Kaufmann, Franz-Xaver. „Globalisierung und Gesellschaft", in: „Aus Politik und Zeitgeschichte". Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 18/98, Bonn 24. April 1998.

Keup. "Jahrbuch 1982 zur Frage der Suchtgefahren", in: "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Hans-Georg Behr, Andreas Juhnke u. a. (Hrsg.) Aktuell.rororo, Reinbek, 1985.

Kinkel, Klaus. Rede des ehemaligen Bundesaußenministers Deutschland bei dem Deutsche-Welt-Forum Lateinamerika. Köln 07.-11. Oktober 1996.

Kolumbianische Botschaft in Brüssel. „Acuerdo entre Colombia y la Comunidad Europea relativo a los precursores y sustancias químicas utilizadas con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas". Brüssel, 1996.

Kolumbianische Botschaft in Brüssel. Internes Dokument: „D eclaración de los presidentes Andinos sobre la lucha contra las drogas ilícitas“. Quito, 5. September, 1995.

Kolumbianische Botschaft in Brüssel. Internes Dokument: „D iálogo sobre la droga con la Unión Europea (analizado en la reunión del G rupo Andino y la C om isión de la Unión Europea)“. Brüssel, 26. April, 1995.

Kolumbianische Botschaft in Brüssel. Internes Dokument: „Inform e del M inisterio de Justicia Colombiano para la reunión Unión Europea – G rupo Andino“. Brüssel, September, 1995.

Kolumbianische Botschaft. Internes und offizielles D okument über die Ergebnisse der ersten Sitzung mit den Justiz- und Innenm inister der Europäischen Union und den Ländern des Andenpaktes, EM No. 2232. Brüssel, 26. September, 1995.

Kolumbianische Botschaft. O ffizielles D okument über die erste Sitzung mit den Justiz- und Innenm inister der Europäischen Union und des Andenpaktes. Brüssel, September 25.-26. 1995.

Kolumbianische Botschaft. Pressen itteilung in Bonn über die Resolution der Vollversammlung des Parlaments von 14 März 1996. Straßburg.

Konrad Adenauer Stiftung. „Com unicación y Narcotráfico“. Cuadernos de Trabajo N r. 2. Perú, August, 1995.

Koschko, D in itri; D azkew itsch A leksandr (H rsg.) „D as neue Reich der D rogen. D ie russische M afia auf dem W eg zur W eltm arkt.“ JH W . D ietz Nachfolger Verlag. Bonn, 1995.

Krauthausen, C iro (H rsg.) „Koca-Kocain. Reportagen, Analysen und D okumente aus den Anden Ländern“. Rabenverlag. München, Oktober, 1991.

L

Labrousse, Alan; Wallon, Alain. „D er Planet der D rogen. Analyse einer kriminellen W eltm arkt“. Fischer Taschenbuch Verlag. Frankfurt am Main, Februar 1996.

Leal Buitrago, Francisco; Tokatlian, Juan Gabriel (H rsg.) „ O rden M undial y Seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina“. TM Editores. Santafé de Bogotá, Kolumbien, März, 1994.

Lessmann, Roberto. „D rogenökonomie und internationale Politik“. Vervuert Verlag. Frankfurt am Main, 1996.

Leuthardt, Beat. „Festung Europa: A syl, drogen, ´organisierte K rim inalität` : D ie ´innere Sicherheit` der 80er und 90er Jahre und ihre Feinbilder“. Handbuch, Zürich, 1994.

Lohner, Ingeborg. Beauftragte für das Projekt „D rogen und Eingeborene“ der Europäischen Union, Generalktion I-W irtschaftliche Außenbeziehungen. Interview am 14. Mai 1996 in Brüssel.

López Restrepo, Andrés. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por El narcotráfico“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Lösing, Norbert. „Libertad, Salud, Sociedad y el derecho a la embriaguez“. Anuario de Derecho Constitucional, 1995.

M

Martin, Hans Peter; Schumann, Harald. „Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand“. Rowohlt Verlag. Reinbek bei Hamburg, September 1996.

Martínez Neira, Nestor Humberto. Ehemaliger Justizminister von Kolumbien, Rede in der Sitzung mit der Troika der Minister der Europäischen Union. Am 26. September 1995 in Brüssel.

Manulanda, Carlos. Botschafter Kolumbiens bei der Europäischen Union. Interview am 14. Mai 1996 in Brüssel.

Manulanda, Carlos. „Der EU-Markt: Möglichkeiten und Voraussetzungen für den Zugang“, Rede bei „Seminar der ASO COLFLORES e INCOMEX“. Bogotá, 16. Nov 1993.

Manulanda, Carlos. „Diálogo sobre Drogas con la Unión Europea“. Hauptdokument zum Treffen zwischen den Ministern der Europäischen Union und den Vertretern des Andenpaktes., Brüssel, 26.04.1995.

McAllister, William B. „The international nexus: where worlds collide“, in: „Drug Trafficking in the Americas“. Bruce M. Bagley and William O. Walker III (Hrsg.). Transaction Publisher New Brunswick USA und London (UK), 1994, Kapitel 27.

Mayer, Otto G. „Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 33-34-97. Bonn, 8. August 1997.

Mayntz, Renate; Scharf, Fritz W. „Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung“. Campus Verlag. Frankfurt am Main, New York, 1995.

Medina Gallego, Carlos. „Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia“. Documentos periodísticos. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Mertes, Alois. Rede von Staatsminister in Bogota, Kolumbien, am 4. Februar 1984. In „Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika“. Dokumentation. Herausgeber Auswärtiges Amt. Februar 1987.

Messner, Dirk (Hrsg.). „Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft“. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 1998.

Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. „Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik“. 1997.

Misión de Colombia ante la Unión Europea. Oficina Comercial de la Embajada ante Bélgica y Luxemburgo". Documento „UE/SP6 Agrícola y pesquero: Aplazamiento de la decisión del consejo hasta El mes de Junio". Documento Interno PX -BRU -390, Brüssel 10.05.96.

Molano, Alfredo. „Violencia y Colonización". Zeitschrift Foro Nr. 6. Bogotá, Kolumbien, Juni, 1988. S. 34.

Monroy C., Marco G. „Régimen Jurídico de la Extradición". Editorial Temis. Bogotá, Kolumbien, 1987.

Müller, Rudolf; Wabnitz, Heinz-Bern. "Wirtschaftskriminalität: Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft", in: „Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament". B 23/95 2. Juni 1995.

Murillo Castaño, Gabriel. „Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", in: „Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, Uniandes. Bogotá, Kolumbien, 2. Aufl. 1995.

N

Naciones Unidas. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas 1988". Buch nur für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr.

Naciones Unidas. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1971". Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr.

Naciones Unidas. „Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988". Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr. Artikel 2, Paragraph 1.

Naciones Unidas. „Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes". Buch nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr.

Naciones Unidas. „Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971"., Wien. Buch für nur offizielle Verwendung. Wien, ohne Jahr.

Naciones Unidas. „Decenio de las Naciones Unidas contra El uso indebido de drogas 1991-2000. Declaración política y Programa mundial de acción". Wien, März, 1993.

Naciones Unidas. „Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000". Dokument nur für offizielle Anwendung. Wien, ohne Jahr.

Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas". Wien, 1992.

Naciones Unidas Departamento de Información Pública (Hrsg.) „50 años de las Naciones Unidas“. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York und Genf, 1995.

Naciones Unidas. Departamento de Información Pública y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas. „Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas“. Wien, 1992. S. 93.

Naciones Unidas. „Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas“, in: „Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994“. Wien, 1994.

Naciones Unidas. „Papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes“. Buch nur für offizielle Verwendung, Wien, ohne Jahr.

Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas. „Las poblaciones indígenas y las drogas“. Wien, März, 1994.

Naciones Unidas. „Declaración de la Conferencia Internacional sobre El uso indebido y El tráfico ilícito de drogas y plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas“. Nueva York, 1988.

Nadelmann, Ethan. „Latinoamérica: Economía política del comercio de la cocaína“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Ediciones Cei, Cerec. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Newsweek. „Drug and Democracy“. 22.01.1996.

Newsweek. „The Children of Cocaine. Exclusive. Growing up in the Shadow of Colombia's Drug Families“. New York, 12. August, 1996.

Noelle-Neumann, Elizabeth. „Kein Schutz, keine Gleichheit, keine Gerechtigkeit“, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 8. März, 1995. S. 5.

Nohlen, Dieter (Hrsg.). „Lexikon Dritte Welt“. Handbuch 1990. Reinbek bei Hamburg, Januar, 1993.

Nolte, Detlef. „Kontinent der Zukunft? Geoökonomische Interessen der USA und Europas in Lateinamerika“, 1995.

O

Observatorio Europeo de las drogas y las Toxicomanías. „Informe General sobre la actividad 1995“. Lisboa, April, 1996.

Observatoire géopolitique des drogues (ODG). (Hrsg.) 'Der Welt-Drogen-Bericht'. München, Deutsche Erstausgabe Dezember 1993.

Office for official publications of the European Communities. „Official Journal of the European Communities. Legislation“. Nummer L 348. Band 37, Brüssel 31. Dezember 1994. S. L348/2.

Official Journal of the European Communities. „Legislation. Council Regulation (EC) No. 3281/94 of 19 December 1994 applying a four-year scheme of generalized tariff preferences (1995-1998) in

respect of certain industrial products originating in developing countries". L348 Volume 37, Brüssel, 31. Dezember, 1994.

Ostendorf, Herbert. „Lagebild der Kriminalität“, in: „Kriminalität und Strafrecht“. Informationen zur politischen Bildung. B 6897 F Nr. 248. München, Juli, 1995.

Ostendorf, Herbert. „Ursachen von Kriminalität“, in: „Kriminalität und Strafrecht“. Informationen zur politischen Bildung. B 6897 F Nr. 248. München, Juli, 1995.

Oxford University Press (Hrsg.). „The Oxford Companion to Politics of the World“. Oxford, 1993.

Oxford University Press (Hrsg.). „World Drug Report 1997. International Drug Control Programme. United Nations“. Oxford, 1997.

P

Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt (Hrsg.). „Globalisierung“. Nr. 59/60, 15. Jahrgang. Münster, Dezember 1995.

Pinger, Winfried (Hrsg.). „Arbeitsbekämpfung. Herausforderung für die deutsche Entwicklungspolitik“. Hermann-Verlag, Bad Honnef, 1998.

Pinger, Winfried. „Arbeitsbekämpfung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik“, Hermann-Verlag, Bad Honnef, 1998.

Presidencia de la República. „Así es el Plan de desarrollo alternativo. Los municipios Plan de desarrollo alternativo“. Nr. 9. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dienstag den 15. Oktober, 1996.

Presidencia de la República. „Así es el Plan de desarrollo alternativo. ¿Qué es el Plan de desarrollo alternativo?“ Nr. 2. Zehn Elementarwerke mit Informationen für die Kolumbianer. El Espectador. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dienstag den 27. August, 1996.

Presidencia de la República. „Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga“. Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September 1995.

Presidencia de la República. „Plan de desarrollo alternativo. National Alternative Development Plan 1995-1998. Summary“. Kolumbien, Mai, 1995.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. „Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen“. Europa Union Verlag GmbH, Bonn, 1995.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. „Politik gegen Drogen. Aktuelle Bilanz 1997“. Bonn, 1997.

R

Raith, Werner. „Special Organisierte Kriminalität“. Rororo Verlag. Reibek bei Hamburg, Mai 1995.

Ramón Chomet, Consuelo. „Terrorismo y Respuesta de Fuerza en el marco del Derecho Internacional“. Valencia, 1993.

Reclamud Universal Bibliotek. „Charta der Vereinten Nationen. Status des Internationalen Gerichtshof“. Auflage 1995.

Reyes Posada, Alejandro. „Compra de tierras por parte de los narcotraficantes“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Reyes Posada, Alejandro. „La violencia y la expansión territorial“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Editorial Cei, Cerec. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Rivera, María Victoria. „Sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo“, in: „Drogas, poder y región en Colombia“. Cinep, Nr. 2. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1995.

Rincón, Fabio. „Colombia. El libro secreto de la DEA. Manual de una conspiración“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, ohne Jahr.

Rincón, Fabio. „Mentiras y Verdad de la gran crisis“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, ohne Jahre.

Rocha García, Ricardo. „Aspectos económicos de las drogas ilegales“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Rodríguez Ospina, Edgar. „Consumo de sustancias psicotrópicas en Colombia 1996“. Dirección Nacional de Estupefacientes, Ceis, Fundación Santafé. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Rommel, Thery. Kommissar in der EU, Angelegenheiten Lateinamerika. Interview am 15. Mai 1996 in Brüssel.

S

Samper Pizano, Ernesto. „La Cienicienta de la clase media“, in: „Carta Financiera“. Anif. Nr. 46. Bogotá, Kolumbien, Juli-September 1980.

Sánchez, Carlos Alberto. Vertreter des Cric. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Interview in Oktober 1997.

Sangmeister, Hartmut. „Ist die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika noch zeitgemäß?“, in: Lateinamerika Jahrbuch 1996. Albrecht von Gleich, Heinrich-W. Krumwiede, Detlef Nolte und Hartmut Sangmeister (Hrsg.). Frankfurt am Main, 1996.

Samiento Palacio, Eduardo. „Economía del narcotráfico“, in: Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales“. TM Editores, Uniandes. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 2. Aufl. 1995.

Sauby, Mylène; Le Bonniec, Yves. „¿A quién beneficia la cocaína?“. TM Editores. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1994.

Scheerer, Sebastian; Vogt, Imgard (Hrsg.). „Drogen und Drogenpolitik“. Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1989.

Scheerer, Sebastian. „Drogen und Politik“. Seminar der Konrad-Adenauer-Stiftung. Saarbrücken, 25.-28. April, 1996.

Scheerer, Sebastian. „Herkunft und Verbreitung von Cannabis“ in „Drogen und Drogenpolitik“, Herausgegeben von Sebastian Scheerer und Imgard Vogt, Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1989.

Scheffer, Karl-Georg. „Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1989.

Schuster, Peter. „Ecstasy – und Halluzinogengebrauch bei Jugendlichen- Gibt es eine Zunahme?“. Max Planck- Institut für Psychiatrie, München, 1996.

Seitz, Norbert. Leiter der Geschäftsstelle des Beauftragten der Bundesregierung für Drogenfragen des Innenministeriums Deutschlands. Interview am 19. November 1996 in Bonn.

Selling, Peter. „Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (Hrsg.). Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1989.

Semana. „Drogas al por mayor. Los carteles de Medellín y Cali están invadiendo de coca a Europa. Interpol denuncia un supercartel“. Nr. 678. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Mai 2. 1995.

Semana. „El maldito de Miguel Rodríguez Orejuela“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 25. Juli, 1995.

Semana. „Narcotráfico. La flor maldita“. Nr. 698. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 19. September, 1995.

Senghaas, Dieter. „Von Internationalismus zur Weltordnungspolitik“, in: „SEF News. Globalisierung“. Stiftung Entwicklung und Frieden. Nr. 3, Bonn, Juni 1998.

Sierra, Holm es. „Mitarbeiter der Central de Cooperativas Agrarias (CENCOA)“. Interview am 11. 11. 1997 in Cali, Valle, Kolumbien.

Revista Situación Latinoamericana. „El narcotráfico sigue protagonizando la proyección de la imagen de Colombia en el exterior“. Informe de Fedesarrollo. Año 5, Nr. 25. Bogotá, Kolumbien, 1995.

„Der Spiegel“. Nr. 5/27.01.97. S 48

Spranger, Carl-Dieter. Ehemaliger Bundesminister Deutschlands beim der Lateinamerika-Woche. „Deutsche Entwicklungspolitik als Teil der Lateinamerika-Initiative der Bundesregierung. Köln, 9. Oktober, 1996.

Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). „Deutsche Verantwortlichkeit“, in: „Global Governance. Policy Paper 2“. Bonn, 1998.

Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). „Regionale Friedenspolitik... Schamier zwischen globalen und lokalen Akteure“, in „SEF News. Globalisierung“. Nr. 3, Bonn, 1998.

Stiftung, Wissenschaft und Politik. Forschungsinstitut für internationalen Politik und Sicherheit (Hrsg.). „Risiken aus dem `Süden`. Neue Themen in den Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts“. Ebenhausen, Juni, 1991.

Sorbeck, Jürgen. „Europol: Chance für eine Verbesserung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 23/95, Bonn, 2. Juni, 1995.

Subdirección de Análisis Estratégico e Investigativo de la Dirección Nacional de Estupefactivos. „Política antidrogas en Colombia. Seguimiento al plan nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Dezember 1997.

Superintendencia Bancaria. „Documento Interno vom 1. Dezember 1992“. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1992.

T

Thoumi, Francisco Elías. „Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Uniandes, Cei, Cerec. Bogotá. Kolumbien, 1990.

Thoumi, Francisco Elías, Uribe, Sergio, Rocha Ricardo, u.a. „Drogas Ilícitas en Colombia. Su Impacto Económico, Político y Social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Times Magazine. „The Colombian Connection“. Januar 29, 1979. S. 29.

Tocora, Fernando. „La Droga: Entre la Narcocracia y la Legalización“. Ediciones Forum Pacis. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Juni, 1993.

Tokatlian, Juan Gabriel. Forscher der Universidad Nacional. Interview am 4. November 1997 in Santafé de Bogotá, Kolumbien.

Tokatlian, Juan Gabriel. „Drogas, Dilemas y Dogmas. Estados Unidos y la Narcocriminalidad organizada en Colombia“. TM Editores. Santafé de Bogotá, Kolumbien, November, 1995.

Tokatlian, Juan Gabriel. „Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Tokatlian, Juan Gabriel. „Seguridad y Drogas: Su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos“, in: „Economía y política del narcotráfico“. Cei, Uniandes. Bogotá, Kolumbien, 1990.

Tokatlian, Juan Gabriel. „Seguridad y Drogas: Una cruzada militar prohibicionista“, in: „Orden mundial y Seguridad“. TM Editores, Sid, iepri. Santafé de Bogotá, Kolumbien, März 1994.

U

Unión Europea. Oficina en Colombia. „Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el acuerdo de Cartagena y sus países miembros: La República de Bolivia, La República de Colombia, La República del Ecuador, La República del Perú y la República de Venezuela“. Documento CEE/AC/es 1, 1991.

Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. „La ampliación de la Unión Europea“. Catálogo CC-83-94-919, ES-C. Luxemburg, 1994.

Unión Europea. „Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas“. Documento interno. Brüssel, Julio, 1995.

United Nations. United Nations International Drug Programme. „Bulletin on narcotics“. Vol. XLVI, Nr. 2, New York, 1994.

United Nations. „Charta der Vereinten Nationen“, in: „The United Nations and Drug Control Division of Narcotics Drugs“. Wien, 1982.

United Nations. „Colombia 1996-1997. United Nations International Drug Control Programme. Country Programme Framework“. Offizielle Dokument. Wien, 1997. S. 4.

United Nations. Department of Public Information (Hrsg.). „Drug Abuse. The United Nations and drug abuse control“. New York, 1992, Kanada, 1993.

United Nations Department of Public Information (Hrsg.). „General Conventions“, New York und Genf, 1992.

United Nations. Economic and Social Council. „Action related to international drug control taken at the international level. Report of the United Nations Fund for Drug Abuse control 1986“. E/CN.7/1987/13. Wien, 5. Dezember, 1986.

United Nations. „Entschluß 34/177 vom 17. Dezember 1979 der Vollversammlung der Vereinten Nationen“, in: „Drug Abuse Control Activities in the United Nations System“, Genf, Oktober, 1984.

United Nations Fund for Drug Abuse control. „Action Related to the international Drug Control taken at the international level“. Report of the 1986. 32. Sitzung der Suchstoffe-Kommission, Wien vom 2. bis zum 11. Februar 1986.

United Nation. <http://www.un.org>. Wien, 1996.

United Nations International Drug Control Programme. Department of Public Information. „The United Nation and Drug Abuse Control“ Wien, 1992.

United Nations. International Narcotics Board. United Nations. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien, New York, 1997.

United Nations. International Narcotics Control Board. „Report of the international Narcotics Control Board for 1966“. Wien, New York, 1997.

United Nation. Internes Dokument über „Regional Section for Latin America and the Caribbean. Status of Budget and Expenditure - Ongoing Projekts-“, Nr. 14/5/1997. Wien, 1997.

United Nations. „Report of the International Narcotics Control Board for 1996“. Wien 1996, New York, 1997.

United Nations. „The League of Nations in Retrospect“, United Nations Library, 1993.

United Nations. „The United Nations“. Wien, 1992.

Uribe Ramírez, Sergio. „Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria“, in: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Kolumbien, 1997.

Uribe, Sergio; Mestre, Sara. „El Desarrollo Alternativo en Colombia. Informe y Recomendaciones sobre la política, los proyectos en ejecución y las solicitudes de financiación presentadas por el gobierno colombiano al Grupo Dublin“. Santafé de Bogotá, Oktober 1994.

Uribe, Tomás. Wirtschaftberater der Botschaft Kolumbiens in der EU. Interview am 14. Mai 1996 in Brüssel.

V

Vargas, Ricardo (Hrsg.). „Drogas, Poder y Región en Colombia. Economía y Política“. N. r. 1. Cinep. Santafé de Bogotá, Kolumbien, September, 1995.

Vargas, Ricardo (Hrsg.). „Drogas, Poder y Región en Colombia. Impactos Locales y Conflictos“. N. r. 2. Cinep. Santafé de Bogotá, Kolumbien, November, 1995.

Vásquez Delgado, Teófilo. „Caminos Tortuosos“, in: „Revista Acción Andina. Encuentro regional por alternativas integrales y pacíficas al problema de las drogas“. N. r. 1. Cinep, Cedit, Oro verde. Santafé de Bogotá, Kolumbien, Juni, 1997.

Velásquez, Fernando. „Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes“, in: „Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes“. Editorial Temis. Bogotá, Kolumbien, 1987.

Vereinten Nationen. Informationen abgegeben vom Drogenkontrollprogramm in Wien, während des Interviews und der Recherche, die im Zeitraum vom 12. bis zum 16. Mai 1997 von der Verfasserin dieser Arbeit durchgeführt wurden.

Vereinten Nationen. Informationen des Büros für Lateinamerika des Drogenkontrollprogramms der Vereinten Nationen in Wien. Die offiziellen Dokumente ohne Auflegedatum (Briefe, innere Projekte, u.a.) wurden vom 12. bis 16. Mai 1997 im Laufe der Recherche von der Autorin dieser Arbeit ermittelt.

Vereinten Nationen. „Interne offizielle Dokumente der Vereinten Nationen“. Wien, 1997.

Villamarín Pulido, Luis Alberto. „The Farc cartel“. Ediciones El Faraon. Auflage auf English. Erscheinungsort unbekannt. August, 1996.

W

Wassermann, Rudolf. „Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis. Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. B 23/95. 2. Juni, 1995.

Weber, Max. „Politik als Beruf“, in: „Gesammelte politische Schriften“ 1921. S. 507.

Welmüller, Rudolf. „Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 33-34-97. Bonn, 8. August, 1997.

Williamson, Kevin. „Dugs and the Party line“. Rebel Verlag. Edinburgh, 1997.

Wolffersdorff-Ehler, Christian v. „Die Cannabis-Szenen“, in: „Drogen und Drogenpolitik“. Sebastian Scheerer und Ingrid Vogt (Hrsg.). Campus Verlag. Frankfurt am Main, 1989.

Y

Yañé, Gilberto. Schatzmeister des Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Interview am 10. November 1997 in Popayán, Valle del Cauca, Kolumbien.

Z

Zachert, Hans-Ludwig. „Die Entwicklung der organisierten Kriminalität in Deutschland. Ursachen, Bilanz, Perspektiven“, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 23/95, Bonn, 2. Juni, 1995.

Zander, Fred. „Drogenpolitik in der Bundesrepublik“. Hans-Georg Behr, Andreas Juhnke u.a. (Hrsg.) Aktuell.rororo, Reinbek bei Hamburg, 1985.

Zeitung Das Parlament. „Drogenbekämpfung und Bevölkerungspolitik“. Ausgabe vom 4./11. April 1997. S. 13.

Zeitung El Tiempo. „Bill Clinton felicitó a Colombia por logros en erradicación aérea de cultivos de coca. ONU lanza frente Unido contra las drogas“ S. 1-6. „La ONU inicia curso antidrogas“ S. 11. Juni 1998. Auch Vgl: Zeitung El Espectador. „Curso mundial contra el narcotráfico en la ONU. La Unión de estrategias contra ingenio de narcos“ S. 1-7. „Desarrollo alternativo, programa bandera de Colombia ante la ONU“. S. 6A. Juni 1998.

Zeitung „European Voice“ der Europäischen Union. Vol. 1, Nummer 9. 30 November 1995. S. 1.

Zeitungen:

Das Parlament aus Deutschland (Zeitraum 1995-1999).

Die Welt aus Deutschland (Zeitraum 1992-1999).

Die Zeit aus Deutschland (Zeitraum 1996-1999).

El Clarín aus Argentinien (Zeitraum 1992-1994).

El Día aus Mexiko (Zeitraum 1992-1995).

El Espectador aus Kolumbien (Zeitraum 1989-1999).

El Financiero aus Mexiko (Zeitraum 1992-1997).

El Heraldo aus Kolumbien (Zeitraum 1992-1998).

ElPaís aus Spanien (Zeitraum 1991-1998).
ElTiempo aus Kolumbien (Zeitraum 1990-1999).
FinancialTimes aus U S A . (Zeitraum 1992-1995).
FrankfurterAllgemeine aus Deutschland (Zeitraum 1996-1999).
FrankfurterRundschau aus Deutschland (Zeitraum 1992-1996).
InternationalHeraldTribune aus U S A . (Zeitraum 1992-1995).
Neue Zürcher Zeitung aus Deutschland (1992).
U S . Information USIS EUR (Zeitraum 1992-1996).

Zervaas, Dave Paul. Drogenexpert des Drogenkontrollprogrammes der Vereinten Nationen.
Interview am 16. Mai 1997 in Wien.

La Política Internacional de Lucha contra las Drogas en la Era de la
Globalización:

Un estudio basado en la problemática del narcotráfico en Colombia,
Alemania, la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas.

Tesis de grado para obtener el Título de Doctor en Filosofía y Ciencias
Sociales de la Universidad de Hamburgo

Presentado por

Elizabeth Meléndez Rodríguez

De Colombia

Hamburgo 1999

INDICE DE CONTENIDO

	Prefacio.....	1
1.	Introducción.....	3
1.1.	La lucha contra el Narcotráfico: ¿ Problemática del Nuevo Orden Político Internacional?.....	3
1.1.1.	Las drogas ilícitas: Un fenómeno del siglo XX.....	3
1.2.	Evolución histórica de las drogas objeto de fiscalización.....	5
1.2.1.	El Opio.....	5
1.2.2.	La Coca.....	9
1.2.3.	El Cannabis.....	12
1.2.4.	Otras Drogas.....	13
1.2.4.1.	Depresores.....	13
1.2.4.2.	Alucinógenos.....	13
1.2.4.3.	Estimulantes.....	14
1.3.	Planteamiento y elementos fundamentales del estudio.....	14
1.4.	Estudio de casos específicos: un abanico construido con actores nacionales, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas.....	17
1.5.	Desarrollo de la investigación. Diálogo con actores directos.....	19
2.	El problema del narcotráfico en Colombia: Resultado de una acumulada deuda social no satisfecha y un Estado indeciso.....	22
2.1.	Las guerras contra el narcotráfico en Colombia.....	22
2.1.1.	Ausencia de voluntad política y de cohesión social: Terreno del narcotráfico.....	22
2.1.2.	Uso, abuso y represión de la coca.....	25
2.1.3.	La marihuana: de fenómeno exótico a mercado ilegal.....	32
2.1.4.	Los cultivos de amapola: una problemática nueva en la década de los 90.....	36
2.1.5.	La Política Antidrogas colombiana en las tres últimas décadas del siglo XX.....	38
2.1.5.1.	Las primeras instituciones de lucha.....	38
2.1.5.2.	La Bonanza "Marinbera" y la Presión Internacional.....	39
2.1.5.3.	Primeros escándalos de corrupción y refuerzo de la política represiva.....	41
2.1.5.4.	De la política social al camino de la represión.....	44
2.1.5.5.	Certificación: freno a la política nacional y exigencia en la lucha represiva.....	52
2.1.5.6.	El sometimiento a la justicia: esfuerzo por fortalecer la legitimidad del Estado.....	58
2.1.5.7.	Cuatro años de represión total y corrupción rampante.....	64
2.2.	La lucha antinarcóticos: políticas sociales versus políticas de represión.....	79
2.3.	Herederos de la Doctrina de Seguridad Nacional y Defensa de la Democracia.....	85
2.3.1.	Primeros intentos paramilitares e identificación con objetivos militares de las Fuerzas Armadas estatales.....	87
2.3.2.	Matiz ideológico de la lucha contra las drogas: glifosato, medio contra la guerrilla.....	90
2.3.3.	Se rompen las alianzas, se incrementa el número de desplazados.....	93
2.4.	La Industria Ilegal de la Droga: Fortalecimiento de su poder con base en un Estado simbiótico que permite el desarrollo de una ilegalidad consentida.....	95
2.5.	La Contrarreforma agraria del narcotráfico.....	101
2.6.	Apreciaciones finales y valoración.....	107
	Anejo.....	114
3.	El narcotráfico en Alemania: Lucha contra la criminalidad organizada en pos de la seguridad ciudadana.....	116
3.1.	Alemania, mercado importante del narcotráfico.....	116
3.2.	Desarrollo de la problemática en Alemania y entidades encargadas del problema.....	118
3.2.1.	La Ley de Sustancias Narcóticas.....	122
3.2.2.	Ley de Lavado de Dinero.....	126
3.2.3.	Ley de Control de Sustancias Químicas.....	128

3 2 4.	Otras medidas preventivas relacionadas.....	129
3 3.	El Plan Nacional de Lucha contra la Droga.....	130
3 3 1.	Preámbulo: Medidas antidrogas y Conferencia de Ministros de Justicia, Juventud, Cultura y Salud.....	130
3 3 2.	Estructura del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas.....	132
3 3 2 1.	Medidas a nivel nacional para la reducción de la demanda de sustancias narcóticas.....	135
3 3 2 1 1.	Programa de Sustitución.....	137
3 3 2 2.	Lucha contra la criminalidad del narcotráfico en el ámbito nacional.....	143
3 3 2 3.	Trabajo Internacional Conjunto.....	145
3 3 2 3 1.	El Concepto de Trabajo en Conjunto desde la perspectiva alemana.....	148
3 4.	Relaciones Alemania- América Latina.....	153
3 4 1.	Concepto de Lucha contra el Narcotráfico entre América Latina- Alemania.....	156
3 4 2.	Relaciones Colombia y Alemania.....	158
3 4 2 1.	Alemania y su relación con Colombia en la lucha contra la droga.....	159
3 4 2 1 1.	Proyectos en el área de Desarrollo Alternativo.....	159
3 4 2 1 2.	Proyectos en el área de Prevención.....	160
3 4 2 1 3.	Proyectos en el área de Law Enforcement (reforzamiento de medidas).....	160
3 5.	Perspectivas y valoración.....	160
	Anexo.....	164
4.	La problemática de las drogas ilegales bajo el proceso de integración de la Unión Europea.....	167
4 1.	Integración: una acción política con repercusiones económicas.....	167
4 1 1.	Maastricht: base de la formación de la Unión y orientación de la política exterior de Europa.....	169
4 1 2.	Percepción del problema de la droga en la Unión Europea. Desarrollo y Desafío.....	171
4 1 2 1.	El Plan de Acción de la Unión Europea en materia de la lucha contra la droga 1995- 1999.....	178
4 1 2 1 1.	Estructura del Plan.....	179
4 1 2 1 2.	Respecto a la reducción de la demanda.....	180
4 1 2 1 3.	Las acciones para la represión del tráfico ilegal de drogas y de sustancias psicotrópicas.....	182
4 1 2 1 4.	Medidas a nivel internacional.....	184
4 1 2 1 5.	Coordinación del trabajo.....	186
4 1 2 1 6.	Información, Investigación y Formación.....	186
4 1 2 1 7.	Propuestas de cambio dentro del Plan 1995- 1999.....	187
4 2.	Proceso de las relaciones de la Unión Europea con América Latina: Desarrollo y perspectivas.....	188
4 3.	Diálogo Unión Europea- América Latina respecto a la Lucha contra el narcotráfico.....	195
4 3 1.	Incremento del terrorismo en América Latina: Luz de ayuda por parte de la Unión Europea.....	196
4 3 2.	El Sistema de Preferencias Generalizadas: Una decisión política con repercusiones económicas para los países involucrados.....	197
4 3 3.	La política de la "Zanahoria" y el "G arrote".....	199
4 3 4.	Otras políticas de cooperación y colaboración en el marco de la lucha contra las drogas.....	201
4 3 5.	Otros desarrollos políticos en el ámbito interregional: Conversaciones Unión Europea- Grupo Andino.....	203
4 3 5 1.	Grupo especializado de diálogo Unión Europea- Grupo Andino. Primera Reunión de ministros.....	205
4 3 5 2.	Primera reunión de alto nivel técnico entre la Unión Europea y el Grupo Andino.....	207

4.4.	Unión Europea y Colombia.....	208
4.5.	Perspectivas y análisis.....	210
5.	El papel de la Organización de las Naciones Unidas frente a la política internacional contra las drogas.....	216
5.1.	Los tratados internacionales en la lucha contra el uso indebido de drogas durante el período 1900-1945.....	216
5.1.1.	La Comisión del Opio de Shanghai.....	216
5.1.2.	El Convenio de la Haya.....	217
5.1.3.	La Sociedad de las Naciones: su lucha contra el uso indebido de drogas y las convenciones de 1925, 1931, 1936.....	217
5.1.3.1.	La Convención Internacional del Opio de 1925 (Ginebra).....	219
5.1.3.2.	La Convención de 1931.....	219
5.1.3.3.	La Convención de 1936.....	220
5.2.	La Organización de las Naciones Unidas y su participación en la lucha contra el narcotráfico.....	220
5.2.1.	Origen y estructura de trabajo de las Naciones Unidas.....	220
5.2.1.1.	Asamblea General.....	222
5.2.1.2.	Consejo Económico Social.....	222
5.2.1.3.	La Comisión de Estupefacientes.....	223
5.2.1.4.	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.....	226
5.2.2.	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.....	229
5.2.3.	Acciones de las Naciones Unidas en la lucha contra el uso indebido de estupefacientes.....	233
5.2.3.1.	Protocolo de 1946.....	235
5.2.3.2.	Protocolo de 1948.....	235
5.2.3.3.	Protocolo sobre el Opio de 1953.....	235
5.2.3.4.	La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.....	236
5.2.3.5.	Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971.....	241
5.2.3.6.	Estrategia Internacional para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas de 1981.....	246
5.2.3.7.	Declaración de 1984 sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas.....	247
5.2.3.8.	Conferencia Internacional de 1987 sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas.....	248
5.2.3.9.	Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.....	249
5.2.3.10.	Décenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000. Programa Mundial de Acción.....	255
5.3.	Las Naciones Unidas: su perspectiva de Suramérica y trabajo en el subcontinente.....	258
5.4.	Las Naciones Unidas y la lucha contra el narcotráfico en Colombia.....	262
5.4.1.	No a las sanciones, sí al apoyo internacional.....	266
5.4.2.	Evaluación de los proyectos adelantados y objetivos del Programa en Colombia.....	267
5.5.	Perspectivas y Valoración.....	268
6.	Gobernabilidad Global: ¿Estrategia desde la política para la formación de una lucha contra el narcotráfico en la era de la globalización?.....	274
6.1.	Conflicto de intereses y contradicciones entre las políticas locales, nacionales y los compromisos internacionales.....	274
6.1.1.	El narcotráfico en Colombia: una problemática política que requiere una orientación socio-económica.....	274
6.1.2.	Altemanía: una orientación nacional que señala al consumo como problema de salud y el tráfico de narcóticos como problema de seguridad ciudadana.....	282

6.1.3.	La Unión Europea: una opción abierta en lo social pero enraizada a una política de seguridad internacional y respeto a la democracia.....	287
6.1.4.	La ONU : incapacidad de dirección de una política internacional antidrogas como resultado del débil compromiso de los propios Estados firmantes.....	291
6.1.5.	El fracaso de la política antidrogas existente: Exigencia de una nueva formulación.....	294
6.2.	Espacios de negociación: necesidad de transparencia y compromiso de los actores.....	296
	Bibliografía.....	303

INDICE DE TABLAS Y GÁFICAS

Tabla 1: Cifras de la Justicia Colombiana.....	69
Tabla 2: Consumo de drogas duras por primera vez.....	117
Tabla 3: Cantidad de drogas decomisadas en la República Federal Alemana.....	118
Tabla 4: Estructura de edad en el consumo de cocaína.....	120
Tabla 5: Edades en las que se consume Extasy.....	120
Tabla 6: Procedencia de los actores de los delitos contra la ley alemana de estupefacientes.....	147
Tabla 7: Tipo de delitos y nacionalidad de los infractores.....	147
Tabla 8: Estructura del trabajo conjunto.....	151
Tabla 9: Estructura del Plan de Lucha contra las drogas y su relación con los pilares del Tratado de Maastricht.....	180
Tabla 10: Proyectos multilaterales en ejecución y terminados durante el período 1990-1994.....	263
Tabla 11: Inversión y programas durante el bienio 1996-1997.....	265
Gráfica 1: Política Social versus Política de Represión y Control.....	80
Gráfica 2: Estructura de la Prevención y la Rehabilitación en Colombia.....	81
Gráfica 3: Estructura del mercadeo de la Industria Ilegal de Drogas.....	96
Gráfica 4: Estructura del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas.....	133
Gráfica 5: Puntos de intersección entre el Plan y los pilares de la política nacional antidrogas.....	134
Gráfica 6: Marco de decisiones a nivel de Estados miembros y a nivel de la Unión Europea.....	171
Gráfica 7: Comparación de los principios de la política antidrogas estadounidense y de la Unión Europea.....	215
Gráfica 8: Organización de las Naciones Unidas hasta 1989 en relación con las instituciones encargadas de la lucha contra las drogas ilícitas.....	221
Gráfica 9: Organización de las Naciones Unidas a partir de 1990 en relación con las instituciones encargadas de la lucha contra las drogas ilegales.....	222
Gráfica 10: Estructura del Nuevo Orden Político Internacional.....	280
Gráfica 11: Estructura de negociación y actores del nuevo orden político.....	298

PREFACIO

No sólo mi generación, sino tal vez las generaciones de este siglo y del próximo serán en Colombia hijas de la violencia, ese estado de destrucción, de canibalismo humano, de supervivencia. Las causas de esta problemática han sido variadas y han ido añadiéndose con el correr de los años. Como periodista durante la década de los 80 y comienzos de los 90 me asombré de verme a mí misma enterada en el círculo vicioso de una información sin análisis, de una información que olvidaba incluso lo humano que hay en la comunicación. Durante 1989 fui testiga de la creciente apatía, ceguera e incredulidad que amenazaba a las gentes de Colombia. El narcotráfico penetraba todas y cada una de las estructuras del país. Fue un tiempo de silencio, temor y muerte al interior del país, mientras que internacionalmente se izaban las banderas de una guerra total contra ese flagelo de la humanidad. Desde nuestra perspectiva, orientada bajo la política estadounidense de la represión, la guerra parecía inevitable. La década del 90 comenzó con grandes cambios a nivel nacional e internacional que ampliaron la discusión de las relaciones y el trabajo en conjunto internacional. Colombia vivió una época de renovación política, a pesar de que sus estructuras sociales seguían siendo víctimas de la destrucción. En 1990 tuve la oportunidad de asistir a la primera reunión Europea en la que el tema del narcotráfico, el incremento del consumo y la problemática de la criminalidad organizada a nivel internacional se discutía en un foro abierto. El encuentro de Londres se convirtió en una nueva perspectiva de orientación sobre la problemática de las drogas a nivel internacional.

Con ocasión de mi trabajo académico, durante 1992-1995, no sólo en la Universidad Javeriana sino también en la Fundación Simón Bolívar de Colombia, comenzó así mismo una discusión más amplia sobre las causas del fenómeno del narcotráfico, la violencia, la cooperación internacional y el apoyo a proyectos comunitarios orientados por las organizaciones no gubernamentales, que empezaban a perfilarse como agentes activos en el ordenamiento social y político del país. Con el apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer fue posible emprender en Alemania un estudio profundo y serio sobre las relaciones de América Latina, más específicamente Colombia, con los países de la Unión Europea respecto al tema del narcotráfico como punto de discusión en un nuevo ámbito orientado por la creciente conexión de diferentes actores estatales y no estatales a nivel internacional. El enfoque de la Globalización como punto de partida para un acercamiento a la temática del narcotráfico se presentó como aspecto interesante para ser analizado. La pregunta sobre la capacidad de compromiso, acuerdo y disponibilidad de los actores involucrados para ceder en sus intereses y asumir los costos de un trabajo conjunto internacional se presentaba como un aspecto un

tanto abstracto, que sin embargo tenía repercusiones concretas a nivel de las relaciones internacionales.

Fue así como comenzó, con el consejo de los profesores Rainer Tetzlaff de la Universidad de Hamburgo y Detlef Nolte del Instituto Iberoamericano en la misma ciudad, un proceso de cuatro años a través del cual se buscó no sólo formular políticas de lucha contra el narcotráfico, sino más allá concretar la posibilidad de trabajo conjunto internacional en una época de intensificación de esas relaciones entre Estados y actores no estatales. La disciplina alemana en la investigación así como en la esquematización clara de los factores analizados ayudaron a que la investigación no perdiera la orientación realista del problema. Permaneció sin embargo ese apasionamiento sobre el tema que tan fuertemente influye a quienes somos hijos de la América Latina. Por ello este trabajo es un conjunto de opciones orientadas sistemáticamente e investigadas con profundidad a fin de lograr un estudio serio sobre el tema del narcotráfico desde una perspectiva diferente a la represiva que ha dominado este siglo.

En el proceso de realización de este trabajo, que escribí tanto en alemán como en español, a fin de que pueda ser publicado y leído por un mayor número de personas interesadas en ambos continentes, fue importante la colaboración y el apoyo a nivel de discusión, corrección y planteamiento de mis compañeros de la Fundación Simón Bolívar en Colombia, de Camilo Palacios en Bélgica, así como de Tanja Richter, Claudia Ziegler, Margrit Rech, y Daniela Pfalzgraf, quienes con paciencia y constancia hicieron posible el mejoramiento del texto en Alemán. Importante papel desempeñaron también quienes apoyaron este tiempo de estudio con comprensión, apoyo, decisión y desde el principio consideraron que valía la pena: mis padres, Hans-Adam Lidén, Guillermo León Escobar y en especial mi pequeña hija Gabriela.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La lucha contra el Narcotráfico: ¿problema ético del Nuevo Orden Político Mundial?

1.1.1. Las drogas ilícitas: Un fenómeno del siglo XX

El uso de hierbas, raíces, cortezas, hojas y plantas para fines curativos, mágicos y religiosos, ha sido una práctica constante en la historia de la humanidad que ha evolucionado paralelo al desarrollo del conocimiento científico humano. Es sólo a comienzos del siglo XX que en el marco de una política internacional comienzan a esbozarse los primeros intentos para controlar la producción y el uso de sustancias provenientes de recursos vegetales. Casi cien años después de éstos, en el umbral del siglo XXI, deben emprenderse nuevas tentativas con base en los resultados del capítulo conocido como "El decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de drogas 1991-2000".

Este último ensayo del siglo XX se entiende como un mecanismo de lucha ante la rápida propagación del fenómeno a nivel internacional. De hecho y en razón al diseminado número de consumidores, el consumo de drogas ilícitas adquiere una proporción de fenómeno internacional. Según datos señalados en el libro "World Drug Report 1997" de las Naciones Unidas: "En los años recientes el consumo de drogas ilícitas se ha incrementado a nivel mundial. Varios indicadores - asistencia en habitaciones de emergencia, casos de mortalidad relacionados con abuso de sustancias ilícitas, arresto a drogadictos, número de países que reportan sobre el incremento en los niveles de consumo - hacen claro que el consumo se ha convertido verdaderamente en un fenómeno global. La droga más utilizada a nivel mundial es el cannabis, consumida por aproximadamente el 2,5% de la población mundial. Esto equivale a cerca de 140 millones de personas. Desde la perspectiva de salud se puede argumentar que la droga con implicaciones más serias en relación al abuso es la heroína. Las estadísticas señalan que aproximadamente 8 millones de personas, esto es 0,4% de la población global utiliza esta sustancia. El abuso con cocaína está más extendido en términos del número de consumidores, a pesar de que más países están afectados por el consumo de heroína. Según datos estadísticos por lo menos 13 millones de personas (0,23% de la población mundial) utilizan cocaína. En los últimos años se ha incrementado el abuso de drogas sintéticas. Por lo menos 30 millones de personas (0,50% de la población mundial) consumen estimulantes tipo anfetaminas" (T'dla)¹. En

¹ Oxford University Press. "World Drug Report 1997. International Drug Control programme. United Nations". Oxford, 1997. Páginas 29-31. "In recent years, illicit consumption has increased throughout the world. Various indicators - emergency room visits, substance abuse related mortality cases, arrest of drug abusers, number of countries reporting rising consumption levels - make clear that consumption has become a truly global phenomenon (...) The drug most widely abused is cannabis, which is consumed by about 2.5% of the global

consecuencia, el último decenio del siglo XX se proyecta como una cruzada no solo contra el consumo de sustancias narcóticas y sicotrópicas, sino también, como la lucha contra el fenómeno del narcotráfico en todas sus manifestaciones. Como lo señalara el ex-secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, en su Mensaje en el día Internacional contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, "el uso indebido de las drogas se ha intensificado dramáticamente en los últimos años y ha involucrado en su mayor parte a gente joven y de escasos medios. Ninguna nación es inmune a las consecuencias devastadoras del uso indebido y el tráfico ilícito de las drogas, que se traducen en un aumento del delito, la violencia y la corrupción; el desgaste de recursos humanos, financieros y de otro tipo que bien podrían utilizarse para fines de desarrollo social y económico; la destrucción de individuos, familias y comunidades enteras; y el debilitamiento de las economías nacionales"².

Si bien la lucha se ha concentrado en el control de sustancias, también se ha dirigido a sus consecuencias económicas. Pese a las medidas de control, en los últimos años el "negocio de la droga" ha mostrado que su capacidad de expansión es igualmente inmensa. "Muchos estimativos se han hecho sobre los ingresos totales acumulados por la industria ilícita de la droga - la mayoría de los rangos van desde 300 billones de dólares a 500 billones de dólares. Sin embargo el creciente cuerpo de evidencias sugiere que la figura real se encuentra al rededor del nivel de los 400 billones de dólares americanos. Un volumen de ventas de 400 billones de dólares podría ser equivalente a aproximadamente el 8 por ciento del total del comercio internacional. En 1994 esta cifra pudo haber sido más grande que el comercio internacional de hierro y acero y vehículos de motor y cerca del mismo tamaño del total del comercio internacional de textiles." (T'dla)³

Lo que a principio del siglo XX se planteó como una manifestación de minorías o grupos específicos ubicados geográficamente, a fines de éste evolucionó como un fenómeno de mayorías. En la historia de las drogas se percibe además el alcance de su influjo en los ámbitos económicos y políticos. De hecho, la percepción del fenómeno como un problema de salud tiene su consumación en la esfera de una política social nacional, otro tanto ocurre con la percepción del problema en su dimensión de

population. This equals about 140 million people worldwide. From a health perspective, it can be argued that the most serious drug abuse is heroin. Statistics suggest that about 8 million people or 0.14% of the global population is taking this substance. The abuse of cocaine is more widespread in terms of the total number of consumers though more countries are affected by heroin abuse. Statistics suggest that at least 13 million people (0.23% of the global population) abuse cocaine. The most pronounced increase in drug abuse has been reported for synthetic drug. This rise includes the abuse of amphetamine-type stimulants (ATS). Some 30 million people (0.50% of global population), more than heroin and probably more than cocaine, consume ATS worldwide."

² Boutros Boutros-Ghali, Ex-secretario General de las Naciones Unidas. Mensaje del Día Internacional contra el uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, 26 de junio de 1992.

³ Oxford University Press. "World Drug Report 1997. International Drug Control program of the United Nations". Oxford, 1997. Página 124. "Many estimates have been made of the total revenue accruing to the illicit drug industry - most range from US \$ 300 bn to US \$500 bn. However a growing body evidence suggests that the true figure lies somewhere around the US \$400 bn level. A US \$ 400 bn turnover would

seguridad nacional, defensa de la democracia y lucha contra la criminalidad organizada que tiene su desenlace en la esfera de la política internacional, mientras que, la percepción del problema como asunto relacionado con el lavado de activos, implicación de dineros ilegales en la economía legal, utilización del sistema financiero e inestabilidad económica tiene su remate en la esfera de una política económica mundial.

Es justo anotar que cada droga tiene su historia, luego no todas han sido prohibidas al mismo tiempo. Se trata de una historia de la cual poco se ha hablado. La historia de la prohibición de sustancias narcóticas y sicotrópicas, puede ser entendida bien como la capacidad de las naciones para sellar compromisos internacionales a fin de proteger intereses económicos, nacionales y políticos, bien como el propósito de los Estados de permancecer en la arena política a través de su participación activa en el ámbito de las decisiones internacionales o bien como resultado de la presión política de ciertas regiones en áreas de interés geopolítico.

1.2. Evolución histórica de las drogas objeto de fiscalización

1.2.1. El Opio

El opio es el jugo coagulado extraído de las cápsulas verdes de la adormidera - flor de amapola- (*Papaver somniferum* L.), que crece en climas templados y subtropicales. Su origen se remonta a hace unos 5000 años en la región del mediterráneo oriental. En su relato Peter Selling señala que "paralelo a los efectos analgésicos de la droga que siempre fueron conocidos, esta sustancia puede propiciar en el consumidor, independientemente de sus verdaderas circunstancias, un estado de ánimo placentero, apacible y hasta desbordante. Sin duda alguna fue el opio, a través de los milenios, la medicina más fuerte y polifacética que estuvo a disposición de la humanidad." (T'dla)⁴.

Su expansión se produjo a través de dos corrientes diferentes. La primera proveniente del sur de Babilonia hacia Egipto y Persia en el año 3500 a.C. en la que hizo parte de la cultura asiria y babilónica, donde ya se conocían las propiedades de la sustancia. Este flujo expansivo sigue luego desde Egipto hacia la antigua Grecia, donde recibió el nombre de Opio -del griego Opós (jugo)-.

be equivalent to approximately 8 per cent of total international trade. In 1994 this figure would have been larger than the international trade in iron and steel and motor vehicles and about the same size as the total international trade in textiles."

⁴ Peter Selling, "Zur Geschichte des Umganges mit Opiaten in Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Timgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Páginas 276-77. "daß neben der schmerzstillenden Wirkung der Drogen immer auch bekannt war, daß sie den Konsumenten unabhängig von seinen tatsächlichen Lebensumständen in eine angenehme, gelassene bis ausgelassene Stimmung zu versetzen in der Lage ist. Ohne Frage war Opium für Jahrtausende das stärkste und vielseitigste Arzneimittel, das der Menschheit zur Verfügung stand."

Hipócrates, por ejemplo, recomendó su preparación contra la leucorrea y enfermedades de la matriz. Con la conquista romana sobre Grecia siguió la droga su camino hacia occidente.

La segunda corriente de expansión, dirigida hacia oriente, atribuye el conocimiento de la droga a la acción de los comerciantes árabes que llegaron a Persia, China e India: "Las rutas de los conquistadores y comerciantes árabes permitieron que el opio llegara después a Persia, China e India. Allí, la sustancia tuvo una gran acogida y expansión debido a la influencia del islamismo que prohibía a los creyentes el consumo de alcohol pero no prohibía otras drogas."⁵

Paralela a la historia de los usos médicos de la planta, se desarrolla aquella otra asociada a su empleo como medio para la embriaguez. Los babilonios la consideraron como "La Planta de la Alegría". Por su parte el poeta griego Homero, en el año 710 a.C., la describe en sus efectos como "La Bebida del Olvido". El significado y utilización en ceremonias religiosas es igualmente conocido. Los sacerdotes babilonios la utilizaban en los servicios religiosos, en las ceremonias culturales y en el sacrificio de víctimas. En Grecia la adormidera fue considerada símbolo del dios del dormir "Hipno" y su hijo "Morfeo", dios de los sueños. Pero también como símbolo del dios de la muerte Tánatos⁶.

En la Europa de la Edad Media el opio puro fue utilizado contra un gran número de enfermedades como la diarrea, el cólera, la disentería, la tos, la bronquitis, el asma, la inflamación de los pulmones, la tuberculosis y la malaria entre otras. Total fueron usos que en el siglo XVI se hicieron conocidos y elogiados por el alquimista y médico alemán Filipo Paracelso.

Lugar destacado merece, sin embargo, el opio concebido como elemento de disputa económica. Su historia se remonta los siglos XVIII y XIX, período de tiempo en el cual éste era ofrecido desde la India a los comerciantes chinos a cambio de seda, té y condimentos. Estas transacciones no eran bienvenidas por el gobierno chino, que por primera vez en el año 1729, expidió un documento oficial con el cual se prohibía la importación de Opio con estrictas medidas de control, "La prohibición de importación, que bajo amenaza de pena de muerte no permitió la compra de opio dentro del país, también amenazó a los vendedores, en cuyos barcos fuera encontrado opio, de confiscarles el cargamento."⁷ Con todo, los intereses económicos de Inglaterra se veían afectados. Los períodos de

⁵ Peter-Selling, "Zur Geschichte des Opiums in der Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 278. "Den Wegen arabischer Eroberer und Händler folgend, kam es über Persien nach China und Indien, wo es unter dem Einfluß des Islam, der den Gläubigen zwar den Konsum von Alkohol, nicht aber den anderer Drogen verbot, rasch große Verbreitung erlangte".

⁶ Peter-Selling, "Zur Geschichte des Opiums in der Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 277.

⁷ Peter-Selling, "Zur Geschichte des Opiums in der Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 278. "Das Einfuhrverbot, das den Einheimischen den Ankauf von Opium und den

hambre y de necesidad generaron que el comercio del opio volviera a propagarse en China. Después de la caída del imperio Móngol Inglaterra reorganizó el monopolio del opio a través de la llamada "East India Company". Los edictos de prohibición china fueron cada vez más estrictos respecto a la importación de opio. No obstante la medida, como reacción lo que consiguió fue un aumento de las importaciones de éste, pasando de 14 toneladas en 1729 a un volumen de 2000 toneladas de opio en 1840⁸. Este control del comercio internacional tuvo como desenlace la "Primera Guerra del Opio" entre 1839 y 1842⁹. Enfrentamiento del que salió victoriosa Inglaterra, sin lograr no obstante acabar con la prohibición del opio. En 1850 un nuevo edicto del emperador chino amenazó con pena de muerte para el autor del ya considerado crimen -importación de opio-, la esclavitud para su familia y la expulsión de las siguientes generaciones. 6 años después, en 1856, cuando un barco inglés fue retenido por la aduana china comienza Inglaterra "La Segunda Guerra del Opio" que termina con la firma del Convenio de Tientsin en 1858, a través del cual se legalizaba el comercio del opio, así como abdicaba China de Hong-Kong¹⁰.

Mientras tanto en Europa florecía el romanticismo y el opio se convertía en una sustancia utilizada en el círculo cultural y bohemio. Paralelo a ello, la revolución industrial exigía de los trabajadores extensas horas de labor, que en Inglaterra, por ejemplo, eran posibles a través del consumo de opio: "Entonces era Inglaterra uno de los países con más posesiones en ultramar y con la más extensa flota de comercio. En el mercado inglés se encontraban gran cantidad de productos exóticos. A diferencia del continente europeo, en donde el opio era un producto caro, casi de lujo, en Inglaterra se podía encontrar opio en todas partes. De allí que Inglaterra fuera el único país durante esta época en el cual la ola del consumo de opio tomara incluso al proletariado." (T'dla)¹¹

Simultáneamente en los Estados Unidos de América, después de la guerra de independencia, el opio era utilizado como medicamento para calmar el dolor y las heridas de los soldados. Aunado al hecho

Betrieb von Opiumdivans unter Androhung der Todesstrafe verboten und Kaufleute, auf deren Schiffen Opium gefunden würde, mit der Beschlagnahme der Ladung bedrohte".

⁸ Peter Selling, "Zur Geschichte des Opiumgangs in Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Páginas 278-279.

⁹ Oxford University Press. "The Oxford Companion to Politics of the World". Oxford 1993. Página 134. Respecto a la Primera Guerra del Opio señala: "External forces undoubtedly played a part in China's century of turmoil and revolutionary change. Beginning with the Opium War (1839-1842), Western powers compelled a secluded Chinese Empire to open several ports to foreign merchants and missionaries". "Sin duda alguna las fuerzas externas jugaron parte importante en el agitado siglo chino, en el que se evidenciaron cambios revolucionarios. Comenzando con la Guerra del Opio (1839-1842) los poderes occidentales amenazaron con una exclusión del imperio chino a fin de generar que éste abriera varios puertos a comerciantes extranjeros y misioneros" (T'dla).

¹⁰ Peter Selling, "Zur Geschichte des Opiumgangs in Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 279.

¹¹ E. Lomax "The Uses and Abuses of Opium in Nineteenth-century England". Bulletin of The History of Medicine 1973. Páginas 47, 167. Citado por Peter Selling en "Zur Geschichte des Opiumgangs in Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main 1989. Página 280. "Dem England war das Land mit den meisten überseeischen Besitzungen und der größten Handelsflotte. Exotische Produkte waren hier in großen Mengen auf dem Markt. Anders als in Kontinentalen Europa, wo es ein teures Gut, ja fast ein Luxusgut war, konnte auch Opium in England überall und wohlfeil erstanden. So kam es, daß in Großbritannien als einzigen westlichen Staat dieser Epoche eine Welle des Opiumkonsums auch das Proletariat erfaßte."

de que desde 1820 en Estados Unidos se vivió una fuerte corriente migratoria proveniente de la China, la cual se ubicó en California, dada la necesidad de obreros para la construcción de los ferrocarriles del Pacífico. La fiebre de oro de la época dejó el campo abierto para que los emigrantes chinos fuesen considerados la única mano de obra existente: "Los extranjeros a quienes se les tenía desconfianza al principio, se mostraron como trabajadores duraderos, los cuales, a pesar de las brutales condiciones de trabajo, realizaban pacientemente su labor. Incluso después de la hora de cierre permanecían calmados en el campo de trabajo. Los abstemios chinos fumaban su pipa de opio y nadie se escandalizaba de ello. Por el contrario una parte de su trabajo se pagó, de vez en cuando, en forma de opio." (T.D.La)¹². Sin embargo al terminarse la fiebre del oro y llegar la crisis económica a los Estados Unidos, los emigrantes chinos fueron desplazados hacia San Francisco en donde conformaron ghettos, situación que propició el incremento del consumo de opio al interior de éstos debido a las difíciles circunstancias económicas y sociales de vida, al punto de convertirse en un problema de salud pública al interior de los Estados Unidos. Hacia 1898 fuera del continente americano se vivía una crisis de consumo similar, originada por los soldados estadounidenses que poblaron las Filipinas después de la entrega española. Por entonces existía allí un monopolio estatal de opio a cargo de los españoles, quienes lo comerciaban directamente con la China. A la llegada de las tropas americanas el monopolio acabó y la sustancia comenzó a venderse en las calles sin problemas. La situación contribuyó al aumento del consumo, inclusive en las tropas americanas: "Por eso fue el Ministerio de Guerra de los Estados Unidos el que organizó una Comisión que se responsabilizara del desarrollo de alternativas al sistema de opio español. A fin de estudiar el problema del opio, la 'Comisión del Opio de Filipinas' emprendió un viaje de información hacia el oriente asiático. La Comisión estaba bajo la dirección del Arzobispo Brent" (T.D.La)¹³.

En este tiempo, los Estados Unidos apoyaban una política de "Puertas abiertas" con el fin de conquistar los mercados asiáticos, basados en el influjo de la economía liberal, así como en acabar con la hegemonía colonialista. Por esta razón la lucha contra el opio se convirtió en el símbolo de la liberación de la hegemonía de los poderes colonizadores que hasta entonces existían. "Estados Unidos apoyaba una posibilidad de importar hacia China, esto es, mejores condiciones para el comercio. Esto fue el imperialismo económico moderno. Ellos no querían colonizar sino presionar para abrir el comercio a fin de vender las armas americanas. Ese es un nuevo tipo de colonialismo -

¹² Peter Selling, "Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten in Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 284. "Die anfangs beargwöhnten, schmächtigen Fremden erwiesen sich als ausdauernde Arbeiter, die trotz der brutalen Arbeitsbedingungen duldsam ihre Arbeit verrichteten. Auch nach Feierabend blieb es in den Camps der Arbeit ruhig. Die alkoholabstinenten Chinesen rauchten ihre Opiumpfeife, und niemand nahm Anstoß daran. Im Gegenteil, ein Teil ihres Lohns wurde ihnen zuweilen gar in Form von Opium ausgezahlt."

¹³ Peter Selling, "Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten in Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 282. "Deswegen war es auch das Kriegsministerium den USA, das eine Kommission

poscolonialismo- a través de las relaciones comerciales globales." (Tdl).¹⁴ Los primeros intentos estadounidenses para ganar la confianza del mercado chino fueron entorpecidos por los acontecimientos en el interior de los Estados Unidos, a través de los cuales se levantaba una prohibición de trabajo de la mano de obra china migrante en Norteamérica.

Sólo hasta 1906 cuando el Presidente Theodoro Roosevelt convocó a una conferencia internacional para discutir el problema de las drogas, con base en el informe enviado por la "Comisión del Opio en Filipinas", pudo lograrse la convergencia de dos objetivos: primero, ganar la confianza del gobierno chino y con ello la cruzada por mercados abiertos en Asia, y en segunda instancia conseguir el apoyo para adelantar una lucha contra las consecuencias del consumo indebido del opio, problema frente al cual ya había luchado el imperio chino sin ninguna victoria, y que para los Estados Unidos se convertía en una situación delicada tanto al interior como al exterior de su territorio. La convocatoria para la conferencia representaba la directa competencia americana en el mercado internacional, así como el conflicto con y entre los países europeos interesados en la producción de la sustancia por cuestiones económicas: Inglaterra preocupada en conservar el monopolio del opio en Asia y Alemania interesada en la producción farmacológica, una industria siempre creciente y productiva, tanto de heroína como de cocaína, sustancias que habían sido producidas por primera vez en el país germano. " Heinrich Dreser produjo en 1898 una sustancia medio sintética denominada heroína (diacetylmorfina) a través de la acetilización del clorhidrato de morfina. En principio creyó él, que con heroína podría ayudar a quienes eran adictos a la morfina. A diferencia de los usos del opio naturales o medios sintéticos se desarrolló por primera vez una droga narcótica completamente sintética en los años 30. Ellas fueron por ejemplo el Dolatín (1937), el Polamidón (1938), la morfina (1940) y otras sustancias del término de los opiáceos." (Tdl)¹⁵

1.2.2. La Coca

El arbusto de coca (erythroxyllón coca), de hoja perenne, se cultiva principalmente en la región montañosa occidental de América del Sur. Su historia se remonta al año 3000 a.C. según lo revelan algunas investigaciones antropológicas en el área. "La más antigua referencia sobre la utilización de

einsetze und sie mit der Entwicklung von alternativen zum spanischen System der Opiumverteilung beauftragte. Um das Opiumproblem zu studieren unternahm die Philippine Opium Commission unter ihrem Vorsitzenden, Bischof Brent, eine Informationsreise nach Ostasien."

¹⁴ Sebastian Scheerer, Seminario de la Fundación Konrad-Adenauer sobre "Droga y política", realizado en Saarbrücken, Alemania. 25-28 de Abril 1996. "Die USA förderte auch die Möglichkeit nach China zu importieren, das heißt bessere Bedingungen für den Handel. Das war der moderne, ökonomische Imperialismus. Sie wollten nicht kolonisieren sondern zwängen zu Handel am erikanische Waren zu kaufen. Diese ist eine neue Art von Kolonialismus-Postkolonialismus-durch globale Handelsbeziehung."

¹⁵ Peter, Selling, "Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten". Compiladores Sebastian Scheerer e Ingrid Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main 1989. Página 276. "Als halbsynthetische Substanz hat dann Heinrich Dreser 1898 Heroin (Diacetylmorphin) durch Acetylierung des Morphinhydrochlorids hergestellt. Zunächst glaubte er, daß er mit Heroin diejenigen heilen könne, die von Morphin abhängig

coca se encuentra en la costa del Ecuador. Se trata de recipientes de cal , así como de figuras de hombres que mastican las hojas de coca. Este hallazgo se atribuye a la cultura Valdivia y data del año 3000 a.C . La más antigua hoja de Coca, todavía en buenas condiciones, se encuentra en Perú y data del año 1300 a.C . " (T'dla)¹⁶

Conforme a estudios arqueológicos en la región Andina, se presume que la hoja de coca fue utilizada regularmente por sacerdotes y "chamanes" de las culturas indígenas en relación con eventos religiosos y prácticas de curación. Razón por la cual su consumo estaba destinado y permitido exclusivamente a importantes personalidades de la comunidad. Los Incas veneraron la planta de coca como un arbusto santo. Garcilaso de la Vega, citado por Scheffer describe el ritual de las comunidades hacia este arbusto: " Los niños habían recibido la coca del sol como regalo después de la construcción del imperio Inca. Un regalo con el cual el hambre podría ser disipada, un regalo con el cual los débiles serían fuertes y los desdichados calmarían su desesperación." (T'dla)¹⁷

A la llegada de los conquistadores españoles a América el consumo de coca era conocido. Esta situación pasó casi desapercibida por los colonizadores. Es sólo hasta el período de 1551 a 1567, que la Iglesia Católica, después de conocer los efectos de su empleo, la calificó como "Instrumento del Demonio". Sin embargo en los períodos de escasez alimentaria y con la llegada de las hambrunas, entre los indígenas se intensificó el uso de la coca y con éste se incrementó también su capacidad de trabajo en las minas de oro y plata que, por lo demás, era obligatorio. Se desarrolló entonces una reglamentada industria estatal de coca española, que hacia el siglo XVI empleaba a más de 2000 trabajadores. Esta nueva industria fue considerada tan productiva como la extracción de metales preciosos. En el siglo XVIII el monopolio estatal se acaba y la siembra de coca pasó a empresas privadas¹⁸.

En 1566 Nicolás Monardes publica en Europa el primer libro sobre la coca, sus usos y sus valores nutritivos. Es casi 300 años después, hacia 1860, que el químico alemán Albert Niemann en Göttingen logra aislar el principal alcaloide de la planta, al cual llama "Cocaína". Entonces el

geworden waren. In Abhebung zu den natürlichen und halbsynthetischen Opiaten hat sich für die in den 30er Jahren erst als entwickelten vollsynthetischen narkotischen Analgetika wie z.B. Dolantin (1937) und Polamidon (1938)."

¹⁶ Karl-Georg Scheffer, "Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise" en Drogen und Drogenpolitik. Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 351. "Die ältesten bislang vorliegenden Hinweise auf einen Gebrauch von Koka fand man an der Küste von Ecuador. Es handelt sich um Kalkbehälter sowie um figurliche Nachbildung von Menschen, die Koka-Bätter kauen. Diese Funde werden der Valdivia-Kultur zugerechnet und auf 3000 v.Chr. datiert. Die ältesten, noch erhaltenen Koka-Bätter fand man in Peru. Sie werden auf 1300 v.Chr. datiert."

¹⁷ Karl-Georg Scheffer, "Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise" en Drogen und Drogenpolitik. Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 352. "die Kinder haben der Sonne nach der Bildung des Reiches den Inka die Coca als Geschenk gegeben. Ein Geschenk, mit dem der Hunger vertrieben werden kann, welches die Schwachen stark und den Unglücklichen Trost spendet."

entusiasmo científico respecto del uso de la coca se extendió en Europa de forma tal que por ejemplo el médico italiano Monte Gazza escribe una monografía en la cual describe los efectivos resultados de ésta en el tratamiento de dolores dentales, problemas digestivos, así como para problemas neurasténicos. En 1884 Sigmund Freud escribe su ensayo "Über die Coca" ("Sobre la Coca"), en el que también señala las positivas experiencias de su empleo en tratamientos psicológicos. Se puede afirmar que incluso y hasta finales del siglo XIX la coca fue considerada el más eficaz anestésico local¹⁹. Alemania, por ejemplo, se convirtió durante este tiempo en uno de los más grandes importadores de coca: "Entre 1883 a 1886 se incrementó la importación de hoja de coca en el puerto de Hamburgo pasando de 5.000 a 86.000 kilogramos." (T d LA).²⁰.

Otros usos de la hoja de coca hicieron su aparición en la producción vinícola. Por ejemplo en Córcega Angelo Mariani fabricó un vino que contenía coca y fue denominado "Mariani". El éxito fue tan grande que el vino fue consumido por la más respetada sociedad europea. En Georgia, Estados Unidos, el farmacéutico J.S. Pemberton produjo una bebida en 1886 que contenía cocaína, cafeína, esencia de avellana y agua carbonatada, el resultado se conoció como "Coca-Cola". Una bebida gaseosa con cualidades curativas.

Pero mientras en Europa el uso de la coca no se percibía como peligroso, esto es, no existía una "mala" imagen de la sustancia y por el contrario ésta había generado una productiva industria farmacológica, en los Estados Unidos la situación era diferente. Luego de un período de entusiasmo, comenzó a ser criticado su uso debido al vínculo que se estableció entre la sustancia y la situación vivida después de la Guerra Civil (1861-1865) en el sur de los Estados Unidos. "En Europa no tenía la cocaína una mala imagen, pero esto era totalmente diferente en relación a los Estados Unidos. En los Estados Unidos hubo en principio un gran entusiasmo por la cocaína, pero después en 1880 llegaron las críticas, según las cuales los negros que en el sur tomaban esa bebida eran responsables de generar violencia. El senado americano estuvo siempre bombardeado por las preguntas de los senadores de los estados del sur sobre ésta sustancia que ellos llaman coca-cola. Y eso estuvo en relación con la violencia. Se creyó que especialmente los negros que tomaban coca-cola eran más agresivos y más peligrosos (...) La Cocaína fue percibida como la droga de los negros, a los cuales

¹⁸ Karl-Georg Scheffer, "Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise" en Drogen und Drogenpolitik. Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 351.

¹⁹ Karl-Georg Scheffer, "Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise" en Drogen und Drogenpolitik. Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 358.

²⁰ Karl-Georg Scheffer, "Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise" en Drogen und Drogenpolitik. Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 360. "Von 1883 bis 1886 erhöhte sich der Import von Koka-Blättern in Hamburg von 5.000 auf 86.000 kg."

se les tenía temor." (T'dla)²¹ Es precisamente debido a estas críticas que en 1903 la firma decide suspender la inclusión de cocaína en los ingredientes de la bebida.²² En 1886 fue conocido un texto en el cual el científico alemán A. Erlenmeyer informaba sobre la dependencia que originaba la cocaína: "La cocaína produce una adicción que sólo puede ser comparada por la adicción producida por la morfina y el alcohol. La cocaína origina cambios psicológicos que pueden constituirse en un peligro público y conllevar a una rápida decadencia corporal, pero sobre todo moral." (T'dla)²³

Al igual que el opio, la cocaína fue objeto de discusión durante la Conferencia de Shanghai (1909). Durante los años 30, 40 y 50 el consumo de cocaína disminuyó notablemente a nivel mundial, pero durante la década de los 60's volvió a recuperar la droga su atractivo básicamente en los mercados ilegales americanos.

1.2.3. El Cannabis

La planta de cáñamo (*Cannabis sativa* L.) crece silvestre o se cultiva en los climas templados o tropicales. Se trata de una hierba resistente que se da en una amplia diversidad de lugares alrededor del mundo. Durante más de tres milenios los pueblos de África y de Asia han utilizado el cannabis en diversas formas. Sin embargo el origen exacto de la planta no se encuentra realmente definido. "Temprano y de muy diversas maneras fue utilizada la planta de cannabis en la China, en donde ya desde hace seis mil años brindó alimento, vestido, redes de pesca y aceite para las lámparas. Los chinos nombraron el cambio en el estado de conciencia originado después del consumo de cannabis 'Trascendencia divina' (...) Se debe tener en cuenta que en la India desde tiempos remotos la principal utilización del cannabis consistía en incrementar la concentración mientras que se leía el texto sagrado (...) Fenicios, griegos y romanos conocieron el cáñamo y sabían muy bien de los efectos de la droga a nivel psicoactivo." (T'dla)²⁴ Al continente americano llegó el

²¹ Sebastian Scheerer. Conferencia sobre Drogas y política. Seminario de la Fundación Konrad-Adenauer sobre el tema "Drogas y Política", realizado en Saarbrücken, Alemania. Abril 25-28 de 1996. "In Europa hatte Kokain keinen schlechten Ruf, aber in den USA sah es ganz anders aus. In den USA gab es zunächst eine riesige Kokainbegeisterung, und dann kam es in den 1880er Jahren zu Kritik, daß Coca-Cola trinkende negroes in den Südstaaten für Vergewaltigungen verantwortlich seien, und der amerikanische Senat ist dann von Südstaaten Senatoren immer wieder beeinflusst worden mit Anfragen 'about this stuff, they call Coca-Cola'. Und zwar im Zusammenhang mit Vergewaltigungen. Man glaubte, daß speziell Neger, die Coca-Cola trinken zu aggressiv werden, zu gefährlich werden (...) Coca-Cola wurde als die Drogen der Neger geächtet, vordenen man Angst hatte."

²² El libro titulado "Cocaína y Anticomunismo" del profesor de la Universidad de Yale David M. Mustor, describe la historia de la utilización de cocaína y la situación después de la Guerra Civil de los Estados Unidos.

²³ A. Erlenmeyer, "Über Cocainsucht" citado por Karl-Georg Scheffler en "Cocain-Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise" en "Drogen und Drogenpolitik". Compilador es Sebastian Scheerer e Imgard Vogt, Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989, página 361. "Kokain erzeuge eine Sucht, die der durch Morphinum und Alkohol erzeugten gleichzusetzen sei; es rufe schwere psychische Veränderungen hervor, die sich zur Gefährlichkeit entwickeln könnten; es führe zu einem raschen körperlichen und vor allem moralischen Verfall."

²⁴ Sebastian Scheerer, "Herkunft und Verbreitung von Cannabis". En "Drogen und Drogenpolitik", Compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt, Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Páginas 370-371. "Früh und vielfältig genutzt wurde die Cannabispflanze in China, wo sie (...) vor sechstausend Jahren schon Nahrung, Kleidung, Fischnetze, Lampenöl lieferte. Die Chinesen nannten den veränderten Bewußtseinszustand nach Cannabis-Gebrauch 'göttliche Transzendenz' (...) Man muß sich vor Augen halten, daß in Indien schon zu früher Zeit die wichtigste Anwendung von Cannabis darin bestand, die Konzentration beim Lesen heiliger Texte zu erhöhen (...) Phänizier, Griechen und Römer kannten den Hanf und wußten wohl auch um die psychoaktiven Wirkungen der Drogen."

cannabis a través de las primeras migraciones originadas desde Asia y luego a través de los conquistadores españoles e ingleses. Se sabe, por ejemplo, que el cáñamo llegó a Chile en 1545, al Perú en 1554, mientras que en 1606 fue a Canadá, en 1611 a Virginia, y en 1632 a Nueva Inglaterra.

A pesar de la extensa historia del uso del cannabis, es necesario precisar que el consumo de hashís es un fenómeno relativamente nuevo del siglo XX que acompaña recientes expresiones juveniles a través de las cuales se manifiestan posiciones de inconformismo con el sistema: "Esa tradición se remonta a la época europea romántica, continua sobre diferentes movimientos culturales literarios de vanguardia y está aún viva en los experimentos de hashís de Ernst Jünger, Ernst Bloch, Walter Benjamin o Hermann Hesse."²⁵ La expansión del consumo de hashís como fenómeno de masas sucedió entre 1965 y 1969. El punto más determinante es el llamado "verano del amor" en 1967, el cual fue bastante conocido en el mundo. Este movimiento generó los llamados conflictos sociales de la década de los 60.

Conocido desde hace siglos, el cannabis es, después del tabaco, el café y el alcohol, la droga que con mayor frecuencia se consume a nivel mundial.

Cabe mencionar que la pregunta sobre una posible prohibición del cannabis fue formulada durante la conferencia de la Haya en 1912.

1.2.4. Otras Drogas

1.2.4.1. Depresores

Por lo usual son sustancias de producción química que actúan sobre el sistema nervioso central del individuo y que pueden alterar su comportamiento. La mayoría de estos compuestos se encuentran bajo fiscalización desde 1961 y su uso médico está estrictamente restringido. Pertenecen al grupo químico de los barbitúricos. Son drogas sedantes, que en dosis muy elevadas producen sueño.

1.2.4.2. Alucinógenos

²⁵ Christian v. Wolfferdorff-Ehlert, "Die Cannabis-Szenen". En "Drogen und Drogenpolitik". Compiladores Sebastian Scheerer e Ingrid Vogt. Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 373. "Diese Tradition reicht bis in die europäische Romantik zurück, setzt sich über verschiedene künstlerisch-literarische Avantgarden ins zwanzigste Jahrhundert fort und ist noch in den haschischexperimenten Ernst Jüngers, Ernst Blochs, Walter Benjamins oder Hermann Hesses lebendig."

Desarrolladas en laboratorio, son sustancias que constituyen un grupo químicamente diverso. La más famosa de este rango es el ácido lisérgico (LSD) obtenido por primera vez en 1938 en los laboratorios de Sandoz AG en Basel, Alemania. Estas drogas producen grandes cambios mentales como euforia, ansiedad, distorsión sensorial, alucinaciones, depresión y una sensación de pérdida de la identidad.

En los años sesenta se expandió su uso no médico, razón por la cual fueron tomadas medidas legales para evitar su venta al público. Sin embargo al ser un producto químicamente producido puede ser sustituido por otros con características similares o producido a través de otras sustancias. Las drogas más conocidas en esta clasificación son la mescalina, la DOM (2,5-dimetoxi-4-metilamfetamina) y la PCP (fenciclidina).

1.2.4.3. Estimulantes

El tipo básico de los estimulantes es el de las anfetaminas que farmacológicamente guardan alguna relación con aspectos de la cocaína. Tienen la capacidad de levantar el estado de ánimo y disipar la fatiga, así como la sensación de hambre. El uso indebido ha sido detectado en individuos que buscan efectos eufóricos, así como en personas que la utilizan como agente contra la obesidad o la fatiga. En los últimos años se ha introducido en el mercado ilícito una nueva clase de anfetamina que se conoce con el nombre de "nieb". El riesgo de dependencia respecto a estas drogas parece ser muy alto. Hoy día es utilizada terapéuticamente en casos de narcolepsia e hiperkinesia infantil.

1.3. Planteamiento y elementos fundamentales del estudio

El desarrollo de la problemática sobre el control tanto de la producción como del consumo de sustancias psicoactivas y psicotrópicas durante este siglo, permite trazar paralelamente el proceso del desarrollo político internacional, a través del cual de un Estado moderno, nacional caracterizado por su territorialidad y soberanía, se ha llegado a un Estado posmoderno en el cual los actores nacionales comparten el poder en el escenario global con otro tipo de actores, como son las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, los consorcios, los movimientos sociales, y las organizaciones no gubernamentales, entre otros. En este nuevo orden, que implica la realización de una política mundial policéntrica, en la que se perciben diferentes posibilidades para establecer y mantener el poder entre los diferentes actores involucrados, se exige una mayor participación del Estado nacional, pero al mismo tiempo una mejor conexión entre quienes se encuentran en la arena política. En este mismo contexto la problemática de la droga ha pasado de ser

un aspecto orientado desde la política nacional, bien sea por presiones internacionales o bien por incremento de los efectos negativos del tráfico, consumo o producción, a convertirse en un fenómeno internacional a través del cual no solamente el número de actores involucrados es cada vez mayor, sino que además exige un mayor compromiso de los Estados a fin de controlar las consecuencias negativas tanto en los ámbitos nacionales como internacionales.

La globalización, entendida como un proceso a través del cual se ajustan las estructuras económicas existentes a las nuevas condiciones de mercado en una economía abierta, debe permitir paralelamente el desarrollo de un Nuevo Orden Político Internacional (o "Gobernabilidad Global" del inglés "Global Governance") como estrategia anclada en lo Político capaz de mediar entre los problemas nacionales y los de interés internacional. Esta gobernabilidad global debe hacer posible la formulación de un modelo político a través del cual los Estados (más dependientes entre sí a raíz del fortalecimiento de sus vínculos con otros Estados) robustezcan la capacidad de compromiso entre ellos, y con otros actores no estatales, respecto de situaciones que presentan problemas comunes.

El Estudio plantea el fracaso de la actual política antidrogas, formulada desde comienzos del siglo XX, no sólo a raíz de su orientación totalmente represiva, sino debido también al conflicto existente entre los intereses locales, nacionales e internacionales en el proceso de formulación de acuerdos, regulaciones y negociaciones de una política de lucha contra el fenómeno del narcotráfico. La razón de ese fracaso radica en la incapacidad de negociación de los diferentes actores involucrados. Lo percibido es un déficit en la capacidad negociadora de los actores, insuficiencia fundamentada en la falta de voluntad política para sellar compromisos y en la incapacidad en la toma de decisiones respecto de acciones concretas de la política antidrogas. Asimismo, este fracaso está relacionado con el desarrollo dispar de las políticas locales, nacionales e internacionales y la falta de un planteamiento relacionado con los problemas sociales de cada país. Aspectos como el incremento constante del consumo, la venta de sustancias ilegales a pesar de las medidas de control, el incremento de la criminalidad relacionada con el narcotráfico, el poder de los carteles de la droga y el crecimiento de sus redes de conexión a nivel internacional, la expansión del tránsito de drogas ilegales y la aparición de nuevas sustancias en el mercado son signos que dan testimonio de este fracaso. El estudio realiza un acercamiento a cuatro casos específicos, Alemania, Colombia, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas, con el objetivo de identificar los aspectos críticos y conflictivos en el proceso de poner en marcha esta política de lucha contra el narcotráfico. Se señala de forma precisa y detallada la orientación y la formulación de las políticas nacionales, los actores involucrados, las situaciones existentes que motivaron una u otra decisión y las nuevas

circunstancias que ponen de presente la necesidad de reformular esta lucha con base en los desarrollos económicos y políticos internacionales.

Este Estudio parte de la pregunta sobre la Voluntad y determinación de los Estados y de los actores políticos, sociales y económicos involucrados, de asumir los costos socio-políticos y económicos generados en la lucha. Esta voluntad, entendida como disponibilidad, implica capacidad de negociación para formular compromisos en los cuales se vincule al mayor número posible de actores, se defiendan los intereses particulares y se construya un mínimo de transparencia y confianza tanto a nivel internacional como nacional. El análisis busca establecer si en la era de la globalización es posible formular y llevar a cabo una política de drogas de alcance internacional sin incurrir en una política imperialista -ni paternalista- que frene las posibilidades de desarrollo en los países afectados y que al mismo tiempo fortalezca la sociedad civil y las funciones propias del Estado involucrado.

La pregunta sobre quién está dispuesto a asumir los costos de lucha en el escenario económico, implica tener la suficiente voluntad política para tomar medidas que involucren al sector financiero a fin de sanear sus tesoros y establecer regímenes de control más estrictos. De igual modo este esfuerzo internacional debe hacer evidente la disposición de asumir compromisos claros a fin de evitar los llamados "Paraísos financieros" que pondrían en peligro cualquier intento de lucha internacional, al mismo tiempo presume una decisiva campaña contra las organizaciones criminales que a nivel internacional están encargadas de hacer penetrar los beneficios económicos de las drogas en el comercio y el sistema financiero internacional legal. De otra parte implica mayor inversión en áreas sociales, de investigación, de educación, de lucha contra el desempleo, de rehabilitación y de prevención, entre otros, lo que hace prever proyectos a largo plazo, así como una política de comercialización y apertura real de mercados internacionales a través de los cuales los productos legales de los países afectados por la producción ilegal de drogas logren beneficios económicos que les permitan reorientar su existencia.

De otra parte la pregunta sobre los costos políticos señala la necesidad primera de "voluntad política" de los actores nacionales e internacionales para reforzar las estructuras sociales a fin de propiciar una sociedad civil capaz de participar activamente en el proceso de lucha frontal contra la corrupción y responsable de los nuevos procesos regionales de descentralización del poder. Así mismo implica el fortalecimiento de unos valores sociales y políticos diferentes a los promovidos por el narcotráfico, a fin de permitir una conciencia de las consecuencias negativas del dinero fácil, del cortoplacismo, del individualismo y de la falta de compromiso con otros actores sociales y políticos.

Esta pregunta sobre la disponibilidad de pagar los costos generados por el narcotráfico es ante todo una pregunta desde la Política. Es una pregunta del posmodernismo que exige una mayor interrelación entre los actores internacionales, pero al mismo tiempo un mayor compromiso. Por ello, con base en el desarrollo del control de sustancias psicoactivas y psicotrópicas y teniendo en cuenta el desarrollo de la problemática, cabe reflexionar sobre la posibilidad de formular una política internacional de drogas con base en el Nuevo Orden Político Internacional (del inglés Global Governance).

1.4. Estudio de casos específicos: un abanico construido con actores nacionales, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas

Este estudio posee tres momentos relacionados entre sí. El primero toma en consideración la dicotomía representada por los países productores y los países consumidores-industrializados; el segundo momento aborda una instancia regional a fin de establecer las relaciones entre políticas nacionales y políticas de compromiso internacional, y en último lugar se presenta una perspectiva totalmente internacional de la situación. El acercamiento a una problemática tan compleja como la del caso colombiano, de entrada permite describir las motivaciones, las condiciones existentes en lo político, lo económico y lo social generadoras del problema, y puede ayudar a clarificar la pregunta de por qué es posible que esta situación se genere en países con determinadas características sociales y desarrollos económicos. De otra parte el caso alemán pone de presente dos esferas importantes: una la económica, vinculada con la producción legal en la industria farmacológica y otra supeditada a la política interesada en mantener una posición de dirección en la toma de decisiones a nivel internacional.

Si bien el desarrollo de la política de drogas responde a momentos diferentes y a circunstancias determinadas, es claro que se ha movido desde un paradigma único a través del cual básicamente se busca reprimir su expansión. La política de drogas que desde comienzos de este siglo estuvo orientada por intereses económicos y políticos, en sus estertores exhibe una orientación fundamentalmente económica a pesar de que sus posibles soluciones contemplan una mirada mucho más vasta en lo político y en lo social. Esto es desde la rehabilitación, la prevención y la educación en países industrializados y en desarrollo, hasta la satisfacción de necesidades básicas, el apoyo al desarrollo alternativo a largo plazo, la consolidación de la presencia del Estado en áreas críticas y la capacidad de decisión de éste en los países menos desarrollados.

Colombia, caso típico de país productor de sustancias narcóticas y sicotrópicas, se convierte paralelamente, al finalizar de este siglo, en un caso de consumo. Los estudios demuestran que los excedentes de producción no exportados se consumen en el interior, ampliando la problemática del narcotráfico. Alemania, caso del país consumidor, presenta también una problemática cada vez más intensa tanto en la producción como en la comercialización de drogas sintéticas, contrabandeadas desde Europa oriental y al mismo tiempo elaboradas en su propio territorio. De otro lado se perciben deficiencias en la orientación de la política de rehabilitación relacionada con la terapia de sustitución, debido al conflicto existente entre el desarrollo de una política nacional y una política local federal. El desarrollo del fenómeno no sólo desde el consumo y la producción, sino también desde el tránsito, y el involucramiento del sector financiero intensifica el problema del narcotráfico en este país europeo.

Vistos así, los dos casos típicos (producción y consumo) muestran una tendencia según la cual la vieja división entre países productores y consumidores desaparece y deja comprender que el problema de las drogas es cada vez más multifacético, razón por la cual el compromiso de los actores internacionales es mucho más necesario. Un país considerado como consumidor no sigue siendo simplemente un país consumidor, muy por el contrario éste se puede ver afectado económicamente por la rentabilidad del negocio al prestar su sistema financiero para los beneficios ilegales, de hecho se puede ver conectado a redes de producción y venta interna. De otro parte, un país productor, no es ni mucho menos un país productor, debido al acento adquirido por el fenómeno se puede llegar a convertir en país consumidor y en peorar la situación al interior de su territorio. El estudio señala en cada uno de los capítulos los aspectos coincidentes y los puntos en los cuales un trabajo en conjunto es posible y necesario.

Ya que las políticas nacionales de drogas responden a las exigencias del ordenamiento político internacional, y situando a Alemania en un nuevo contexto dentro de la Unión Europea, es posible determinar la coherencia y el desarrollo de una política de drogas en este ámbito, así como las contradicciones, al interior de este sistema ocasionadas bien, por una falta de desarrollo de las instituciones encargadas de la situación y con ello a la falta de convocatoria que padecen, o bien, debido a la falta de compromiso entre las partes. Desde este punto de vista empiezan a hacerse más intrincados los acercamientos hacia una política internacional en la cual se perciban compromisos ciertos de solución.

La revisión de la política internacional de drogas desde la Organización de Naciones Unidas permite, en última instancia, encontrar las falencias y puntos débiles en la construcción de un nuevo orden político internacional relacionado con la problemática de la droga.

El orden de los capítulos busca propiciar un entendimiento a partir de los casos independientes, ampliándose de manera progresiva a los espacios internacionales. Se trata de entender la política internacional y de ahí deducir la posibilidad de formular una nueva política internacional de drogas en el ámbito de la globalización, pero más exactamente en el de un Nuevo Orden Político Internacional.

1.5. Desarrollo de la investigación. Diálogo con actores directos

Si bien la investigación y el planteamiento del problema parten de hechos teóricos, de igual modo buscan acercarse a la problemática actual a través de los actores directamente involucrados en la formulación de esta política en los ámbitos nacional e internacional.

La autora del texto partió de la información existente a fin de construir las bases de la formulación de la política de drogas y a partir de allí elaboró un esquema que permitía divisar el desarrollo y el proceso de prescripción en cada una de las épocas en las cuales el problema del tráfico y el consumo de drogas alcanzan sus puntos más elevados. Con base en esta información fue necesario acercarse a las nuevas líneas de formulación a fin de percibir qué posibles desarrollos se pueden presentar y concluir si ellos hacen parte de ese nuevo orden internacional o, por el contrario, obstuyen el camino hacia una nueva comprensión del problema.

Ya que el trabajo es un análisis desde la Política, y si bien la política de drogas tiene que ver básicamente con tres aspectos: la producción, el consumo y el tráfico, el estudio se centró en los puntos relacionados con la formulación de una política internacional. La investigación se orientó básicamente a las acciones contra la producción, el tráfico y las medidas para evitar la infiltración de los dineros ilegales en el sistema financiero sin entrar con profundidad en los aspectos de salud relacionados con la rehabilitación o la prevención, en razón a que la problemática del consumo ha sido orientada desde una política social y su desarrollo se ha centrado en una política de salud nacional, mientras que los aspectos en los cuales están incluidos la producción y el tráfico - dentro de los cuales son necesarias acciones internacionales- requieren una visión desde la política internacional. Sin embargo se buscó enumerar y nombrar estos tópicos ya que hacen parte de una

política integral. El estudio no busca con ello cerrar la posibilidad de una discusión de los factores médicos y de educación, pues en últimas plantea el renacimiento del aspecto social en la problemática del narcotráfico, a través del cual son necesarios la formación, los programas a largo plazo relacionados con la prevención, la resocialización, el desarrollo alternativo y la estructuración de grupos sociales capaces de convertirse en actores activos de una posible política internacional.

Por esta razón las entrevistas realizadas en cada uno de los casos estuvieron relacionadas con quienes tienen en sus manos la decisión política de formulación y desarrollo de los programas en la lucha contra el narcotráfico bien desde la producción o bien desde el tráfico. En el caso colombiano el espectro de actores fue mucho más amplio por cuanto implicó charlas con los directamente afectados en el desarrollo de esta política contra las drogas, es decir campesinos, indígenas, periodistas, juristas, así como con representantes del gobierno e investigadores de esta problemática. En Alemania se focalizó en el Ministerio del Interior, debido a su preponderancia a nivel nacional: tanto la información de los estados federados, como las decisiones tomadas en cada uno de ellos, se concentran en este órgano central. Se debe tener presente que bajo este ministerio se encuentran las principales entidades encargadas de brindar la información y formular la política nacional de drogas, la cual no necesariamente es igual a nivel de los estados federados. La decisión de tomar como eje central el planteamiento del gobierno alemán no buscó reducir la problemática del narcotráfico en este país a las decisiones del gobierno federal, sino enfocar la acción a los niveles internacionales. Con ello no se niegan tampoco las diferentes facetas que el problema del consumo adquiere en cada estado federal y que constituyen de por sí un punto de discusión e investigación independiente. En lo concerniente a la Unión Europea la investigación se desarrolló en Bruselas, donde fue posible entrevistar a los representantes de este proyecto de integración regional encargados de la política de drogas para América Latina, dado el interés de dirigir los aspectos del problema a su relación con otros actores internacionales fundamentalmente ubicados en América Latina y debido al papel que juegan éstos en la problemática. Finalmente, en lo que a la Organización de Naciones Unidas corresponde, fue necesario dirigirse a Viena, Austria, en donde se encuentra la mayor parte de las oficinas encargadas del asunto de drogas ilegales. Con base en la información de la evolución histórica del problema de esta entidad, se buscó orientar el acercamiento hacia los países de América Latina a fin de encontrar un referente claro de discusión.

El estudio pretende ser un nuevo acercamiento a la política antidrogas por cuanto ha buscado los posibles nexos entre actores que hasta el momento habían permanecido en un segundo lugar en relación a la formulación de una política internacional de drogas. Con esto se hace claro que ni

Alemania, ni la Unión Europea, ni Colombia han jugado un papel decisivo en la formulación de la hoy existente política de drogas diseñada desde comienzos de siglo en el ámbito de la política norteamericana de lucha contra un flagelo nacional que tomó repercusiones a nivel internacional. Como nuevos actores en un nuevo orden social, se están jugando la posibilidad de participación real en el nuevo contexto político. Esa dependencia y compromiso claro y fuerte que exige el nuevo orden político mundial, permitirá, de alguna manera, distinguir nuevos actores políticos en la esfera internacional y abrir nuevos campos de acción para aquellos que habían permanecido en un segundo nivel.

Si bien históricamente las relaciones entre ambos subcontinentes, Sur América y Europa occidental, han sido básicamente económicas, se exige hoy una nueva reevaluación de ese acercamiento a fin de abrir en perspectiva de la Unión Europea un nuevo centro geopolítico importante para los países de América Latina.

De otro lado, el hecho de que en Europa la política de drogas ha sido orientada desde sus comienzos de manera menos restrictiva en comparación con los Estados Unidos de América, abre una nueva posibilidad de negociación política para dos actores que no han redefinido su acercamiento, pero que en el umbral del siglo XXI y con base en la posibilidad de un nuevo orden mundial, en la era de globalización, pueden verse beneficiados.

En cada uno de los capítulos es posible reconocer una estructura de organización a través de la cual se presenta el proceso histórico acompañado de los sucesos políticos determinantes a fin de finalizar con una visión de las relaciones internacionales existentes en ese plano que bien pueden ayudar o convertirse en barrera para un posible acercamiento. El capítulo final, de análisis, es por ello una propuesta en la que se busca establecer los puntos críticos del compromiso, las falencias a nivel individual pero al mismo tiempo las proyecciones. Si bien podría pensarse en el tema como un estudio comparativo, es necesario dejar en claro que en ningún momento se quiere limitar el análisis a una comparación entre las políticas de los dos países escogidos, ya que es precisamente en esas diferencias en donde está la riqueza del acercamiento a fin de preguntarse si realmente se puede formular una política internacional de drogas desde el ámbito de la "gubernabilidad global", en la que, como se ha señalado, los actores adquieren otros niveles de acercamiento. Así mismo debe dejarse en claro que los puntos de comparación son simplemente los aspectos que permiten distinguir la internacionalidad del tema. En la era de la globalización y de mercados abiertos, la política de drogas sólo es un aspecto de los muchos temas en los cuales los países deben comenzar un diálogo.

El hecho de que con el derrumbamiento de la Cortina de Hierro se hayan abierto las puertas a nuevos problemas en los cuales están involucrados un mayor número de actores internacionales, permite identificar el tema del narcotráfico en la agenda de asuntos que a nivel internacional han de ser discutidos en razón de las implicaciones políticas que tienen, pero también a raíz de las implicaciones económicas en un momento en el cual es imposible detener el flujo financiero y cambiarlo. De otro lado, al pensar en un renacimiento de los movimientos sociales, es importante señalar el papel que han jugado las organizaciones no gubernamentales en la lucha contra el problema de la droga, básicamente en los aspectos sociales bien de prevención o bien de proyectos relacionados con el desarrollo alternativo en zonas del tercer mundo afectadas por la producción de narcóticos.

Finalmente, el estudio aquí presente es una búsqueda constante sobre los interrogantes relacionados con el papel del Estado en este nuevo orden político mundial. Los casos señalados ponen de presente una ausencia de Estado en algunas acciones políticas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico, aspecto que tiene que ser mucho más discutido, si es que la Política quiere tener algún papel dentro del nuevo orden mundial.

2. EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA: RESULTADO DE UNA ACUMULADA DEUDA SOCIAL NO SATISFECHA Y UN ESTADO INDECISO

2.1. Las Guerras contra el Narcotráfico en Colombia

"El Estado es una relación de dominio de los hombres sobre los hombres, apoyada en el significado de la violencia legítima (esto es, la que es considerada legítima)".¹

2.1.1. Ausencia de Voluntad Política y de Cohesión Social: Terreno del Narcotráfico

Respecto a la crisis de los derechos humanos en la década de los noventa, señalaba Amnistía Internacional², que si bien Colombia seguía siendo una democracia formal durante los años ochenta y noventa y que, aunque algunos miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial adelantaban ingentes esfuerzos para detener los homicidios y las desapariciones, no era posible controlar este tipo de hechos mientras que el gobierno no reuniera la suficiente **voluntad política**³ para hacer frente a las actividades de las diferentes fuerzas armadas que se enfrentaban en el país.

Colombia ha experimentado desde la época de la independencia y hasta nuestros días un constante y ascendente proceso de violencia que tiene sus raíces en la lucha por el dominio de la tierra⁴, en el fuerte regionalismo que dificulta la coexistencia nacional⁵, en la incapacidad de los partidos políticos de interpretar las necesidades más sentidas de su gente y de ser entes de cohesión social⁶, en la rápida transformación hacia la modernidad y el consecuente desorden a nivel de planeación de ciudades y colonización de áreas agrícolas y en la lentitud del Estado para tratar de integrar las zonas más apartadas de la geografía nacional. Si bien hasta 1900 los conflictos se desarrollaban en el espacio

¹ Weber, Max. "Politik als Beruf" en: "Gesammelte politische Schriften" (1921). Página 507. "Der Staat ist... ein auf das Mittel der Legitimen (das heißt: als legitim angesehenen) Gewaltverhältnis gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen. (Idla)

² Amnistía Internacional. "Desapariciones forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa. Manual para la acción". Madrid, España, 1994. Página 39.

³ Resultado por el autor de este trabajo, no hace parte del original.

⁴ Sobre este tema la recopilación del libro "Violencia en Colombia" editado por CEREC, Bogotá, Colombia 1991, presenta un excelente panorama de la desampliación de la violencia y el papel del campo colombiano. También ver de Salomón Kalmanowitz "El desarrollo histórico del Campo Colombiano" en Amibla Yopes 1991. Páginas 257-307.

⁵ Jaramillo, Jaime y Eduardo. "Colonización coca y guerrilla". Alianza Editorial Colombiana, Bogotá, 1989. Páginas 3 y 4. El autor señala: "Colombia ha sido y continúa siendo un país de regiones. Lo que habría que revelar en este contexto, es la circunstancia de que su ocupación productiva y la constitución de un poblamiento estable, ha sido un proceso desigual y discontinuo expresado en una radical *asincronía* de historias regionales que tiene como uno de sus efectos la coexistencia en un mismo espacio nacional de procesos económicos, sociales y políticos, que expresan diversos momentos de constitución de agrupamientos humanos estables".

⁶ Francisco Leal Buitrago citado por Kurtenbach en "Das politische System des Klientelismus" 1990, páginas 21-46, señala que: "Beide Parteien waren sektiererisch und schlossen ihnen jeweiligen Gegner aus. Sie artikulieren sich in politischen Subkulturen, die das Herrschaftssystem auf der Grundlage aufrechterhielten, daß die Spaltung in Parteien die einzige und wichtigste der Gesellschaft sei. Die Tendenz zu Zweiparteienkoalitionen bildete einen wirksamen Mechanismus, die Konflikte abzuschwächen, die von der Parteifaktionalisierung aufgrund der regionalen Aufspaltungen und dem ausufernden politischen Sektierertum herührte". "Los dos partidos fueron sectarios y excluyeron a su enemigo. Ellos se estructuraron en subculturas políticas, que mantuvieron sobre la base el sistema de dominio. Esta división era la única y más importante para la sociedad. La tendencia hacia los dos partidos construyó un mecanismo efectivo para debilitar los conflictos que emanaban de la fraccionamiento de los partidos debido a la desintegración regional y al extremismo o sectarismo político." (Idla)

de los dos partidos políticos existentes, las diferencias ideológicas estuvieron orientadas por disputas regionales o personales de la naciente oligarquía y traspasada de manera de enfrentamiento sangriento hacia los campesinos y trabajadores de la sociedad feudal. El comienzo de siglo experimentó la más demoleadora confrontación local y regional que ocasionó más de 150 mil muertes durante la conocida "Guerra de los Mil Días" entre 1899 y 1902.

Siguieron 40 años de relativa tranquilidad, más bien, de pasividad política, que generó conflictos ocasionados por la inserción de Colombia en la economía internacional, la creciente urbanización, la tardía industrialización, la redistribución de tierras y el empobrecimiento de una gran masa de la sociedad. Situación que tiene su punto culm en con el asesinato del líder político liberal Jorge Elícer Gaitán en 1948 y que degenera en una guerra sin precedentes entre los partidos políticos. En consecuencia, miles de campesinos tuvieron que migrar y generar una nueva colonización. El conocido período de "La Violencia" debilitó aún más la capacidad mediadora de los representantes liberales y conservadores e hizo indispensable la intervención militar para mitigar la escalada terrorista. La salida militar en 1957 y el consecuente "Pacto" de los grupos políticos a través del "Frente Nacional" constituyó la nueva fase de esa espiral de la violencia, cuyo origen se remonta a los comienzos de este siglo, como ya se mencionó. Con el nuevo proceso político, según lo señala Carlos Medina Gallego, "se pone fin al enfrentamiento entre los partidos y se abre un espacio de reconciliación de 16 años en los cuales las dos comunidades políticas se alternarán el poder y se distribuirán prioritariamente los cargos administrativos, con el fin de crear las condiciones para una completa estabilidad política que garantice el desarrollo económico y social del país. Se impulsaron reformas, en particular la agraria y se crearon grandes expectativas dentro de la población campesina, que como ninguna otra había soportado el rigor de la violencia bipartidista."⁷ Sin embargo Leal Buitrago en su libro "Estado y Política en Colombia" enfatiza que el Frente Nacional se encontró con la realidad de la declinación económica. Los bajos precios del café, la iniciación del agotamiento de las sustituciones industriales fáciles y el desequilibrio fiscal dificultaron desde un comienzo la función de integración burocrática del Estado. Estas condiciones económicas impidieron el desarrollo de un proyecto político que contribuyera a crear las nuevas condiciones sociales y políticas que requería la nación. De otra parte, si bien fue un "Pacto entre partidos", no fue un "Pacto con los grupos sociales", razón por la cual algunos analistas consienten en determinar que fue en este período donde se empezaron a gestar las violencias de finales del siglo. Bruce Michael Bagley en su análisis sobre "Colombia y la Guerra contra las Drogas" enfatiza que "los restrictivos procedimientos políticos adoptados bajo el acuerdo bipartidista del Frente Nacional (1958-1974), y

su siguiente prolongación (1974-1986), limitaron efectivamente la participación en el sistema a las élites dominantes de los partidos liberal y conservador, mientras negaban el efectivo acceso a otras fuerzas sociales surgidas por la rápida modernización económica del país⁸. Como una respuesta a la limitada participación democrática y económica establecida, es de anotar que durante el Frente Nacional se crearon los grupos guerrilleros, movimientos cívicos y políticos, algunos de corta duración. Así tenemos ANAPO (1971); El Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, (1962); El Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino, MOEC, (1961); Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, (1963-64); El Ejército de Liberación Nacional, ELN, (1964-65); El Ejército Popular de Liberación, EPL, (1967); El Movimiento Libre del Partido Comunista, PCC, (ML) (1964); El Frente Unido (1965); El MOIR (1969); al igual que la Confederación de Trabajadores de Colombia, CSTC, (1964) y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC; (1967).

La búsqueda de la participación política, económica y social a través del uso de la violencia, ha traído como consecuencia el debilitamiento del poder establecido y la pérdida de la legitimidad del Estado. Esta violencia sin embargo es, y ha sido, incapaz de reconstruir tanto la legalidad como el uso legítimo de la violencia por parte del Estado. En esta espiral, Colombia se ve envuelta en la producción, el tráfico y la comercialización de estupefacientes, como consecuencia de varios factores a saber: primero, las corrientes migratorias desde Colombia hacia los Estados Unidos y el incremento del consumo de drogas ilegales tanto en Norteamérica como en Europa durante la década de los 60s; segundo, como resultado de las facilidades y ventajas concedidas a la economía ilegal y subterránea en Colombia durante la década de los 70s; tercero, debido al incremento de grupos de justicia privada y el consecuente desplazamiento de campesinos a los centros urbanos del país como resultado de una contrarreforma agraria, promovida por los nuevos actores económicos provenientes del negocio de la droga ilegal en los años 80s; y finalmente en el agravamiento del orden público, el incremento de los actos de exterminio colectivo o masacres, la corrupción del Estado y la falta de iniciativas desde el orden social y económico más que desde el represivo en el último decenio del siglo XX⁹.

En el umbral del siglo XXI, la sociedad colombiana experimenta una escalada intensiva de violencia por parte de los diferentes actores sociales e inclusive del Estado, que va en contra de sus propias

⁷ Medina Gallego, Carlos. "Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia". Documentos Periodísticos, Colombia, 1990. Página 127.

⁸ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y la guerra contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico" Ediciones Uniandes, CEI y CEREC. Colombia, 1990. Página 176.

⁹ Medina Gallego, Carlos. "Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia": Documentos Periodísticos, Colombia, 1991. Página 270. Según el autor: "El narcotráfico introdujo la modalidad de crím en colectivo y el atentado dinámico contra funcionarios estatales."

instituciones y contra la población civil. Si bien en 1978 se tuvo constancia por primera vez de la existencia en el país de los llamados "escuadrones de la muerte"¹⁰, diez años después las ejecuciones extrajudiciales alcanzaban la cifra de 3500, mientras que la cifra de los desaparecidos ascendía en 1992 a 1500 personas. En 1987 el entonces Ministro de Gobierno y luego presidente de la República, César Gaviria Trujillo, denunciaba ante el Congreso la existencia de 140 grupos paramilitares en el país¹¹ y reconocía la incapacidad del Estado para enfrentarlos, dada la forma en que operaban y la precaria presencia estatal en las zonas que eran su campo de acción¹², mientras que la opinión pública juzgaba a estos grupos como un proyecto amparado por las autoridades y las leyes¹³. Ante la encrucijada de una guerra no declarada en Colombia siguen presentándose masacres, actos terroristas desapariciones y secuestros¹⁴ al amparo de una población civil atomizada y un gobierno que, ante la falta de soluciones sociales, desarrolla una política de represión permamente que pone en peligro la existencia de un Estado de Derecho, como lo estipula la Constitución Nacional¹⁵. Asimismo, el país surge en el contexto latinoamericano como la única nación que participa en el mercado ilegal de estupefacientes tanto en el cultivo, la producción, el transporte, la distribución y la comercialización de tres de las principales sustancias narcóticas obtenidas desde la marihuana, la coca y la amapola.

2.1.2. Uso, abuso y represión de la coca

¹⁰ Amnistía Internacional. "Desapariciones forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa. Manual para la acción". Madrid, España, 1994. Página 39.

¹¹ Amnistía Internacional. "Desapariciones forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa. Manual para la acción". Madrid, España, 1994. Página 40. Se señala: "El origen de muchas de estas organizaciones puede encontrarse en los grupos civiles de 'autodefensas' creados por las fuerzas armadas colombianas para actuar como auxiliares de las fuerzas armadas regulares en operaciones de contubernio. Los comandantes de brigada del ejército y las unidades de inteligencia adscritas a las brigadas y batallones de las zonas de conflicto reclutaban, armaban, adiestraban y mantenían a los grupos paramilitares de 'autodefensa', mientras que los grandes tenientes, los industriales y, posteriormente, los traficantes de drogas les prestaban ayuda económica".

¹² Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y Política en la década de los ochentas. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores- Ediciones UNIANDES. Colombia. Segunda impresión 1995. Páginas 198-276.

¹³ Child, Jorge. Diario "El Espectador". 19 de agosto de 1989. Página 3A.

¹⁴ Desde 1989 el homicidio colectivo o masacres a la población tanto rural como semiurbana ha sido una de las principales causas de muerte en Colombia. Si bien este tipo de hechos se vienen presentando desde la mediados de los ochentas, el mayor número de masacres realizadas tuvo lugar en 1990 cuando la cifra alcanzó los 124 actos que acabaron con la vida de 664 personas. Si bien ha habido un descenso en el número de víctimas en los últimos años, la cifra de acciones sigue incrementándose: Mientras que en 1996 se registraron 110 masacres en las que murieron 572 personas, en 1997 se registraron 114 masacres en las que murieron 563 personas. Antioquia está considerado como el departamento más violento del país, le siguen en orden descendente las ciudades de Bogotá y Cali. Según datos de la Dirección de Policía Judicial (Dijin) en los últimos 11 años han sido asesinadas en el territorio colombiano 278 208 personas. Las cifras del homicidio común en Colombia son las siguientes: en 1987 se presentaron 21 129 casos, en 1988 se incrementó a 21 191, la escalada de aumento empezó en el año 1989 cuando murieron 23 384 personas, en 1990 murieron 24 308 para alcanzar la cifra más alta en 1991 cuando fueron asesinadas 28 284 personas. Los dos años siguientes mantuvieron un alto nivel de asesinatos así: 1992 con 28 224 asesinatos y 1993 con 28 173 muertes. En 1994 descendió a 26 828 muertes, en 1995 a 25 398, y en 1996 ascendió nuevamente a 26 642. Mientras que para 1997 son perpetrados 24 647 asesinatos, lo que implicaría que cada día son asesinadas un promedio de 68 personas en el territorio colombiano. Datos entregados por la Dirección de la Policía Judicial de Colombia.

¹⁵ "Constitución Política de Colombia". Editorial Temis, Santafé de Bogotá, Colombia, 1991. Página 8. El Título I, de los Principios Fundamentales, artículos 1 y 2 de la Constitución Nacional señalan "art 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Art 2. (...) las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares."

Sibien el cultivo y la utilización -m am beo o m asticación de la hoja- de coca en Am érica Latina está enraizado a las culturas indígenas, también es claro que en Colombia esta actividad fue menor en relación con Bolivia y el Perú. Los Incas la recibieron de M am a O clllo y M anco Capac, fundadores del imperio, mientras que en las zonas andinas colombianas fue "Bochica, quien de paso por el altiplano, le enseñó su cultivo a los indígenas del río Chicamocha, proveedores de la hoja a los muisca... En los templos de Sogamoso y Chía los sacerdotes la utilizaban en grandes rituales... El tratadista José Pérez Barradán señala que algunas estatuas de la cultura de San Agustín presentan abultamientos circulares en las mejillas que han sido considerados como representación de pelotas de coca."¹⁶ El consumo no estaba generalizado en estas culturas y sólo es a través de la tributación y la siembra de coca, en el período colonial, cuando la hoja adquiere un valor económico de cambio, al mismo tiempo que se masifica su consumo¹⁷. Sin embargo, y aunque ya se hablaba de la existencia de tribus especializadas en su contrabando y comercialización, las raíces de la implicación colombiana en el negocio de los ilícitos van más allá de su historia cultural, están ligadas al desarrollo de una economía ilegal que se remonta al período de la conquista española. Paralelo al contrabando de esmeraldas y oro, los nuevos colonizadores peninsulares experimentaron los dividendos de la hoja de coca.

La coca sin embargo siguió siendo legal y por lo tanto no regulada durante los siglos XV III y X IX . La primera etapa de control se gesta en 1920 a través de las leyes 11 y 118, mediante las cuales se reguló de manera general la importación y venta de drogas que generaban "hábito pernicioso". En 1936, a través del Código Penal colombiano se consagran las conductas penalmente sancionables. Especial énfasis es dirigido "a la elaboración, distribución, venta o suministro clandestino o fraudulento de sustancias narcóticas o su conservación para los mismos fines"¹⁸. Es sólo hasta 1938 cuando el gobierno nacional del presidente Ospina Pérez al suscribir las Convenciones de Ginebra de 1925 y 1931, cuando se expide a través del Departamento Nacional de Higiene la resolución 11 según la cual "desde la vigencia de ésta no pueden venderse hojas de coca sino en droguerías y farmacias autorizadas y sólo ante bajo fórmula médica."¹⁹ Los controles a las plantaciones de coca se extendieron en 1941 cuando el Ministerio del Trabajo a través de resolución 578 ordenó levantar un censo de las plantaciones y prohibió la siembra de nuevos cultivos. Según algunos datos estadísticos la producción de coca en esta década se distribuía así: "Cauca 4000 hectáreas, en 22

¹⁶ Child, Jorge y Arango, Mario. "Narcotráfico: imperio de la coca". Editorial Percepción Ltda, Medellín, Colombia, 1984. Página 17.

¹⁷ Child, Jorge y Arango, Mario. "Narcotráfico: imperio de la coca". Editorial Percepción Ltda, Medellín, Colombia, 1984. Página 17. Señalan que: "cabe a los conquistadores y colonizadores hispanos el mérito de haber transformado la inmensa población indígena en narcodependiente. Su avidez por el dinero los condujo a incrementar las plantaciones de coca, aún a costa de la minería y el oro... Felipe II promulgó varias y severas normas contra los narcotraficantes españoles y cultivadores - en 1560, 1563 y 1569."

¹⁸ Plan Nacional "Compromiso de Colombia frente al Problema Mundial de la Droga". Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá, Colombia. Septiembre de 1995. Página 63

¹⁹ Child, Jorge y Arango, Mario. "Narcotráfico: imperio de la coca". Editorial Percepción Ltda, Medellín, Colombia, 1984. Página 270.

municipios con una producción de 127.978 kilos; Huila en 5 municipios producía 83.200 kilos, Santander del Sur en 6 municipios sembraba 125.000 árboles y Boyacá en 3 municipios producía 200 kilos"²⁰.

Las presiones internacionales, se convirtieron desde entonces en el motor de promulgación de controles sobre los cultivos y producción de sustancias narcóticas. Es así como fueron aprobadas las leyes 6 de 1945 y 45 de 1946 y el decreto 2127 de 1946 con los cuales se prohibía el pago de salario en especie, se penalizaba el cultivo y la conservación de plantas como la coca y se prohibía a los patronos pagar salarios con coca, respectivamente. La primera movilización en la que participaron campesinos, terratenientes y hasta comerciantes a fin de detener la destrucción de los cultivos de coca se presentó en 1947 al ser expedido el decreto 896 que buscaba reforzar los controles que las anteriores leyes no habían logrado. Este decreto considerado como el primerísimo estatuto antinarcóticos tuvo que ser aplazado debido a las presiones ejercidas y luego olvidado por el gobierno²¹. Ya para la década de los 50 según Child, "los cultivadores de coca emergen con una inusitada fuerza política en el Cauca.... Se extiende el cultivo e inclusive es descubierta en 1959, en Medellín, una red internacional que operaba en conexión con la Habana para exportar heroína y cocaína"²².

En la década de los 60s el interés cambia y la coca se coloca en un segundo lugar, después de la marihuana. Al terminar la bonanza de marihuana exportada desde el Urabá antioqueño a mediados de 1974, las redes de narcotraficantes se desplazan a Medellín y empiezan el negocio de la cocaína que, ya para fines de los setenta, había renacido. Con la expansión de la demanda en los Estados Unidos, se incrementaron las importaciones de pasta de coca desde Bolivia y el Perú, se montaron laboratorios (cocinas) en las zonas poco pobladas colombianas limítrofes con el Perú y se recurrió a la labor especializada de las desterradas bandas criminales chilenas, después del golpe militar de 1973, involucradas con el tráfico de cocaína. En 1977 la agencia americana de drogas, DEA, presentó un informe denominado "Medellin Trafficking Syndicate" en el que se ponía de manifiesto la magnitud del nuevo negocio y la organización criminal²³. Para 1976 esta misma agencia americana estimaba que entre 14-19 toneladas métricas de cocaína entraron de contrabando a los Estados Unidos, mientras que para 1982 ascendieron a 45 toneladas métricas importadas. El llamado sindicato de Medellín pasó a convertirse según las agencias internacionales y los medios de

²⁰ Child, Jorge y Arango, Mario. "Narcotráfico: in perío de la coca". Editorial Percepción Ltda, Medellín, Colombia, 1984. Página 270.

²¹ En 1947 el Presidente Ospina Pérez dicta el decreto 1472 del 30 de abril de 1947 por medio del cual se aplazaban por un año las normas sobre destrucción de los cultivos de coca establecidos por el decreto 896.

²² Child, Jorge y Arango, Mario. "Narcotráfico: in perío de la coca". Editorial Percepción Ltda, Medellín, Colombia, 1984. Página 130.

²³ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y la guerra contra las drogas". Página 182. Se cita el informe del Select Committee on Narcotics Abuse and Control de agosto 1977 en el cual se afirma: " (...) El tráfico de cocaína está dominado por disciplinados sindicatos... Algunos operan como corporaciones multinacionales del hampa, integradas verticalmente desde los laboratorios clandestinos en Colombia hasta los

comunicación en el "Cartel de Medellín", que desde la década de los ochenta no sólo se encargó de la exportación del mayor porcentaje de cocaína desde Colombia hacia los Estados Unidos, sino también el que desató una serie de actos criminales y terroristas a fin de mantener el control del negocio ilegal.

Sibien ya se había creado una estructura organizativa de exportación, el cultivo y el procesamiento han sido adelantados básicamente en Colombia en dos diferentes direcciones. Por una parte, los narcotraficantes fomentaron los cultivos, propagaron la semilla y pagaron altos precios por la producción, de otro lado fueron comprando tierras en zonas marginales de la frontera agrícola para instalar allí los laboratorios y tener sus cultivos. el trabajo adelantado por Sergio Uribe Ramírez sobre "los cultivos ilícitos en Colombia" tipifica los cultivos de coca existentes en dos grupos: los comerciales y los campesinos²⁴, "caracterizados por la utilización o no de tecnología, el rendimiento y la utilización de mano de obra fuera de la unidad productiva."²⁵

La ilegalidad del negocio y la falta de una cultura estadística en Colombia hacen que los estimativos para cultivos, producción y ganancias del tráfico con cocaína sean claramente diferentes y hasta contradictorios. Esto es, o bien minimizan o exageran las cifras, de otra parte los mecanismos utilizados para la medición son completamente diferentes y poco comparables²⁶. Sin embargo, debe dejarse en claro que las hectáreas destinadas al cultivo de coca presentan desde comienzos de los 80s un aumento representativo y constante. Para los años 90 según estimativos de la Policía Antinarcóticos de Colombia, "se registra una progresiva expansión del cultivo de coca en el país con 37.500 en 1991; 37.100 en 1992; 39.700 en 1993; 45.000 en 1994; 50.900 en 1995 y 67.200 hectáreas en 1996."²⁷ Como consecuencia se pone de presente la independencia que las

distribuidores en Estados Unidos. Como resultado de todo esto, en Colombia se ha desarrollado una extensa y agresiva campaña criminal, que domina todas las operaciones del tráfico suramericano.

²⁴ Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, mayo 1997. Páginas 35-135. "Los cultivos se tipifican en dos grupos, según su objetivo: Productores campesinos, que se ven obligados a cultivar marihuana, amapola, o coca como único medio para sobrevivir económicamente, y los cultivos comerciales que responden directamente a las necesidades de materia prima de la industria del narcotráfico."

²⁵ Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política, Colombia, 1997. Páginas 35-135. Según el autor, "los cultivos comerciales están ubicados principalmente en la Amazonía, en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo, constituidos por plantaciones de más de dos hectáreas con rendimientos de 1,6-2,8 kilos de base por hectárea/cosecha, con más de 5 cosechas por año, utilización de tecnología. Para mantenimiento de la cosecha estas plantaciones requieren contratar mano de obra fuera de la unidad de producción." Asumo que existen entre 33.400 a 44.800 hectáreas que responden a este tipo de producción. De otro lado los cultivos campesinos, empujados en la canasta familiar campesina o cultivos de refuerzo, están dispersos en todas las regiones del país, su extensión varía, esto es desde 100 metros hasta tres hectáreas con rendimientos inferiores a 2 kilos de base por hectárea/cosecha y un máximo de 4 cosechas al año.

²⁶ Uribe Ramírez señala que cada institución tiene un estimativo diferente sobre las hectáreas de tierra sembradas con coca. Así, el Plan Nacional de 1995 señala que existen entre 35-38 millones de hectáreas sembradas, el documento del CONPES sobre el desarrollo alternativo habla de 40 millones de hectáreas; el informe del Grupo Dublin a fines de 1994 dice que las hectáreas sembradas con coca llegan a 80 millones de hectáreas, mientras que el estimativo del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) de 1994 estima los cultivos en 45 millones de hectáreas. Demuestra llamativa, Uribe llega a la conclusión de que el número de hectáreas y la producción anual podrían ser mayores, en la medida en que se ha incluido tecnología y los cultivos comerciales ocupan un mayor grado en el conjunto del negocio.

²⁷ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga". Santafé de Bogotá, diciembre 1997. Página 4-5. Se menciona el hecho de que la estimación de los cultivos ilícitos no puede tomarse como

organizaciones ilegales colombianas han adquirido en el proceso de consecución de productos básicos indispensables para la producción y la capacidad que han desarrollado no sólo para acomodarse a las nuevas leyes y políticas de represión, sino también para instaurar una industria ilegal flexible a las condiciones y bastante productiva. Esta situación coloca a Colombia como el segundo país productor de coca en la región andina, después de Perú, pero sobrepasando a Bolivia²⁸.

Es de anotar que la lucha contra la coca se ha realizado en tres frentes: la interdicción, que busca reducir la capacidad de las organizaciones que controlan el mercado; la erradicación, con la que se ataca el cultivo y la producción -puede llevarse a cabo de manera manual o por fumigación aérea-; y el desarrollo alternativo, que busca mejorar y crear condiciones que motiven a los campesinos involucrados en el cultivo ilícito a sembrar productos legales. Respecto a la erradicación, fue el gobierno del presidente Belisario Betancur el que tras el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1983, puso en marcha una guerra sin cuartel al narcotráfico e integró la fumigación aérea con herbicidas contra los cultivos de coca, así como la erradicación manual por parte de la policía antinarcóticos. Si bien durante el período 1986-1994 no fue constante esta labor, a fines de 1994 comenzaron a realizarse de nuevo las fumigaciones. Es de anotar que Colombia es el único país en América Latina que utiliza herbicidas en la lucha contra la producción de coca. Luego de las marchas campesinas de 1995 en la región del Cauquetá, el gobierno de Samper concluyó esta fumigación en algunas áreas del país.

cifra de referencia muy precisa, debido a que se presentan errores de magnitud en la técnica de monitoreo satelital utilizada. Vale la pena anotar que las áreas de mayor concentración de cultivos de coca se encuentran en los departamentos del Guaviare, Putumayo y Bolívar. La expansión de cultivos desde 1991 se ha presentado así:

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	% cambio 95-96
Guaviare	21.400	22.900	24.100	26.300	28.700	38.600	+ 34%
Cauquetá	8.600	8.400	9.300	11.700	15.600	21.600	+ 38%
Putumayo	2.200	2.400	4.000	5.000	6.600	7.000	+ 6%
San Lucas	5.300	3.400	2.300	2.000			
TOTAL	37.500	37.100	39.700	45.000	50.900	67.200	+ 32%

Fuente: Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos, con base en información satelital.

²⁸ Si bien hasta la década de los ochenta, Colombia no representaba una producción importante de hoja de coca, las cifras estadísticas confirman que de importador de hoja y pasta de coca se ha convertido en un importante cultivador de ésta.

	1992	1993	1994	1995	1996
Total Hectáreas en la región	211.700	195.700	201.700	214.800	209.700
Perú	129.100	108.800	108.600	115.300	94.400
Bolivia	45.500	47.200	48.100	48.600	48.100
Colombia	37.100	39.700	45.000	50.900	67.200

Datos presentados en "Política Antidroga en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga" de la Subdirección de Análisis Estratégico e Investigativo de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Colombia, diciembre 1997. Página 9.

Aunque la erradicación ha sido el frente más promovido en la lucha contra la coca, los resultados no son siempre satisfactorios debido a la falta de recursos para operar simultáneamente. El coronel José Leonardo Gallego, director de la Policía Antinarcoóticos de Colombia (1997), manifestó en entrevista adelantada en Bogotá, que " las unidades especializadas han encontrado, luchando sobre el terreno, que la fumigación de cultivos de coca y amapola por el método aéreo y de forma técnica y controlada realmente está afectando las extensiones netas que hay en el territorio colombiano de cada una de las variedades de coca y amapola. Lo que ha ocurrido verdaderamente es que frente a la magnitud de cultivos de coca que existe en Colombia y al hecho de que el proceso de fumigación no ha sido continuo y es bastante reciente, no se ha alcanzado a liquidar semejantes extensiones que existían. También es cierto, que como Colombia no ha tenido los medios suficientes para actuar simultáneamente en todos los núcleos de coca, pues cuando las operaciones han estado concentradas en un núcleo, se han podido presentar unos incrementos en otros núcleos donde no se está operando"²⁹. Paralelamente los cultivadores han encontrado mecanismos a través de los cuales pueden proteger los cultivos ilegales de la aspersión aérea. En el texto sobre "Comportamientos y Búsquedas alrededor del Narcotráfico", Manuel Hernández, entrevista un cultivador de coca quien afirma: "La fumigación seguía. Pero la gente tiene para un perro otro perro. Y cuando pasaban las avionetas, la gente iba y fumigaba las matas de las chagras con melaza. Seguramente porque la glucosa absorbía el veneno, o no sé qué vainas. La gente se busca sus cosas. Ahora es un veneno. En el Retorno eso es lo que más se vende. Y con eso fumiganos, porque es un tóxico que mata a otro tóxico... La gente ya tiene medido cuánto combustible tiene una avioneta fumigadora y hasta dónde puede llegar con el tanqueado. Entonces dicen: si nos toca meternos ocho o quince días adentro para que no nos fumigen, pues lo hacemos. Entonces lo que se crea es tala de monte directa y apertura de trochas a través de la selva."³⁰ La erradicación a través de fumigación aérea ha sido criticada básicamente no sólo debido a las consecuencias en la salud, sino también por la destrucción de sistemas ecológicos existentes. Según Abadio Green Stocel, presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia, "con la práctica del glifosato se están contaminando muchas reservas naturales y destruyendo la productividad de la tierra. Esta contaminación amenaza las tierras. A nivel humano ya se han presentado niños deformes, probablemente por la alimentación con productos contaminados con esas sustancias químicas"³¹. Si bien en el discurso de lanzamiento del Plan Nacional de lucha contra la Droga en 1995, el presidente colombiano Ernesto Samper manifestó su intención de acabar totalmente con los cultivos existentes en el país en un período no

²⁹ Coronel Gallego, José Leonardo, Director de la Policía Antinarcoóticos de Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto el 7 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Dirección Nacional de Policía en Santafé de Bogotá, Colombia.

³⁰ Hernández, Manuel. "Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Axioma Política, Santafé de Bogotá, 1997. Página 655-656.

³¹ Green Stocel, Abadio, Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Entrevista realizada por la autora del texto el 28 de octubre de 1997 en las instalaciones de la ONIC en Santafé de Bogotá, Colombia.

mayor de dos años, al finalizar su paso por la administración en 1998 las frustraciones a este respecto eran palpables.

Respecto a la labor de interdicción si bien se ha logrado desmantelar las dos organizaciones más importantes encarcelando a sus cabecillas -caso de cartel de Cali y hermanos Ochoa de Medellín- o dando muerte a ellos - caso del cartel de Medellín, con Pablo Escobar-, no es posible hoy en día poner en claro la red sobre la cual se desarrolla este negocio ilícito. El número de personas involucradas en este mercado ilícito es inmenso y poco controlable, pero se supone que por lo menos 38.200 familias participan en la economía campesina de la coca, lo que representaría simultáneamente el 35,7% del total de la producción nacional, ya que los cultivos comerciales representan más del 50% de la superficie sembrada³². De otra parte, a nivel profesional, en los centros urbanos se percibe un incremento de participación en el mercado ilegal de drogas (químicos, administradores, pilotos, entre otras actividades). Este fenómeno es explicado por Murillo Castaño al señalar que Colombia dejó de ser un país rural en la década de los setentas, para convertirse en un país urbano en el que la estructura social se ha diversificado al tiempo que se presenta un acelerado proceso de movilidad social. Así las cosas, se ha dado una pauperización de la clase media en las ciudades, lo que se ha convertido en una motivación a participar en el narcotráfico. Al citar el estudio de la ANIF se hace claro que la capacidad de participación económica de esta clase media se ha reducido "... la tendencia en el proceso social colombiano, a pesar de que en muchos aspectos existen méritos en términos absolutos, es hacia una nivelación por lo bajo de sus clases. Y que la homogeneización se está dando más por el empobrecimiento de la clase empleada que por el mejoramiento de la clase obrera."³³

Finalmente, respecto al frente del desarrollo alternativo, el país se vinculó desde 1984 a través de los programas de la Organización de Naciones Unidas al trabajo de sustitución de cultivos en el Cauca, Valle del Cauca y Nariño. Si bien hasta 1995 tuvo vigencia esta labor que logró reducir los cultivos de coca en la región, no se alcanzó a terminar definitivamente con el mercado ilícito, ya que muchas de estas zonas fueron fuertemente influenciadas y vinculadas a la nascente industria de la amapola. En 1995 se firmó con el BID un préstamo para Desarrollo Alternativo y sustitución de cultivos inscritos

³² Uribe Ramírez, Sergio "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Colombia 1997. Páginas 35-135.

³³ Samper Pizano, Ernesto. "La cenicienta de la clase media", en: "Carta Financiera", ANIF No.46, julio-septiembre, 1980, citado por Gabriel Murillo Castaño en "Narcotráfico y política en la década de los 80s. Entre la Represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores y Ediciones UNIANDES. Santafé de Bogotá, Colombia, Segunda edición 1995. Página 207.

en el Plan maestro de lucha conocido como PLANTEL. La institución como tal pensada de manera temporal (1995-1998) se ha convertido más en otra figura sin mayores resultados³⁴.

Como consecuencias ocasionadas por el incremento de la producción de coca en territorio colombiano³⁵, se evidencia, a nivel ecológico, la devastación de una cifra superior a las 300.000 hectáreas de bosques andinos y de bajura tropical en los cuales hay "pérdida de cobertura y de especies vegetales valiosas, disminución y destrucción de biodiversidad perdiéndose recursos genéticos invaluable y desconocidos, degradación de los suelos por causa de la erosión, contaminación de cuerpos de agua por el uso indiscriminado de plaguicidas en los cultivos y de los precursores químicos en el proceso de la cocaína y la heroína"³⁶. A nivel humano, la problemática de la coca, ha incentivado la colonización y el desplazamiento de grupos sociales, bien debido a la violencia originada por las bandas de narcotraficantes en las regiones de poca influencia estatal, así como a la violencia urbana, consecuencia de los enfrentamientos entre carteles y entre las organizaciones criminales y el Estado. A nivel cultural se han modificado los comportamientos de cohesión social que parecen menos estables en los grupos de nuevos colonos y desplazados. A nivel de cambio de valores se ha reforzado la consecución al dinero fácil, lo que en las comunidades indígenas representó un choque con los valores establecidos al interior de los cabildos, según lo constató Gilberto Yafué, tesorero del Consejo Regional Indígena del Cauca "las culturas indígenas se han caracterizado por una economía no capitalista. Nosotros no tenemos entre cejas el signo pesos y por ello con los cultivos ilegales se convirtió en un signo de desequilibrio. Una persona en la comunidad que vaya acumulando es sujeto de envidias, aislamientos y desconocimiento inclusive político. Comienza un desequilibrio ya que empieza a verse un factor de violencia armada dentro de los cabildos, el proceso de alcoholismo se agudiza más y el poder económico hace que se irrespeten las figuras políticas nuestras (sic)." ³⁷

2.1.3. La marihuana: de fenómeno exótico a mercado ilegal

La marihuana fue una de los primeros cultivos que de manera empresarial comenzó a ser explotado por los narcotraficantes en la década de los 60s y 70s. Así mismo es una planta no nativa, que Colombia importó después de terminada la Segunda Guerra Mundial, debido a la falta de fibra

³⁴ Un análisis sobre la sustitución de cultivos se presenta más adelante en este capítulo.

³⁵ En esta parte del trabajo sólo se enumeran algunas situaciones surgidas por el fenómeno del narcotráfico, ya que el objetivo de éste es profundizar en las consecuencias a nivel de violencia.

³⁶ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga". Santafé de Bogotá, diciembre, 1997. Página 8.

³⁷ Yafué, Gilberto, tesorero del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. Entrevista realizada por la autora de este texto el 10 de noviembre de 1997 en las instalaciones del CRIC en Popayán, Cauca, Colombia.

necesaria para la producción textilera del algodón. De manera satírica el periodista y economista Jorge Child describió así su importación, uso y desatino político del gobierno colombiano: "en la historia del narcotráfico colombiano, no faltan las páginas trágicas. Una de ellas fue protagonizada por el gobierno de Mariano Ospina Pérez (1946-1950), cuando el ministro de agricultura, con el objeto de incrementar la industria textilera importó de la India semillas de cáñamo, que una vez diseminadas en el país resultaron ser una de las mejores variedades de marihuana... En el «Programa Quinquenal de Agricultura», elaborado por el profesor Pount y con la asesoría de una comisión norteamericana, se estructuró un coherente programa que buscaba sustituir las importaciones de origen agropecuario, especialmente las fibras utilizadas en la industria textilera... La promoción incluyó repartición de 150 mil folletos y 1 400.000 paquetes de semillas... En nuestro medio resultó ser una cannabis de mala calidad como fibra, pero de un excelente aroma y sabor. Lo más curioso de la historia, es que casi simultáneamente con la importación oficial de la cannabis, el gobierno nacional, por medio del decreto 896 de 1947 prohibía su cultivo, distribución y encargaba a los alcaldes y corregidores la destrucción de las plantaciones recién promovidas y sembradas, imponiendo severas sanciones penales a los infractores. La extraña y paradójica situación se presenta porque de una parte, el gobierno importaba el cáñamo de la India y, de otra, prohibía la marihuana. ¿Desconocían las autoridades que una y la otra eran la misma yerba?"³⁸

Para 1950 Medellín se había convertido en un centro importante del tráfico de la marihuana. Desde fines de la década de los 60, entre 1968 a 1974, la hoja era exportada a través de los buques bananeros que salían desde el puerto de Urabá en Antioquia hacia los mercados americanos. Sin embargo, después de las acciones de control por parte del gobierno estadounidense sobre las embarcaciones bananeras colombianas, la actividad se desplazó hacia la península de la Guajira, hacia las laderas de la Sierra Nevada de Santa Marta y hacia la Serranía de Perijá, que presentaban posiciones ideales para el mercadeo a través del Caribe hacia los Estados Unidos. Los traficantes antioqueños se dedicaron al comercio de la coca, mientras que en la costa atlántica colombiana fueron algunos grandes caciques, así como nuevos narcotraficantes los que se vincularon con las familias oligárquicas de la región, quienes se encargaron del comercio ilegal de la marihuana. Cabe anotar que esta región ya contaba con una historia de contrabando desde tiempos coloniales. Según algunos analistas el mercado colombiano toma fuerza en los Estados Unidos debido a las presiones ejercidas por parte del gobierno estadounidense para controlar las importaciones de marihuana desde México y Jamaica, así como por el desarrollo de la política de erradicación de plantaciones y la utilización de la fumigación aérea sobre las plantaciones mexicanas.

³⁸ Child, Jorge y Arango Mario. "Narcotráfico: in perio de la coca". Editorial Percepción Ltda. Medellín Colombia, 1984. Páginas 115-118.

La llamada "Bonanza Marimbera" fue una importante fuente de ingresos en la Costa Atlántica, ya que aportó comodidades y estabilidad económica a una región con mínimos desarrollos industriales en relación con otras regiones del país. Allí "los nuevos ricos narcotraficantes armaron pandillas, importaron vehículos Mercedes, compraron protección de los jueces locales, de los políticos y de los agentes de aduana y casaron sus hijos e hijas con familias de oligarcas tradicionales del país."³⁹ Si bien, como lo señala Uribe Ramírez, el cultivo de la marihuana nunca ha sido entendido como ilegal y menos inscrito en el proceso del narcotráfico, esto es, socialmente aceptable en esta región⁴⁰, la zona experimentó en los tiempos del apogeo del tráfico ilegal un considerable auge de la violencia, así como una dramática desintegración de la policía local y las instituciones judiciales como resultado de la corrupción y el soborno. Otras consecuencias de este negocio fueron, como lo señala Bagley, que "la producción local declinó al ser destinadas decenas de miles de hectáreas para el cultivo de marihuana, y los agricultores dedicados a cultivos tradicionales como el banano se encontraron con mano de obra costosa y cada vez más escasa. La inflación se estimuló, especialmente en los precios de la tierra, al ofrecer los capos de la droga precios más altos por ella."⁴¹ Cabe señalar que de igual forma el sector del turismo, propio de estas regiones, se vio afectado ya que fue allí donde los narcotraficantes invirtieron, a fin de lavar sus ganancias ilegales. Este cultivo también promovió la colonización que se desarrolló básicamente en la Sierra Nevada de Santa Marta, afectando las comunidades indígenas establecidas. De otra parte, al ser autorizada, por la administración Turbay (1978-1982), la fumigación con glifosato⁴² sobre los plantíos de la Sierra, la estructura ecológica de una región que había permanecido virgen por muchos años se desestabilizó.

Durante la época de su auge se estimó que existían más de 30.000 hectáreas sembradas con marihuana. Sin embargo, a partir de la década de los 80s la producción se redujo como consecuencia de la política de erradicación y el cambio en el comportamiento de consumo de sustancias narcóticas en los mercados americanos y europeos. De igual forma, la exportación de la marihuana era más problemática a raíz del espacio que ocupaba y su poco procesamiento. Otro elemento que interviene en la disminución del mercado ilegal de la marihuana desde Colombia, es la producción de una

³⁹ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y la guerra contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones Uniandes, CEI y CEREC. Colombia, 1990. Página 180.

⁴⁰ Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel. Ciencia Política, Colombia, 1997. Páginas 35-135.

⁴¹ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y la guerra contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones Uniandes, CEI y CEREC. Colombia, 1990. Página 180.

⁴² Es precisamente la administración de Turbay Ayala la que comienza con el uso de pesticidas de manera aérea a fin de acabar los cultivos ilegales de marihuana. Según los analistas esta solución respondió a las presiones ejercidas por el gobierno estadounidense, que con base en el

especie sin semilla en los Estados Unidos, que al parecer ofrecía efectos más fuertes que los esperados con la "Columbia Golden."

Los estimativos sobre el área cultivada con marihuana pueden ser también imprecisos. Uribe pone de manifiesto estas contradicciones en la información cuando afirma que "el plan maestro de la Dirección Nacional de Estupefacientes estimó que en el país existían no menos de 7.000 hectáreas de marihuana, pero unos meses después en el informe del Grupo Dublin, con base en datos de las autoridades de los Estados Unidos se redujo el cálculo a 5.000 hectáreas."⁴³ En la década de los 80 el mercado se redujo notablemente, sin embargo, se estima que a partir de los años 90s se ha presentado un nuevo desarrollo, en razón de los avances tecnológicos que permiten la obtención de marihuana líquida y hashís.

Sobre la organización y redes de narcotraficantes de la marihuana existen también análisis contradictorios. A diferencia del informe presentado a las Naciones Unidas sobre desarrollo alternativo, escrito por Albert Bettemann, en el que se señala que el negocio es manejado por grandes organizaciones, Uribe Ramírez afirma que en su trabajo de campo observó que las grandes organizaciones no están interesadas en este cultivo debido a que la calidad del producto colombiano es inferior a lo que se está cultivando en los Estados Unidos y Europa, a que los márgenes de comercialización son reducidos, en comparación con los de la coca y a que los volúmenes a manejar, con excepción de la marihuana líquida, son grandes. Esto conlleva a pensar en la existencia básicamente de una economía campesina, aunque no descarta la existencia de cultivos comerciales con mayor productividad⁴⁴. Los cultivos se encuentran ubicados en el norte, sobre la Costa Atlántica, donde se producen tres tipos de marihuana (Hawaiana, Caturra y Colombian Golden) y en el sur del país en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, en los cuales Uribe constató la presencia de grupos guerrilleros que controlan y protegen las instalaciones y a los cuales se les paga un "in puesto" o "gramaje" que sirve para mejoras en la infraestructura de las comunidades.

La falta de investigación científica sobre la organización delincriminal alrededor de la marihuana, deja muchos espacios vacíos en relación con su verdadera participación en el mercado internacional, su capacidad de desestabilizar el Estado, su influencia regional y la posibilidad de desviar las

éxito de este método en las plantaciones mexicanas, facilitó al gobierno colombiano el veneno para ser utilizado en la lucha contra el narcotráfico. Y a existía para esta época sin embargo una gran reacción en relación a su uso.

⁴³ Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensiones, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Colombia, 1997. Páginas 35-135.

⁴⁴ Uribe Ramírez calcula que existen por lo menos 6.000 hectáreas sembradas con marihuana, de las cuales 3.500 corresponden a la economía campesina, con un rendimiento de 1.500 libras por cosecha y 2.500 hectáreas a la economía comercial, esto es tecnificada, con un promedio de rendimiento de 3.000 libras de hojas por cosecha.

decisiones locales en una Colombia que se esfuerza en incrementar la participación ciudadana. Esta situación podría impedir que el Estado tome las medidas necesarias a fin de controlar un cultivo que ya estaba casi muerto, pero, que debido a los avances tecnológicos, ha vuelto a renacer. De otra parte la falta de información sobre la producción, deja un espacio de incertidumbre sobre el tema del consumo. Bien es sabido que gran parte de esta producción se dedica al mercado nacional. Las zonas afectadas con la bonanza de los años 70s no han encontrado tampoco un proceso de industrialización, ni de mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, lo que deja en claro que si bien la alegría fue pasajera, no dejó tampoco ninguna base para la creación de una economía independiente al mercado de lo ilegal.

2.1.4. Los cultivos de amapola: una problemática nueva en la década de los 90

Colombia se vinculó al comercio ilegal de la amapola y sus derivados -heroína y látex- en el último decenio del siglo XX. Si bien en 1990 el número de hectáreas identificadas no sobrepasaban las 2.000, y el número de departamentos involucrados no sumaban más de dos (Cauca y Huila), el primer quinquenio de la década mostró la capacidad de expansión de los cultivos ilegales. Ya para 1997 los estimativos de hectáreas cultivadas ascendieron a 6.300, según información satelital de la Policía Antinarcoóticos, pero según los cálculos realizados por Uribe Ramírez, en su trabajo de campo, podrían llegar a ser entre 15 a 20 mil hectáreas a lo largo de la cordillera por los departamentos del Cauca, Nariño, Huila, Tolima, llegando hasta la Sierra de Perijá en los departamentos del Cesar y la Guajira. En total, serían más de 120 municipios afectados por este cultivo⁴⁵. Al igual que en los anteriores cultivos, en la amapola también hay un desarrollo de una economía campesina, a la que le correspondería el 15% de las hectáreas sembradas, esto es 3.177 hectáreas y otra comercial, con gran parte del monopolio, es decir el 85% del área cultivada, alrededor de 13.394 hectáreas, según datos suministrados por la investigación de Uribe Ramírez.

La oferta potencial mundial de Colombia respecto a producción de heroína, se encontraría alrededor del 1.6% según datos del International Narcotics Control Strategy Report⁴⁶. En documento escrito por la subdirección de análisis estratégico e investigativo de la Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia, sobre la política antinarcoóticos en 1997, se señala que, con base en esa

⁴⁵ Tokatlian, Juan Gabriel. "Política Pública Internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, 1997. Página 494. Señala que el cultivo de la amapola se extendió de un departamento en 1983 a 12 departamentos en 1991, y que mientras que para marzo de 1992 el Director de la Policía Antinarcoóticos de esa época, Brigadier General Rosso José Semano, indicaba que la producción de amapola podría llegar a 10 mil hectáreas. En abril, sin embargo, la prensa informaba de 20 mil hectáreas distribuidas en 17 departamentos, esto es 113 localidades."

información, "es altamente improbable que (Colombia) sea el proveedor del 67% de la heroína consumida en los Estados Unidos... En cuanto a la oferta neta de heroína colombiana que entra al mercado estadounidense, se estima en aproximadamente 6 toneladas de heroína lo cual no es significativo dentro de ese mercado."⁴⁷

El gobierno del presidente Gaviria Trujillo (1990-1994), a quien le correspondió comenzar la lucha contra el nuevo cultivo ilícito, decidió en un principio adelantar únicamente tareas de erradicación manual, sin embargo ante los ascendentes datos de propagación, el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la fumigación con glifosato de 2.900 hectáreas de amapola. Si bien el gobierno es consciente de una disminución en la tarea de erradicación, las causas para su continua expansión parecen estar relacionadas al hecho de que la policía antinarcoóticos ha tenido que tomar parte en acciones de orden público, así como al hecho de que se han presentado más de 30 ataques de la guerrilla a las avionetas de fumigación, lo que ha disminuido su capacidad de acción.

Debido a la rapidez con la cual se ha desarrollado el cultivo ilegal de amapola, así como el hecho de que es un cultivo ilegal importado por la industria del narcotráfico e implantado en las regiones andinas colombianas, los impactos en las comunidades han sido igualmente rápidos y devastadores. En el Macizo Colombiano, por ejemplo, los efectos del cultivo han sido los siguientes: 1. Los cultivos de amapola han promovido el abandono de las actividades productivas tradicionales, ya que es económicamente más rentable. Como consecuencia se ha visto afectada la base alimentaria, ya que se rompe la cadena de autoabastecimiento, abriéndose una brecha en la seguridad alimentaria, que se hace cada día más dependiente de las importaciones. 2. Las comunidades indígenas y campesinas comienzan a sumistrar patrones de consumo diferente, ocasionado por el espejismo del dinero del narcotráfico. 3. A nivel campesino se han percibido procesos de descomposición familiar, mientras que en las indígenas se han empezado a desestructurar las relaciones de tipo comunal, con la consecuente pérdida del respeto y de la dirigencia de las autoridades tradicionales, mientras que las jefaturas provenientes de quienes tienen dinero se imponen al gobernador y a los cabildantes. 4. Se genera la violencia sangrienta, en un proceso de retaliaciones, en donde las disputas se resuelven a "bala". Según Holmes Sierra, funcionario de CENCOA, "estas disputas llegaron a tal extremo que la guerrilla intervino como mediador, a su estilo. Esto es, en primer lugar entró a determinar quiénes

⁴⁶ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga". Santafé de Bogotá, diciembre, 1997. Páginas 12-13.

⁴⁷ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga". Santafé de Bogotá, diciembre, 1997. Páginas 13-15. Se señala además que "la contribución de Birmania sería del 52%, Afganistán, Tailandia, Pakistán y Guatemala del 38%, Laos el 6.7%, Colombia el 1.6% y México el 1.3%".

eran los agentes de la violencia a fin de eliminarlos, es decir, solucionar la violencia a través de la violencia y, en segundo lugar, la guerrilla, se metió en el negocio a través del cobro de un impuesto o «gramaje» tanto a los productores como a los comercializadores.⁴⁸

En la medida en que el cultivo se desarrolla entre los 1.800 a 3.000 metros sobre el nivel del mar, que corresponde a las zonas de páramo, se ha denunciado como un problema ecológico por cuanto destruye ecosistemas frágiles. "En la zona andina se han perdido durante la etapa de siembra de amapola aproximadamente entre 60.000 y 100.000 hectáreas de bosque andino y altoandino."⁴⁹

El cultivo y procesamiento de amapola, pone de presente la agilidad de las bandas criminales para seguir participando en el mercado internacional a través de una variedad cada vez mayor de drogas ilegales, así como demuestra su capacidad tecnológica para la transformación de sustancias narcóticas. De otro lado significa la incapacidad de los gobiernos que han adelantado la lucha contra el narcotráfico para controlar el fenómeno de la ilegalidad, y la ineficiencia de las políticas hasta el momento adelantadas. La Colombia del siglo XXI presenta un ramificado mercado ilegal, autosuficiente y capaz de expandirse y competir a nivel internacional. Esto conlleva a pensar que el problema de la droga en Colombia ha sido subestimado y que un replanteamiento sobre el fenómeno de cultivos ilegales es indispensable para lograr reducir las ventajas comparativas que la industria del cultivo y la producción de narcóticos ha encontrado en el territorio colombiano.

2.1.5. La Política Antinarcóticos colombiana en las tres últimas décadas del siglo XX

Si bien el narcotráfico, como una forma de contrabando de sustancias narcóticas, se ha ido convirtiendo progresivamente en un punto central de la política y de los planes de desarrollo de las administraciones en las tres últimas décadas en Colombia, cabe anotar que el fenómeno de la producción y consumo de este tipo de sustancias es más bien un signo mundial del siglo XX. Esto es, un asunto internacional que empezó a ser controlado y contra el cual se han levantado las barreras políticas, judiciales, sociales y hasta económicas más agresivas a partir de 1890.

Para los legisladores colombianos el tráfico con narcóticos no fue considerado un asunto prioritario en la primera mitad del siglo XX. Nuestra de ello es la casi inexistente legislación con respecto a los

⁴⁸ Siena, Holmes, funcionario de la Central de Cooperativas Agrarias, CENCOA. Entrevista realizada por la autora del texto el 11 de noviembre de 1997 en las instalaciones de la Central en Cali, Colombia.

⁴⁹ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la Droga". Santafé de Bogotá, diciembre, 1997. Páginas 16-17.

cultivos de coca y marihuana, que sin embargo nunca llegó a ser plenamente utilizada. Si bien el Código Penal de 1936 rigió hasta 1980, las especificaciones delincuenciales fueron generales en relación a sustancias narcóticas o estupefacientes, castigando la producción, mas no el consumo⁵⁰. Además, es sólo a comienzos de la década de los 70, cuando por primera vez se crea una institución encargada de orientar una política de lucha contra las sustancias narcóticas.

2.1.5.1. Las primeras instituciones de lucha

El Presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974), último representante del Frente Nacional, no especificó en su plan de gobierno "Las Cuatro Estrategias" ningún aspecto relacionado con el narcotráfico. Sin embargo, a mediados de 1973, cuando ya los Estados Unidos habían declarado la guerra a las drogas a través del presidente Nixon, el mandatario colombiano declaró que " (...) cometería los recursos económicos necesarios para combatir este creciente peligro, que puede destruir nuestra sociedad"⁵¹. Para tal fin fueron conferidas al Gobierno Nacional facultades extraordinarias, a través de la ley 17 de 1973, que le permitieron elaborar, en un plazo de un año, un Estatuto Nacional de Estupefacientes -decreto 1188 de 1974-, considerado como el primer mecanismo claro y exclusivo para controlar el problema del cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas. Ese mismo año y a través del decreto 1206 de 1973⁵² se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes, "como órgano asesor del gobierno para recomendar la formulación de políticas, planes y programas, así como de los proyectos que las entidades públicas y privadas deben adelantar para luchar contra el fenómeno de la droga"⁵³. Como organismo encargado de perseguir el comercio de narcóticos fue responsabilizado el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que para 1978 fue sustituido por la Policía Judicial, una dependencia de la Procuraduría General de la Nación. Un segundo paso dado en 1974 fue la sanción y promulgación de la Ley 13 de 1974 mediante la cual se aprobó la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961 y el protocolo de

⁵⁰ El artículo 271 del Código Penal de 1936 señalaba: "al que de modo clandestino o fraudulento elabore, distribuya, venda o suministre, aún cuando sea gratuitamente, sustancias narcóticas, o las mantenga en su poder con los mismos fines, se le impondrá prisión de 6 meses a 5 años y multa de 50 mil pesos" Citado por López Restrepo. "Costos del Combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico", en: "Drogas Ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social" Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 426.

⁵¹ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y las guerras contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones Uniandes, CEI y CEREC. Colombia, 1990. Página 180.

⁵² Es necesario poner en claro que en la bibliografía utilizada aparecen dos diferentes decretos sobre la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes. Por ejemplo, en el Plan Nacional "Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga" 1995, editado por la Imprenta Nacional, en la página 63 se habla del decreto número 1206 de 1973, pero en la página 73 se señala el decreto 1188 de 1974 por medio del cual fue creado el Consejo Nacional de Estupefacientes. Asimismo diferentes autores hablan de diferentes años de creación, pero en este trabajo asumimos la información gubernamental, en la que se afirma que el Consejo de Estupefacientes fue creado en 1973. Esta información también es confirmada en un artículo del ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Señor Federico Estrada Veléz, en artículo titulado "Comentarios Generales a la Ley 30 de 1986", en: "Comentario al Estatuto Nacional de estupefacientes", editado por TEM IS, Bogotá, Colombia, 1980. Páginas 17-29.

⁵³ "Plan Nacional, Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga 1995". Editado por la Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá, Colombia. Septiembre de 1995. Página 73.

1972. Estos dos primeros pasos en la lucha coincidieron con el auge y la bonanza marimbera en el país.

2.1.5.2. la Bonanza "Marimbera" y la Presión Internacional

La administración de López Michelsen (1974-1978) sintió aún más los rigores de la presión estadounidense debido al incremento del tráfico de cocaína y marihuana desde el país hacia Norteamérica. En ese entonces, el presidente estadounidense, Jimmy Carter, declaraba por segunda ocasión, durante esta década, una "guerra" contra el fenómeno de las drogas. El plan de desarrollo del gobierno de López, "Cerrando la Brecha", que se presentó como una posibilidad de revivir el agro colombiano, no propuso ninguna alternativa a un fenómeno que se presentaba en zonas agrícolas del país, ni mencionó al narcotráfico como una de sus prioridades. Ya para 1976 se presentan los primeros enfrentamientos entre los organismos judiciales y de control debido a cierto nivel de corrupción por parte de los entes encargados. Bagley menciona que "entre 1975 y 1976 se presentaron más casos de enfrentamientos entre agentes del DAS, que protegían embarques de drogas, con otras unidades colombianas antinarcoóticos como la Aduana y el F-2 -fuerza de seguridad e inteligencia militar"⁵⁴. Los pronunciamientos políticos colombianos en relación a la lucha llegaron incluso a afirmar, desde entonces, que la erradicación de la marihuana era la "máxima prioridad" en la aplicación de la ley antidrogas, así como manifestaba la necesidad de apoyo económico internacional para el logro de positivos controles. Se buscó asignar más unidades antinarcoóticos de la Policía Nacional en puertos marítimos y aeropuertos internacionales. Carter reaccionó abasteciendo a Colombia con tres helicópteros y otros equipos, que sin embargo no pudieron ser utilizados porque sus especificaciones técnicas no alcanzaban los rigores de la lucha antinarcoóticos.

A pesar de que a nivel judicial y policial comenzaron a adelantarse acciones para contrarrestar la acción de las bandas de narcotraficantes, cabe resaltar el hecho, de que es bajo la presidencia de Alfonso López, que se autoriza al Banco de la República para que a través de la llamada "Cuenta de Servicios" se monetizaran todos los dólares que se ofrecían en el mercado negro, así como una forma para que se repatriaran capitales que se encontraban en el extranjero. Si bien esta política buscaba estabilizar la situación fiscal del país, controlar la tasa de cambios y mantener el equilibrio de las divisas externas, entre otras, devino en una "ventanilla siniestra" a través de la cual no sólo el narcotráfico, sino también otros sectores de la economía formal, introdujeron divisas negras en el

⁵⁴ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y las guerras contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico" Ediciones Uniandes, CEI y CEREC. Colombia 1990. Páginas 187.

mercado legal con aprobación del gobierno⁵⁵. Esto hace parte de una conducta repetitiva que el Estado colombiano ha desarrollado, a través de la cual, a nivel económico se aceptan los beneficios producidos por el narcotráfico (o cualquier economía subterránea o ilegal), aunque a otros niveles se lucha por disminuir su influencia. Esto es, una actitud ambivalente, que según Sarmiento Palacio, busca conciliar dos propósitos divergentes: "por una parte se trata de percibir los beneficios económicos del narcotráfico y por otra se busca controlar los efectos devastadores del mismo sobre el orden político y social a nivel doméstico"⁵⁶. Este suceso marca un capítulo en el juego político colombiano que ha sido denominado por algunos analistas como "la ilegalidad consentida"⁵⁷.

2.1.5.3. Primeros escándalos de corrupción y refuerzo de la política represiva

La tensión, cada vez más creciente, ocasionada por la lucha antidrogas, alcanzó su primer clímax, al ser objeto de reproche y acusación, entre otras personalidades de la vida política colombiana, el precandidato liberal para la presidencia, Julio César Turbay Ayala, posterior presidente (1978-1982), al ser incluido su nombre en el memorando que Peter Bourne, consejero presidencial sobre el tema drogas para el presidente Carter, escribió sobre las relaciones de las organizaciones criminales y la clase política del país⁵⁸. Esta situación ocasionó que la nueva administración sellara relaciones más dependientes con los Estados Unidos a fin de obtener los beneficios económicos. Bajo esta nueva circunstancia de dependencia política internacional, el gobierno buscó demostrar que su lucha sería no sólo fuerte, sino definitiva. A sí, se declara por primera vez en Colombia la "guerra" contra el narcotráfico. La utilización de este término lleva consigo, al mismo tiempo, una concepción militarista que busca acabar al enemigo, sujeto de la desestabilización. Desde esta perspectiva adquiere la política colombiana una interpretación del problema configurado desde las exigencias presentadas por los Estados Unidos. Las acciones estuvieron desde entonces dirigidas al control de la

⁵⁵ Thouni, Francisco. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y Política del narcotráfico". Editado por CEI, CEREC y UNIANDES. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Páginas 87-107. El autor explica así la decisión del gobierno: "La superabundancia de divisas en el mercado negro indujo al Banco de la República a involucrarse en el negocio del lavado de dinero, puesto que las divisas disponibles en este mercado se incrementaron, el gobierno se encontró con un dilema: la tasa de cambio más baja en el mercado negro impediría continuar con el ritmo de devaluación, reduciendo por esta razón la cantidad de protección que se podía suministrar a los sectores productores de bienes para el comercio internacional, los cuales no vivirían un auge de sus exportaciones. Con el fin de mantener esos sectores económicos entre bien, era importante prevenir la tasa de cambio oficial de una revaluación y llegó a ser necesario comprar dólares en el mercado negro.... Esta práctica quedó eliminada en 1984 después del asesinato de Ministro de Justicia, Lara Bonilla.

⁵⁶ Sarmiento Palacio, Eduardo. "Economía del Narcotráfico", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas, e internacionales". TM Editores-Ediciones UNIANDES. Colombia. Segunda impresión 1995. Páginas 43-98.

⁵⁷ Sobre el aspecto de la "ilegalidad consentida" se profundiza en el tema en el numeral titulado: "La industria ilegal de la droga: fortalecimiento de su poder con base en un Estado simbiótico que permite el desarrollo de una ilegalidad consentida". Esta ilegalidad consentida se explica básicamente en la existencia de una economía subterránea que funciona paralelamente a la legal y es capaz de multiplicarse en algunos momentos históricos. También se puede consultar Salomón Kalmánovitz "Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", Eduardo Sarmiento Palacio "Economía del Narcotráfico", Robert Lessmann "Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien". Juan Gabriel Tokatlian "Política Pública Internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", entre otros.

⁵⁸ Lessmann, Robert. "Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien" Editorial Vervuert. Frankfurt, 1996. Página 217. Lessmann aclara el asunto así: "Es sei, so hieß es in besagtem Memorandum, wohlbekannt, daß Turbay Vebindungen zu kolumbianischen Drogenhändlern habe, die seinem Neffen einige Millionen pesos bezahlt hätten, um sich bei einem eventuellen Wahlsieg seines Onkels, Einfluß auf die Regierung zu sichern" "Fue completamente conocido, según el memorando memorando, que Turbay tendría relaciones con los narcotraficantes colombianos, quienes habrían pagado a su sobrino algunos millones de pesos, a fin de asegurarse a su tío en una eventual campaña influencia en el gobierno."

oferta, lo que implicó un estricto programa de erradicación, represión e interdicción. La situación de orden público estuvo dominada por una militarización constante de la vida civil, así como por el surgimiento de grupos "paramilitares" o de "autodefensas", apoyados por las Fuerzas Militares, que buscaban reforzar su lucha subversiva. Es en este contexto como el 31 de diciembre de 1981 se crea el movimiento "Muertra a Secuestradores" (MAS), que recluta a 2.230 hombres armados y es financiado por los narcotraficantes reunidos en Cali, los cuales aportaron un capital cercano a los 446 millones de pesos. El MAS, considerado el primer grupo paramilitar, sentó las bases de acción y relación con las diferentes fuerzas en disputa en el país. Este movimiento surge de la base misma del narcotráfico, con el propósito de evitar que sus miembros fueran agredidos por otros actores armados de la sociedad. Si bien este grupo tenía como objetivo evitar y castigar el secuestro, devino en un escuadrón de la muerte encargado de llevar a cabo la denominada "limpieza social"⁵⁹.

Paralelo a las acciones para reforzar la lucha antinarcóticos a través de la represión, el gobierno Turbay puso en marcha el "Estatuto de Seguridad", a través del cual se buscaba mantener "bajo orden" cualquier acción que se considerara peligrosa para el Estado. Cabe hacer referencia al hecho de que durante esta época la actividad guerrillera se incrementó, pues los grupos armados dejaron de ser un aspecto íntimamente ligado al campo, para desbordar en la llamada "Guerrilla Urbana", que buscó presionar de manera directa al gobierno para abrir la posibilidad de una negociación. Es conocido el caso de la embajada de República Dominicana en 1979, cuando un comando del grupo M-19 tomó como rehenes a más de 30 representantes diplomáticos a fin de dar a conocer a la opinión pública las sucesivas violaciones a los derechos humanos a través del llamado estatuto de seguridad.

Así, el papel de las fuerzas militares en cuestiones internas de seguridad del Estado fue incrementándose, a pesar de la negativa tanto de la élite política como de los altos mandos militares⁶⁰. En 1978 se configura la primera acción de lucha contra las bandas de narcotraficantes, al ser enviado el ejército a la península de la Guajira, que con el apoyo de la Marina y la Fuerza Aérea impusieron un bloqueo por casi dos años en la región, durante el cual fueron regulares los decomisos tanto de mercancía (merluza), como de medios de transporte utilizados para sacar las hojas del

⁵⁹ Sobre la creación de grupos paramilitares, autodefensas y sus relaciones con el narcotráfico y las Fuerzas Militares se presenta una descripción, y análisis del tema en este capítulo. También se sugiere revisar Medina Gallego, Carlos "Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia" al igual que Murillo Castaño, Gabriel, "Narcotráfico y Política en la década de los 80s. Entre la represión y el diálogo" en: "Narcotráfico en Colombia Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". Uniandes. Colombia, segunda edición 1995.

⁶⁰ López Restrepo Andrés, en: "Drogas Ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social", en relación a la política de represión emprendida por Turbay señala al respecto: "En noviembre de 1978 Turbay autoriza para que el ejército Nacional intervenga en la lucha antidrogas a través de la operación «Fulminante». En marzo de 1980 se finaliza la operación y la experiencia de las Fuerzas Armadas, según su evaluación era negativa, pues distrajeron recursos en funciones que eran extrañas, se opusieron de manera innecesaria con la población civil y se expusieron a la capacidad corruptora del narcotráfico". Al respecto también hacen referencia, Lessmann, Robert "Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien" Editorial Vervuert. Frankfurt,

país (aviones y barcos). En septiembre de ese mismo año los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos efectuaron el primer convenio para emprender una lucha conjunta contra el narcotráfico, a través del cual Colombia colocaba el recurso humano y Estados Unidos el recurso económico. Si bien la responsabilidad total recaía sobre el Ministerio de Defensa y por intermedio suyo a las Fuerzas Armadas, fue denunciado por algunos militares el hecho de que las acciones contra el narcotráfico desviaban su lucha contra la guerrilla y utilizaban los pocos recursos con los cuales contaban para controlar la subversión. Por esta razón, en 1980 el gobierno de Turbay Ayala toma la decisión de crear un cuerpo especializado que se dedicara por completo a esta actividad, siendo la Policía Nacional la encargada de cumplir esta misión. Por ello mediante resolución número 2743 del 28 de abril de 1981 se creó el Servicio Especializado "Policía de Control de Sustancias que Producen Adicción Física o Psíquica", como un organismo autónomo. Posteriormente la Dirección General reglamentó el auxilio económico del gobierno norteamericano y se incrementó el número de compañías operativas para la labor. Durante este gobierno también se creó el Servicio Aéreo de Policía (que se establece a través del decreto 2137 del 29 de julio de 1983). Este proceso de refuerzo a la policía nacional y a sus cuerpos tiene su punto culminante en 1987 cuando el Gobierno Nacional toma la decisión de agrupar las dos anteriores instituciones para configurar un sólo ente llamado la "Dirección de Policía Antinarcóticos" responsable de planear y dirigir las operaciones policiales en todo el país⁶¹.

Si bien, a nivel de lucha contra el narcotráfico, es en este gobierno de Turbay donde se determinan las funciones policiales y militares, recae también en esta administración, la responsabilidad de generar una dependencia diplomática del país con respecto a las relaciones de los Estados Unidos y Colombia, así como de subestimar el potencial desestabilizador de los nacientes grupos paramilitares en manos del narcotráfico. La administración Turbay, inscrita en el contexto de lucha antinarcóticos desde la perspectiva estadounidense, firma en 1979 el Tratado de extradición colombiano-americano⁶²,

1996. Página 217. Así como Bagley, Bruce Michael. "Colombia y las guerras contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones Uniandes, CEI y CEREC. Colombia 1990. Páginas 187.

⁶¹ La actual policía antinarcóticos cuenta con un aporte del gobierno colombiano del orden de los 30 millones de pesos al año, además de la ayuda económica estadounidense, que para 1994 se constituyó en el 97% del presupuesto de la policía antinarcóticos. En entrevista realizada por la autora del texto (1997), el Coronel José Leonardo Gallego Castrillón, actual director de la institución, señaló: "La ayuda internacional, que es muy valiosa, proviene especialmente del gobierno de los Estados Unidos, porque es poca la que reciben los países europeos y, por supuesto, ninguna de otras latitudes del mundo, pero siempre se requieren más recursos y más medios para aumentar la intensidad de la lucha contra el narcotráfico, que ciertamente demanda mucho esfuerzo, mucho sacrificio y por supuesto una inversión muy alta. La Policía Antinarcóticos tiene 2 500 unidades que se componen de hombres profesionales en policía y especializados en la lucha contra el narcotráfico."

⁶² El Tratado de 1979 con los Estados Unidos es el cuarto convenio que Colombia firma con este país. Los anteriores son: 1888 en el que se acepta la extradición, pero no se habla ni de nacionales, ni por razones relacionadas con el narcotráfico. El segundo, corresponde a la Convención de Montevideo (Convención Interamericana de Extradición) firmada en 1933, según la cual, artículo 21, ésta convención no abroga ni modifica los tratados existentes. En 1941 se firma un Tratado a través del cual se castiga por primera vez el tráfico de drogas con la extradición, pero se limita a ciertos actos delictivos y no incluye la extradición de nacionales. Con este cuarto tratado de 1979 se especifica la posibilidad de la extradición de nacionales. Este último tratado entra en vigor en los Estados Unidos el 4 de marzo de 1982, mientras en Colombia se busca su aprobación, en primera instancia, a través de la ley 27 de 1980, declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en 1986 debido a defectos legales, y luego a través de la ley 68 de 1986 cuando el Presidente Barco busca solucionar las faltas administrativas de la primera Ley a fin de hacerla nuevamente vigente, causa que no tiene éxito, debido a que no fue introducida con un

que pretendía que los narcotraficantes acusados de crímenes en Estados Unidos fueran extraditados y juzgados en las cortes estadounidenses⁶³. El tratado fue severamente criticado y discutido, ya que fue considerado por muchos como un "acto de sumisión humillante de Colombia para con los Estados Unidos y como una violación a la soberanía nacional"⁶⁴.

El segundo aspecto que enmarca las relaciones de dependencia sobre el tema del narcotráfico, desarrolladas a través del gobierno Turbay hacia los Estados Unidos, lo sella la firma del Tratado de Asistencia Legal Mutua en 1980, y la implementación de un programa para la erradicación de la marihuana que incluía la utilización de herbicidas. Estas actitudes positivas del gobierno Turbay abrieron el camino a nuevos y más costosos programas de ayuda brindada por los Estados Unidos⁶⁵, pero al mismo tiempo cerraron las posibilidades del gobierno colombiano para desarrollar una política antinarcóticos coherente a la realidad nacional e independiente de las presiones internacionales en el ámbito económico. De otra parte se puede afirmar que de una política bilateral, se llegó a una política unilateral con los Estados Unidos respecto al tema de la lucha antidrogas. Si bien Turbay buscó con su "Plan de Integración Nacional", reconstruir una Colombia fragmentada en regiones, y apoyar el agro, el resultado fue una fragmentación política y regional ocasionada por la utilización de un Estatuto de Seguridad que polarizó aún más las fuerzas en conflicto en el país, reforzando la represión y alejando aún más al agro de las soluciones legales. De otra parte, si bien la política represiva fue mucho más enfática en el renglón de oferta, que en el de la demanda, el presidente Turbay expresó su desacuerdo al respecto cuando declaró: "Los colombianos no están corrompiendo a los americanos. Ustedes nos están corrompiendo a nosotros: si ustedes abandonan las drogas ilegales, el tráfico desaparecerá."⁶⁶ Turbay sancionó la ley 66 de 1979 a través de la cual se aprobó el "Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicas" firmado por Colombia el 7 de mayo de 1973, mediante el cual las naciones suramericanas reconocieron la necesidad de un trabajo mancomunado contra el problema del narcotráfico, así como manifestaron la necesidad de reconocer las diferentes orientaciones del problema en cada una de las naciones. Mediante este

proyecto de ley a ser aprobado por el Congreso de la República. Para una información más detallada diríjase a "Economía y política del narcotráfico" Ediciones UNIANDES, CEI y CEREC, Compiladores. Colombia 1990.

⁶³ A pesar de que el artículo 8, parágrafo 1, del tratado de 1979, señalaba que "Ninguna de las partes contratantes estará obligada a entregar a sus propios nacionales, el poder ejecutivo requerido podrá entregarlos si lo considera conveniente", se rompió de esta manera una norma tradicional internacional que dejaba inmune a sus propios ciudadanos para ser enviados a través de la extradición a otros países.

⁶⁴ Kavass, Igor I. "Fin del tratado de Extradición Colombia- Estados Unidos de 1979: ¿una comedia de errores?", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones UNIANDES, CEI y CEREC. Bogotá, Colombia 1990. Páginas 151 a 173.

⁶⁵ Tokatlian, Juan Gabriel. "Seguridad y Drogas: su significado", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones UNIANDES, CEI y CEREC. Bogotá, Colombia 1990. Se señala que como "contrapartida" por las acciones de Colombia en desarrollo de la lucha antinarcóticos orientada por los Estados Unidos, el país fue recompensado económica y militarmente. El texto original dice: "Como contrapartida, Bogotá recibía en 1979 de acuerdo al Public Law 96-92 (International Security Assistance Act), U\$ 16 millones, en 1980 a través de un acuerdo bilateral firmado el 21 de julio y el 6 de agosto, Colombia recibió U\$ 13.225 millones para la erradicación e interdicción de drogas y diversos equipos (aviones, apoyo para comunicaciones y de tipo operacional) para su programa antinarcóticos, de acuerdo a lo contemplado en el Public Law 96-533 de 1980 (International Security and Development Cooperation Act) y el Public Law 97-113 de 1981 (International Security and Development Cooperation Act)."

⁶⁶ "The Colombian Connection" en *Time* Magazine, enero 29, 1979. Página 29.

acuerdo se propugnó una colaboración más estrecha y un intercambio de información que fuera más eficaz. Se buscó armonizar las normas legales de los países signatarios a fin de solucionar posibles barreras jurídicas. El Acuerdo firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela se convirtió en el primer acercamiento conjunto latinoamericano al problema del narcotráfico. De igual forma fue sancionada durante su administración la Ley 43 de 1980, por medio de la cual se aprobó el "Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971" de la Organización de Naciones Unidas.

2.1.5.4. De la política social al camino de la represión

La presidencia de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) que si bien buscó en principio alejarse de la marcada política internacional unidireccional, para abrirse a la multilateralidad de los diferentes conflictos que sufría América Latina, no prosperó en el ámbito nacional después de los dos primeros años de la administración, debido no sólo al incremento del tráfico de estupefacientes, a la fuerza de las bandas criminales y al desbordamiento de los conflictos internos en el país, sino también debido a la debilidad del gobierno para seguir afrontando los problemas estructurales del país con soluciones desde la política y la economía y no necesariamente desde la represión. Este período representa en el desarrollo de la problemática del narcotráfico, la inserción de lo ilegal en la política y la corrupción cada vez más presente en cada una de las instancias del gobierno nacional. El narcotráfico permitió, de manera mucho más directa, las élites políticas y dirigentes del país. Este fenómeno no sólo se convirtió en un problema de repercusiones económicas y represivas, sino que además se presentó como un problema cultural, político y social de fondo. Desde lo político el narcotráfico buscó organizarse como grupo que pudiera ser elegido y tomar parte en la democracia existente. Desde lo social se reivindicó tareas que había olvidado el Estado, relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas del pueblo, desde lo cultural generó unos nuevos valores relacionados con la consecución de dinero fácil, las lealtades hacia lo ilegal y el cortoplacismo, mientras que desde lo económico se presentó como una fuerza nueva legal a nivel financiero y comercial. Su fin último fue el influir en las decisiones del Estado desde el interior de él en aspectos que le eran de su interés. Esto es, en la extradición, en la amnistía fiscal, en la repatriación de capitales, en la legalización de fortunas y en la contrareforma agraria que promovieron alirse convirtiéndose en los grandes propietarios de las mejores tierras colombianas.

La década de los 80, fuertemente marcada por la crisis económica y la recesión a nivel mundial, fueron el marco dentro del cual las acciones del gobierno de Betancur se inscribieron, lo que

significó, de alguna forma, una restringida cooperación internacional y un agudo escenario nacional donde se tenían que priorizar las políticas y programas de gobierno. Su programa "Cambio con Equidad" buscó la estabilidad y el crecimiento económico, como la equidad a nivel político, lo que implicaba la apertura en el área de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones. Es el primer Plan de Desarrollo Gubernamental que habla sobre una política de justicia y seguridad ciudadana, en la que se hace especial énfasis a la prevención del delito, incluido entre otros el narcotráfico, como un nuevo fenómeno a regular, "(...) muchas normas pierden vigencia y se han creado vacíos normativos ante la aparición de novedosas circunstancias del desarrollo económico y social. Surgen y se recrudecen patologías como el narcotráfico, el secuestro, el terrorismo, el contrabando, las actividades clandestinas y la inmoralidad administrativa. La lentitud de la justicia, su carencia de medios y su deficiencia organizativa minan la confianza pública en las instituciones básicas y en sus representantes"⁶⁷. Por ello buscó reforzar la justicia creyendo en ella y prefirió procesar a los traficantes en las cortes colombianas antes de utilizar el tratado de extradición existente. Tres elementos críticos y determinantes para el desarrollo de la política antinarcóticos confluyen aquí: por una parte, una ruptura con la política estadounidense basada en la represión durante los dos primeros años de la administración, de otra la elección de Ronald Reagan como presidente de los Estados Unidos (1981-1988) que refuerza su lucha antinarcóticos en América Latina, anunciando una "tercera guerra contra las drogas", vinculándola a los propósitos de Seguridad Nacional a través del documento "Santa Fe II"⁶⁸ y finalmente, una justicia, a nivel nacional, débil y con escasos recursos, así como una organización institucional no preparada para luchar contra un fenómeno que utiliza la corrupción, la amenaza, la presión y la capacidad económica, como medio para conseguir sus fines. La tesis gubernamental que se sustentaba en que a mayor democracia, mejores posibilidades de encontrar la paz en Colombia tenía su talón de Aquiles en la débil estructura institucional permeable a la amenaza del narcotráfico. Además, si bien se emprendía una lucha a nivel judicial, volvió a revivirse la utilización de recursos económicos provenientes de las drogas para solucionar políticas fiscales, a través de una declarada Amnistía Patrimonial que buscaba solucionar los problemas del déficit presupuestal y fiscal del Estado, y que incluía la economía subterránea⁶⁹. Por ello, en 1983 El Obispo de Pereira, Monseñor Darío

⁶⁷ Betancur Cuartas, Belisario. Programa-Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 "Cambio con equidad". Imprenta Nacional. Página 273.

⁶⁸ El Documento Santa Fe II trata las líneas generales de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina. Se señala entre otras, que en la última década se ha incrementado la amenaza subversiva terrorista ya que esos grupos participan en el tráfico de drogas, formando redes de control. Señala también que los recursos económicos procedentes del narcotráfico aumentan la capacidad de amenaza por parte de la subversión. Sobre este tema revisar entre otros "La Iniciativa para las Américas. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años 90". Centro de Estudios Internacionales, Foro Interamericano, Fundación Simón Bolívar. Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

⁶⁹ Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, Uniandes. Bogotá, segunda edición 1995. Páginas 220-221. Cita el siguiente texto: "En 1982 voces políticas de diferentes sectores hicieron público la propuesta de una amnistía patrimonial a través de la cual el Estado lograra integrar a su fisco capitales o bienes no declarados. Fue así como el 22 de agosto de 1982 el Contador General de la República, Rodolfo González García, pedía una Amnistía Patrimonial que incluyera la economía subterránea. El entonces

Castrillón Hoyos, criticó la "ley de amnistía patrimonial" del gobierno, que en su concepto "ha llevado ahora a legitimar actitudes deshonestas" y a "...legalizar dineros productos de actividades ilícitas como el tráfico de narcóticos."⁷⁰

Las acciones de Betancur comenzaron rápidamente, nombrando como Ministro de Justicia a Rodrigo Lara Bonilla, personaje del Nuevo Liberalismo, que en años anteriores y desde su labor como parlamentario había emprendido un proceso de purificación y desmantelamiento de las actividades del narcotráfico en la política y la economía legal⁷¹, a fin de asegurar una mano limpia y dura en la lucha contra la criminalidad del tráfico de drogas. Paralelo a ello comenzó un proceso de diálogo con los diferentes grupos subversivos⁷² y la estructuración institucional que tenía como fin la descentralización y la mayor independencia de las regiones⁷³. También a nivel latinoamericano promovió la firma, en agosto de 1984, de la "Declaración de Quito", documento en contra del tráfico de drogas ilícitas firmado por 8 presidentes del Sur y Centroamérica. Si bien los objetivos políticos podían considerarse de vanguardia y netamente democráticos, no se contó con el hecho de que algunas instituciones ya habían sido permeadas por el narcotráfico y aún más, que muchas esferas de la sociedad lo habían aceptado. Las acciones contra la criminalidad condujeron a que el 23 de marzo de 1984 se desmantelara y destruyera el más grande laboratorio de procesamiento ubicado en el Yari, Guaviare colombiano. En el complejo laboratorio de "Tranquilandia" se decomisaron 27.500 libras de cocaína, considerado el golpe más decisivo al narcotráfico, específicamente al Cartel de Medellín, así como se logró establecer la complejidad de la red del negocio con base en documentos

ministro de Justicia, Bernardo Gutiérrez Machecha, el 17 de octubre de 1982, sugirió una amnistía patrimonial para la economía subterránea dentro del marco de una reforma tributaria. El senador Álvaro Leyva Durán presentó un proyecto de ley para brindar amnistía patrimonial a quienes no hubieran declarado sus bienes en las declaraciones de renta y patrimonio anteriores a 1981. De igual forma desde el sector económico se planteó a través de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), en su 37 Congreso reunido en Cali, la necesidad de construir una gran acuerdo para legalizar la economía ilegal y conseguir la canalización de los recursos hacia la recuperación de la industria, el comercio, la agricultura y los servicios.

⁷⁰ Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, Uniandes. Bogotá, segunda edición 1995. Página 232.

⁷¹ Con base en información periodística de la época -Diario El Espectador, octubre 22 de 1983 páginas 1A y 12A y El Heraldo octubre 25 de 1983, páginas 1A y 9A-, se puede establecer: Lara Bonilla había denunciado, cuando todavía era parlamentario, la vinculación de dineros provenientes del narcotráfico en actividades deportivas, esto es, la inversión de dineros "calientes" en seis equipos de fútbol profesional y reveló que por lo menos 8 parlamentarios estaban vinculados al narcotráfico. De igual forma denunció ante el Nuevo Liberalismo, la vinculación del narcotráfico en la política. Cuando por primera vez Pablo Escobar Gaviria, máximo líder del Cartel de Medellín, buscó incorporarse al Congreso, presentándose en la lista de un político del Nuevo Liberalismo, fue denunciado y se exigió que su nombre fuera retirado. Al final tanto el parlamentario como Pablo Escobar fueron expulsados del partido. Estos hechos públicos denunciados por Lara Bonilla, lo convirtieron en el enemigo número uno del narcotráfico, así como en su primera y gran víctima. Por otra parte, en julio de 1983 se denunciaba igualmente que Samper, posterior presidente de Colombia, había recibido 25 millones de pesos de los narcotraficantes, con destino a la última campaña presidencial de López Michelsen, esto es la de 1982. De otra parte, no hay que olvidar que en junio de 1983 el narcotraficante Carlos Lehder anunció las bases ideológicas del "Movimiento Latinoamericano", a través de los periódicos nacionales, en página paga, mientras que Pablo Escobar, máximo líder del llamado Cartel de Medellín fundaba y dirigía el movimiento "Civismo en marcha" a través del cual planeaba realizar planes de vivienda y obras de beneficio social.

⁷² El 23 de septiembre de 1982 se inauguró la Comisión de Paz, creada mediante decreto 2771 del 19 de septiembre del 82. El 19 de noviembre de ese mismo año, fue aprobada la ley 35 de amnistía. Los acuerdos de Tregua y Cesce al fuego solo fueron firmados a partir de 1984, primero con las FARC -28 de marzo- y luego el 24 de agosto con el M-19, el EPL y el ADO. Después de esta firma se propone un "Diálogo Nacional". Este proceso permea la generación de nuevos grupos políticos, cuya base se encuentra en los guerrilleros reinseridos. Surge así la Unión Patriótica, considerada el brazo político de las FARC.

⁷³ Es con esta administración que se sanciona la ley para la elección popular de alcaldes y gobernadores. Este hecho marca una ruptura con la política tradicional, que consistía más en la repartición de favores después de la elección presidencial y parlamentaria. Antes de la existencia de esta ley, tanto gobernadores como alcaldes eran electos por el ejecutivo.

encontrados en el lugar. De otra parte, la sostenida tesis del embajador americano en Colombia, Lewis Tambs, según la cual había una relación entre la guerrilla y el narcotráfico, conocida desde entonces como "Narco-guerrilla", cogió más fuerza, ya que se aseguró -no sólo el embajador, sino también el ministro de Defensa General Gustavo Matamoros D'Costa-, que el laboratorio estaba protegido por hombres armados de las FARC. A pesar de que esta versión fue desmentida por el Director de la Policía General Gómez Padilla, los vínculos entre estas dos fuerzas armadas ilegales se convertirían en un conflicto político para los próximos gobiernos. El 30 de abril de ese mismo año es asesinado el Ministro Lara Bonilla por sicarios contratados por las mafias. Como consecuencia de esta acción, el gobierno decide dar un viraje total a la política nacional que conlleva nuevos elementos críticos en la lucha. Esto es, comienza una escalada terrorista organizada por las mafias, que condujo al asesinato de líderes políticos, de la policía y de los medios de comunicación⁷⁴. El presidente Betancur anuncia una gran movilización para "recobrar la dignidad nacional", que bien puede ser entendida como una "segunda declaración de guerra" al narcotráfico en Colombia, ya que mediante decretos de Estado de Sitio se estableció el embargo y secuestro de bienes de los narcotraficantes, se dispuso que todos los delitos que tuvieran relación con el tráfico de drogas fueran conocidos por la justicia penal militar, así como se aumentaron las penas y multas para dichos delitos, y más decisivo aún, se empezó a utilizar el tratado de extradición con los Estados Unidos y la fumigación con herbicidas aprobada por el Consejo de Estupefacientes en 1984. A nivel político, la supuesta vinculación de la guerrilla con el narcotráfico ocasionó obstáculos en el diálogo de paz con los grupos armados, ya que no se podía justificar el entablar acercamientos con unos y rechazar a los otros, si bien ambos participaban en el negocio ilícito. Desde este momento comienza una disyuntiva de ambivalencia, que aún hoy existe en los gobiernos colombianos, respecto al tratamiento que merece el narcotráfico, como delito no político. Esta actitud cargada de dilemas respecto a una confrontación total o una negociación fue claramente percibida en el gobierno Betancur, que desmintió las reuniones del Procurador, Carlos Jiménez Hoyos y del Ex-Presidente de la República, López Michelsen, con el narcotráfico en la ciudad de Panamá durante 1984, a través de las cuales, los voceros de los narcotraficantes manifestaron su intención de retomar a la legalidad e hicieron entrega de una propuesta, según la cual "ofrecían el desmonte efectivo de la infraestructura del narcotráfico, su retiro definitivo de la actividad política y la repatriación de buena parte de sus capitales en el exterior a cambio de la aplicación in parcial de la ley colombiana"⁷⁵.

⁷⁴ El 23 de julio de 1984 es asesinado el juez Tulio Manuel Castro Gil, quien estaba a cargo de la investigación por la muerte de Lara Bonilla. El 17 de noviembre de 1986 es asesinado el Coronel Jaime Ramírez Gómez, quien había sido el Director de la Policía Antinarcóticos. El 17 de diciembre es asesinado el director del diario „El Espectador“, Don Guillermo Cano Isaza.

⁷⁵ Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y Política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales" Editado por CEREC, INIANDÉS y CEI. Santafé de Bogotá, Colombia. Segunda edición 1995. Páginas 198-276.

Ya para 1984-85 el fenómeno del narcotráfico y su expresión de violencia se percibe no solamente en las ciudades, a través del narcoterrorismo, sino también en los campos, a través de las formas narcoparamilitares, denunciadas desde 1983 por campesinos de los departamentos de Santander, Boyacá y Cundinamarca. Aunque si bien, entre tanto se pone en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), pensado para mejorar las condiciones de pobreza en el campo y con la colaboración de las Naciones Unidas comienza el proyecto de sustitución de cultivos de coca en las regiones de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, cabe resaltar que para esta época el narcotráfico y sus secuelas a través del paramilitarismo, ejercen presión constante a los agricultores, lo que originará el fenómeno de los "desplazados" y el abandono del campo, que genera otro tipo de violencia en razón de las nuevas y precarias condiciones de vidas en los centros urbanos donde se suman al número de desempleados, así como se convierten en un problema político para el Estado. Esta "Segunda Guerra" contra el narcotráfico, emprendida por el gobierno Betancur, amplía la espiral de la violencia propia en el país y se convierte, a pesar de proponer una democracia en paz, en un elemento devastador y violatorio de los derechos humanos, ya que el retorno activo de los militares a la lucha contra las drogas refuerza la existencia cada vez más peligrosa de los "escuadrones de la muerte", los grupos paramilitares y la anarquía en las regiones apartadas de la geografía nacional, en las cuales no hay presencia del Estado. Asimismo, al recurrir de nuevo a la política estadounidense, el aspecto represivo de la lucha se fortalece y el vínculo "Narco-guerrilla" configura los sucesos de enfrentamiento político, al señalarse, incluso de manera especulativa, la alianza del narcotráfico en la toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 por parte del grupo guerrillero M-19⁷⁶.

Para enero de 1986, y bajo las nuevas condiciones de violencia y represión, el gobierno sanciona el segundo Estatuto Nacional de Estupefacientes, Ley 30 de 1986, el cual sería reglamentado sólo hasta el 31 de diciembre de ese mismo año a través del decreto 3788. Este nuevo estatuto regula el asunto de las drogas ilegales en 9 capítulos, con un total de 101 artículos⁷⁷. Según el ex-magistrado de la

⁷⁶ Entre las muchas especulaciones sugeridas en relación a la toma del Palacio de Justicia, se dijo que la toma tenía como objeto destruir expedientes judiciales en los que aparecían los cabecillas del narcotráfico. Esta hipótesis sin embargo nunca ha sido ni confirmada ni desmentida por parte de los organismos de investigación del Estado.

⁷⁷ El capítulo I sobre "principios generales", plantea las definiciones, los fines médicos y científicos de las plantas, el control sobre áreas de cultivos y sobre importación y producción de medicamentos. El capítulo II sobre "campañas de prevención y programas educativos", regula la transmisión de mensajes a través de los medios de comunicación, los servicios de consultorios clínicos, así como la destrucción de plantaciones. El capítulo III sobre "Campañas de prevención contra el consumo de alcohol y del tabaco", especifica las orientaciones necesarias en los envases y paquetes bien sea de tabaco o alcohol, así como define las edades en las cuales no se les debe permitir comprar, ni vender este tipo de productos a una persona. El capítulo IV sobre el "control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia" especifica las funciones del ministerio de salud, controla los establecimientos de venta y producción de medicamentos, informa sobre la vigilancia e inspección, además que especifica la financiación para los programas de famo dependencia. El capítulo V sobre "Los Delitos", hace una enumeración de las acciones consideradas punibles, así como determina las penas a pagar, la utilización y decomiso de bienes provenientes del narcotráfico y el levantamiento de la reserva bancaria. El capítulo VI sobre "Las Contravenciones", especifica los tipos de sanciones a los diferentes actores que contravengan la ley. El capítulo VII sobre "procedimientos para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas", enumera los procedimientos que las autoridades judiciales deben seguir al adelantar acciones que conduzcan a la destrucción de materiales, la identificación de sustancias, entre otros. El capítulo VIII sobre "Tratamiento y Rehabilitación", define las funciones del ministerio de salud a este respecto. También se refiere a la sustitución de cultivos como una tarea promovida por el gobierno a fin de favorecer a los indígenas y colonos que se hayan dedicado a la actividad ilícita. El

Corte Suprema, Federico Estrada Vélez⁷⁸, la ley 30 no significó un cambio fundamental en la política del narcotráfico, a pesar de que incluyó algunas variaciones respecto al tratamiento sancionatorio de los hechos punibles, en relación con el decreto 1188 de 1974. Para el ex-magistrado, la más importante innovación fue la extinción de dominio a favor de la nación sobre inmuebles afectados en la producción o distribución de drogas por medio de resolución ejecutiva⁷⁹. En sólo 12 años de existencia el Estatuto ha tenido que enfrentar una crítica discusión legislativa, sobre sus alcances, sus debilidades y sus equívocos, que produjeron que a fines de 1997 la Dirección Nacional de Estupefacientes propusiera una actualización, armonización y reforma del régimen general de estupefacientes, a fin de incluir los cambios que en materia legislativa se habían presentado en el país. Hasta el momento han sido modificados, durante este período, los artículos 33, 34, 40, 43, y 90⁸⁰, mientras que han sido derogados los artículos 14, 41, 44, 68, 71, 72, y 74⁸¹. De igual forma han sido declarados inexequibles por la Corte Constitucional tanto el artículo 51 como el 87⁸².

Otro importante aspecto a señalar, es que a través del Estatuto, el Consejo Nacional de Estupefacientes pasó de ser un órgano asesor, como había sido pensado en 1973, a convertirse en una dependencia adscrita al Ministerio de Justicia, cuyas funciones serían las de "formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia."⁸³ Se dispone que proponga medidas para el control del uso ilícito de drogas, así como de que señale a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas a

capítulo IX sobre el Consejo Nacional de Estupefacientes, señala sus funciones, alcances y organización interna. Además son creados los Consejos seccionales de estupefacientes para adelantar los trabajos a nivel regional.

⁷⁸ Estrada Vélez, Federico. "Comentarios generales a la ley 30 de 1986" en: "Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial Temis, Santafé de Bogotá, Colombia, 1980. Páginas 17-29.

⁷⁹ El artículo 47 del texto original de la ley de 1986 señalaba "Los bienes, muebles, equipos y demás objetos donde ilícitamente se almacene, conserve, fabrique, elabore, venda o suministre a cualquier título marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, al igual que los vehículos y demás medios de transporte, utilizados para la comisión de los delitos descritos en este capítulo, lo mismo que los dineros y efectos provenientes de tales actividades, serán decomisados y puestos a disposición inmediata del Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual, por resolución, podrá destinarlo provisionalmente al servicio oficial o entidades de beneficio común instituidas legalmente, a dardos en arriendo o depósito (...) Los beneficios obtenidos se aplicarán a la prevención y represión del tráfico de tales drogas y a la rehabilitación de los famacodependientes, bajo control y vigilancia del Consejo Nacional de Estupefacientes."

⁸⁰ El artículo 33 fue modificado por la ley 365 de 1997 y hace referencia al "Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes", donde se especifica la obligatoriedad de un permiso para el porte de sustancias controladas. El artículo 34 modificado por la ley 365 de 1997, que hace referencia a la "Destinación ilícita de muebles e inmuebles". El artículo 40, modificado por la ley 365 de 1997 sobre el "Embargo para pago de multas". El artículo 43 fue modificado de igual forma por la ley 365 de 1997, hacer referencia a la "Posesión de elementos para el procesamiento de narcóticos". El artículo 90 fue modificado por el decreto 2159 de 1992, a través del cual se especificó quiénes componen el Consejo Nacional de Estupefacientes.

⁸¹ El artículo 14 sobre "Expendio de bebidas alcohólicas y cigarrillos" fue derogado por la ley 124 de 1994. El artículo 41 que hacía referencia al remate de bienes en bargados fue derogado por la ley 365 de 1997. El artículo 44 fue subrogado por la ley 365 de 1997 -arts 8 y 26-. El artículo 68 que señalaba los aspectos de investigación, juicio de contravenciones, fue derogado por la ley 228 de 1995. Los artículos 71, 72 y 74 fueron derogados por la ley 228 de 1995. En ellos se establecía el proceso de investigación y contravención y los recursos de apelación, respectivamente.

⁸² Según sentencia del 5 de mayo de 1994, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 51 sobre "Porte de Dosis Personal", de acuerdo con esta decisión, el Estado debe regular el consumo, más no castigarlo. A través de esa misma sentencia se declaró inexequible el artículo 87 inscrito en el capítulo V III, sobre tratamiento y rehabilitación, en el que se disponía que las personas que estaban afectadas por el consumo de drogas que producían dependencia, serían enviadas a establecimientos señalados.

⁸³ "Estatuto Nacional de Estupefacientes", en: "Código Penal Colombiano". Compilado por Mario Arboleda Vallejo. Grupo Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, septiembre de 1997. Página 195.

adelantar, mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales y disponer la destrucción de plantaciones, entre otras. De igual forma fueron creados los Consejos Regionales encargados de adelantar las disposiciones nacionales a nivel local. Estas entidades - nacional como regionales- no son ni administrativa ni presupuestalmente independientes, lo que genera conflictos en el desarrollo de sus funciones. El objetivo de señalar las funciones y su dependencia económica, es el de demostrar el problema de fondo respecto a la toma de decisiones y la capacidad administrativa de estos órganos. Esto es, el Consejo se presenta como un "Super Ente" de control, coordinación y diseño de políticas, pero sin embargo, en el rango de categoría, es un órgano dependiente de un ministerio, sin capacidad de ejecutar las políticas y sin un presupuesto propio, lo que impide tener una verdadera fuerza de orientación y de decisión. La política antidrogas en Colombia, a pesar de haberse convertido en un aspecto prioritario para el Gobierno Nacional, es dirigida por un órgano dependiente y sin poder de convocatoria, ya que él mismo sólo se reúne en casos de emergencia, y no mantiene un trabajo continuo. López Restrepo⁸⁴ señala que el hecho de que quienes constituyen el Consejo Nacional no necesariamente trabajan para ello y sólo se reúnen en momentos de crisis o para impartir su aprobación a documentos elaborados por instancias inferiores, hace que este órgano se convierta simplemente en un „sello de seguridad de producción“, en un órgano fantasma. Así las políticas a formular son sólo, en consecuencia, medidas a corto plazo y sin conexión respecto a los sucesos paralelos del devenir nacional. Respecto a su composición⁸⁵, los funcionarios son elegidos por el presidente de la República - con excepción del Fiscal y el Procurador- lo que implica la temporalidad de cualquier decisión y su dependencia respecto al gobierno de turno.

De igual forma se ha discutido, a nivel jurídico, la falta de una conducta punible clara en la ley, ya que se considera que en el Estatuto el bien jurídico a tutelar no ha sido suficientemente definido⁸⁶. Esto es, con base en el Código penal, para que una conducta sea punible debe ser típica, antijurídica y culpable⁸⁷. Si bien lo que se tutela es la "Salubridad Pública y Moral", se señala que "los comportamientos descritos en los diversos tipos contenidos en el Estatuto no alcanzan a estructurarse como hechos punibles conforme a la conceptualización que trae el Código Penal."⁸⁸ Otro aspecto a

⁸⁴ López Restrepo, Andrés. „Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico“, en: „Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social“. Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, 1997.

⁸⁵ Según decreto 494 de 1990 y 2159 de 1992, el Consejo Nacional de Estupefacientes está compuesto por el Ministro de Justicia, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Educación, el Ministro de Defensa, el Ministro de Salud, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Director de la Policía Nacional y el Director Nacional de Estupefacientes.

⁸⁶ Otros bienes jurídicos bien podrían ser: la economía nacional, la existencia y seguridad del Estado, el orden público, económico, el patrimonio económico, la vida y la integridad personal, la seguridad nacional, la defensa del Estado, etc.

⁸⁷ "Estatuto Nacional de Estupefacientes", en: "Código Penal Colombiano". Compilado por Mario Arboleda Vallejo. Grupo Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, septiembre de 1997. Páginas 13-14. El artículo 3 dice: "La Ley penal definirá el hecho punible de manera inequívoca", mientras que el artículo 4 versa: "Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga en peligro, sin justa causa, el interés jurídico tutelado por la ley."

⁸⁸ Jaramillo Restrepo, Carlos Alberto. "Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la Ley 30 de 1986", en: "Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial TEM IS, Bogotá, Colombia 1987. Páginas 1-15.

mencionar en el ámbito jurídico, es la utilización de verbos, la redacción y el acomodo de diferentes conductas bajo un mismo aspecto, lo que conlleva a que se juzgen de la misma manera, con portamientos que tienen una valorización diferente en cuanto a su lesividad⁸⁹. Con esto se pone de presente el peligro de perder la seguridad jurídica sobre lo que se juzga y la incertidumbre de la penalización correcta a fin de crear un sentimiento de confianza en las leyes. Estas incongruencias en la Ley conenzaron para el catedrático Velásquez, al señalar que incluso el artículo 101 es antitécnico, pues primero no deroga el decreto 1188 de 1974 y en segunda instancia, el artículo 101 hace suponer que la ley rige desde su sanción, esto es sin ser promulgada y sin observar la *vacatio legis* de dos meses, propio de la ley penal. Critica la confusión existente entre contravenciones (penales para todos los efectos) y las faltas administrativas (comprendidas sólo las transgresiones del derecho administrativo) y concluye afirmando que el Estatuto es una gran "colcha de retazos", es decir, "una suma de errores, yerros técnicos, errores legislativos, remisiones inexistentes, definiciones imprecisas, errores de redacción y puntuación y vacíos que adrede no se llenaron."⁹⁰

Sin embargo, a pesar del apresuramiento y los errores antes descritos, el gobierno Betancur logró en los dos últimos años de presidencia, no sólo sancionar un nuevo Estatuto, sino también extraditar a 10 colombianos y tres extranjeros solicitados por los Estados Unidos, continuar con los programas de fumigación aérea contra la marihuana y la erradicación manual de la coca y decomisar gran cantidad de droga. Si bien estas acciones lograron desestabilizar la industria ilegal, llevaron consigo los más devastadores y crueles ataques al poder judicial, al ser objeto de los narcotraficantes en su lucha contra la extradición. Según Bruce Bagley en "Colombia y la guerra contra las drogas", "entre 1981 a 1986 cerca de 50 jueces, incluyendo una docena de la Corte Suprema de Justicia fueron asesinados y cualquier juez encargado de un caso de droga era bombardeado a diario con amenazas

⁸⁹ Jaramillo Restrepo, Carlos Alberto. "Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la Ley 30 de 1986", en: "Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial TEM IS, Bogotá, Colombia 1987. Página 12. Al respecto señala Jaramillo Restrepo que: "Si se observan los tipos constitutivos del capítulo V de la ley 30 de 1986, bien puede verse, dada su forma de redacción, cómo muchos de ellos, no se com padecen eno la finalidad propia del tipo y por ende de la tipicidad respecto de su función garantizadora, como resultado, en unos casos, de la excesiva alternatividad de las conductas descritas; en otros, de la falta de claridad en su delimitación, habida cuenta de su excesiva apertura; y en algunos de la ausencia también de claridad en la relación entre ciertos portamientos representativos de verbos rectores y el objeto material que a ellos se pretende remitir. (...) A m iparecer, un factor que dificulta la precisión de la adecuación típica de la conducta, en primer término, pues, dadas su multiplicidad y alternatividad excesivas, se da la probabilidad de que la ejecución de algunos de los verbos rectores requiera necesariamente la ejecución de otros, como ocurre, por ejemplo, en las hipótesis de llevar consigo y transportar, advirtiéndose que la primera implicaría además la adquisición. En segundo término, considero que esa excesiva alternatividad hipotética, para la que existe la misma posibilidad oscilatoria entre el mínimo y el máximo de pena imponible, representa una equiparación de las conductas desde el punto de vista de su gravedad, lo cual obviamente se aparta de la realidad, pues es incuestionable que vender, suministrar y elaborar es mucho más grave que llevar consigo, transportar o adquirir; máximo si se tiene en cuenta que en lo tocante a esto último, bien puede hacerlo el agente con la finalidad de una utilización personal, así se salga de los parámetros establecidos para la dosis personal." Sobre este mismo tema Ramírez Bastidas, en: "Anotaciones Jurídicas al Estatuto de Estupefacientes" -Temis- 1987- página 117, agrega: "Se critica con tino el hecho de que se equiparen punitivamente portamientos de muy distinto valor, que no se diversifiquen, ni se seleccionen conductas que por sus repercusiones debieran tener desigual alcance a efectos de penalidad". Con relación al punto crítico entre el nivel de punibilidad de los portamientos y conductas en el Estatuto también se puede revisar Garzón Saboyá, Edgar Alfredo, "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero", páginas 347-403 en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial LA Uencia Política. Santafé de Bogotá, 1997.

⁹⁰ Velásquez, Fernando. "Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes", en: "Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial TEM IS, Bogotá, 1987. Página 48.

de muerte si rehusaba ser sobornado.⁹¹ Bajo este nuevo proceso de lucha frontal contra el narcotráfico, Estados Unidos prestó apoyo técnico y financiero cada vez más representativo a Colombia, que se convirtió, al mismo tiempo, en la más sofisticada presión diplomática hacia el país, al condicionar las relaciones bilaterales y la ayuda a un proceso de "certificación" unilateral por parte de los Estados Unidos.

2.1.5.5 Certificación: freno a la política nacional y exigencia en la lucha represiva

Fue así, como el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), heredó una confrontación totalmente represiva y militar en la lucha contra las drogas, a la que se le sumaba una nueva fase de "guerra total contra el narcotráfico" desarrollado por los Estados Unidos a través de la Legislación Antinarcóticos de 1986⁹², según la cual "se le exige al presidente de los Estados Unidos certificar anualmente, cada 1° de marzo ante el Congreso, que los 25 países más importantes en la producción y el tráfico de drogas ilegales han colaborado plenamente con el gobierno norteamericano en las iniciativas de represión" ya que "cualquier país que no recibiera un certificado en tal sentido sufriría como sanción la retención del 50% de la ayuda económica y militar proveniente de los Estados Unidos, así como el voto negativo norteamericano en las discusiones que se dieran en organismos multilaterales -Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo- acerca de nuevos préstamos para el país en cuestión."⁹³ La dependencia de Colombia a nivel de la lucha contra las drogas se convirtió, desde entonces, en la incapacidad del gobierno de proponer soluciones acordes a la dimensión del problema a nivel nacional, así como en la frustrada negociación internacional al no ser capaz de independizar los tópicos de acercamiento internacional del tema del narcotráfico, ya que bajo la presión de una certificación⁹⁴ se juega la suerte de la ayuda

⁹¹ Bagley, Bruce Michael. "Colombia y la guerra contra las drogas", en: "Economía y política del narcotráfico". Editado por CEBI, UNIANDES y CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 194.

⁹² Lesmann en "Drogenökonomie und internationale Politik", páginas 40-43 agrega al respecto "Zum Beginn des Jahres 1986 erklärte Präsident Reagan in einer National Security Decision Directive den Drogen erneut 'Krieg'. Drogen seien zu einer Bedrohung der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten geworden. Am 26. März 1987 nahm dieser Krieg institutionelle Gestalt an... das Anti-Drug-Abuse Act vom 27. Oktober 1986 war der bis dato umfassendste gesetzgeberische Versuch zur Drogenkontrolle in der Geschichte... Darüber hinaus ist vor allem die Umsetzung des geopolitischen Diskurses neu (Titel III), Wichtigstes Mittel dazu ist die Konditionierung der bilateralen Beziehungen und der Hilfszuwendungen durch den Prozeß der Zertifizierung... In Verbindung mit entsprechenden Sanktionsmaßnahmen, die als Demonstration über den betroffenen Nationen hängen, handelt es sich dabei um eine flagrante Form des Interventionismus, der politisch dadurch gerechtfertigt wird, daß es überwiegend um amerikanische Steuergelder sind, deren Vergabe durch die Zertifizierung konditioniert wird". "A principio de los años 86 el presidente Reagan declaró una nueva 'guerra' a las drogas en una Decisión Directiva de Seguridad Nacional. Las drogas se habían convertido en una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. El 26 de marzo de 1987 comenzó esta guerra de forma institucional. La Legislación antidrogas del 27 de octubre de 1986 fue, en ese momento, el intento más amplia en la historia, a nivel legislativo, para el control de las drogas... Desde allí hay una transformación en el discurso geopolítico. En portante medio para ello es el condicionamiento de las relaciones bilaterales y el rumbo de la ayuda a través del proceso de la certificación... en relación con las señaladas medidas de sanción, que como la espada de Damocles sobre las afectadas naciones cuelga, se trata de una flagrante forma de intervencionismo, que se justifica políticamente, en la predominancia de fondos americanos, los cuales están condicionados por la certificación." Traducción de la autora

⁹³ Samiento Palacio, Eduardo. "Economía del narcotráfico", en "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores-Ediciones Uniandes. Colombia, segunda impresión 1995. Página 67.

⁹⁴ Cabe señalar que en abril de 1994 Colombia recibió la última certificación plena por parte de los Estados Unidos, mientras que en 1995 fue otorgada una "certificación con censura" para convertirse en 1996, 1997 en una completa descertificación y en 1998 en una certificación

financiera por parte de entidades mundiales -caso Banco Mundial, BID - así como el castigo moral ante la comunidad internacional.

Un segundo aspecto que influye en el subsecuente desarrollo de una narcotización de la política nacional, es la declaratoria de inexecutable del tratado de extradición por parte de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Este hecho ocurrido el 12 de diciembre de 1986, se basó en el argumento jurídico, según el cual, esta ley "no tenía vigencia por cuanto no estaba constitucionalmente sancionada por el Presidente de la República."⁹⁵ La imposibilidad del gobierno colombiano de castigar a los narcotraficantes con la extradición, la presión cada vez más aguda del gobierno de los Estados Unidos respecto a la lucha antidrogas, así como el incremento de la violencia tanto terrorista como guerrillera, al haberse roto la tregua y suspendido las negociaciones de paz iniciadas por el gobierno Betancur, ayudaron a configurar una política de "guerra total" contra los carteles del narcotráfico. En primera instancia, Virgilio Barco actuó con desespero y apresuramiento y buscó sancionar y promulgar la misma ley de extradición pero con otro número -esto es de ser la ley 27 de 1980, pasó a ser la ley 68 de 1986-. Este manejo administrativo fue objetado de nuevo por la Corte, ya que en este caso el presidente sancionó una ley que no existía, pues debió haberse presentado primero como proyecto al Congreso, para su aprobación⁹⁶. Así se llegó a la extradición administrativa que hizo posible que el 4 de febrero de 1987 uno de los cabecillas del llamado Cartel de Medellín, Carlos Leder, fuera extraditado a los Estados Unidos, lo que significaba una victoria del gobierno Barco ante la opinión norteamericana.

La administración Barco, considerada políticamente pragmática, buscó a nivel internacional, comprometer a Washington en su lucha frontal, mientras que ampliaba el ámbito de la cooperación con los países europeos. A nivel regional, no se logró llegar a acuerdos, ni a configurar un grupo unificado que se presentara como interlocutor válido en la negociación internacional.

Paralelo a la reafirmación de la importancia de un enfoque internacional del problema de las drogas, el gobierno de Barco dejó de considerar al narcotráfico como un asunto de delincuencia común y de salud pública, para declararlo asunto de "Seguridad Nacional" del Estado, lo que implicó

temporal, dependiente del proceso de elecciones presidenciales a llevarse a cabo el 31 de mayo de ese año. En 1999 recibió Colombia la certificación y con ella los beneficios económicos destinados para la lucha contra este flagelo.

⁹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. "Sentencia No.111". Diciembre 12, 1986. Cabe señalar que en 1979 el tratado fue firmado por el ministro de Gobierno en ausencia del Presidente Turbay. Entre otros argumentos la Corte señaló que el tratado no tenía efecto legal porque la Constitución de 1886 -vigente hasta 1991- no permitía al presidente delegar en ninguna persona las responsabilidades de carácter político, y que sólo el presidente podría ejercer este poder personalmente. La Corte señaló que las relaciones internacionales eran una de las actividades que tenían carácter político.

⁹⁶ Cabe señalar que si bien la ley fue inexecutable, el tratado es internacionalmente válido, por cuanto este tratado fue debidamente ratificado en términos de la ley internacional -Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 del cual Colombia hace parte. En último caso significaba que existía un tratado que valía internacionalmente, pero que no se podía aplicar internamente.

nuevamente una militarización de la vida civil y la injerencia cada vez más fuerte de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el negocio ilícito de las drogas, que contó con el apoyo de los Estados Unidos - se adelantaron las operaciones "Primavera", "Puracé", "Arco Iris", entre otras-. En esta "tercera guerra contra el narcotráfico" se anunciaron medidas que contemplaban el incremento del pie de fuerza y de los recursos para combatir el crimen organizado, así como la protección de jueces y delatores que contribuyeran al esclarecimiento de delitos. Sin embargo, los asesinatos y los atentados por parte de las organizaciones criminales se incrementan de forma tal, que se generó un estado de zozobra y temor⁹⁷, calificado por algunos analistas como "un proceso de debilitamiento del Estado en su papel de orientador político de la sociedad civil.. Se asiste angustiosamente a la extinción del Estado de Derecho con el imperio de las mafias, el establecimiento de caprichosos sistemas de justicia privada, la escalada de la violencia y el delito común, la desvalorización de las directrices éticas de comportamiento en comunidad y la preponderancia de una caótica competencia individual por la supervivencia en todos los órdenes de la vida social."⁹⁸ En este ambiente aparece el Estatuto para la Defensa de la Democracia, o mejor, Estatuto Antiterrorista, decreto 180 de 1988, con el cual se aumentan las penas de los delitos contra la seguridad y tranquilidad públicas. El decreto fue considerado lesivo para las garantías ciudadanas, por parte de algunos analistas políticos, ya que se señalaba, entre otras, la obligatoriedad de "prestar ayuda" a las autoridades por parte de la ciudadanía so pena de castigar a quien se negara.

Entre el caos social, el temor, las medidas de fuerza y una guerra a destrucción entre diferentes actores armados en el contexto nacional, fueron expedidos por el gobierno de Barco gran número de decretos que bien obedecían a una situación temporal y aguda. Asimismo se vio la necesidad de pensar en una depuración al interior de las fuerzas armadas y de la policía, que sólo se realizaría seis años después con la formulación de un nuevo estatuto militar y de policía. Entre los muchos dispositivos legales que luego se convirtieron en legislación permanente se encuentra el decreto ley 1895 de 1989, con el cual se tipificó el denominado "enriquecimiento ilícito de particulares",

⁹⁷ Después del asesinato del Coronel Jaime Ramírez, el 17 de noviembre de 1986, quien había sido Director de la Policía Antinarcóticos, siguió el del Periodista Don Guillermo Cano, director del diario "El Espectador" el 17 de diciembre de 1986. El 13 de enero de 1987 se comete el atentado contra el ex ministro de justicia, Enrique Parejo González, quien por razones de seguridad se desempeñaba como Embajador en Hungría. Este hecho puso de presente que para el crimen organizado no existían límites internacionales. El 17 de octubre de 1987 es asesinado el ex magistrado y candidato presidencial por la UP, Jaime Pardo Leal. El 25 de enero de 1988 es muerto el Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos Jiménez. El 18 de enero de 1989 se comete la masacre de dos jueces y 10 empleados de la Rama Judicial en la Rochela, Santander, quienes investigaban hechos relacionados con el narcotráfico. El 3 de marzo de 1989 es asesinado el líder de la Unión Patriótica José de Jesús Antequera, mientras que en un atentado dinamitero se daba muerte al gobernador de Antioquia, Antonio Roldán Betancur. El 22 de noviembre de 1988 sale ileso de un atentado el ministro de defensa, General Manuel Jaime Guerrero Paz. El 18 de agosto de 1989 es asesinado el candidato presidencial por el Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento. El 27 de noviembre de 1989 mueren alrededor de 109 personas al explotar un avión de la empresa Avianca. El 26 de abril de 1990 es asesinado el líder político y candidato presidencial por el M-19 Carlos Pizarro, al igual que habían asesinado el 22 de marzo de ese mismo año al precandidato presidencial la Unión Patriótica, Bernardo Jaramillo.

⁹⁸ Muriillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y Política en la década de los ochentas. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, Uniandes. Santafé de Bogotá, Colombia. Segunda edición 1995. Página 245.

posteriormente decreto permanente ordinario 2266 de 1991, que en su artículo 10. determina las penas para los delitos de receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales.

Respecto al fenómeno paramilitar y de formación de escuadrones de la muerte, denunciados en el congreso, el gobierno expidió varios decretos que buscaban combatir este factor de violencia desarrollado por el narcotráfico. Tenemos así el decreto 813, el 814 y 815 del 19 de abril de 1989, con los cuales se creó una comisión asesora que ayudaría en la formulación de políticas para enfrentar este problema; se propició la formación de un cuerpo especial armado contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios y grupos de autodefensas o de justicia privada, y se suspendieron algunas normas incompatibles con el Estado de Sitio, respectivamente. Asimismo en junio del mismo año se dictó el decreto 1194 a fin de señalar las penas y castigos para las personas vinculadas en estas actividades violentas. Sin embargo a raíz del asesinato del líder político liberal y precandidato a la presidencia, Luis Carlos Galán Sarmiento, el gobierno vuelve a reaccionar con un grupo de decretos que buscan mantener y controlar la situación de desestabilización que enfrenta el país. Se expiden entonces los decretos 1856- 1860, 1863, todos del 18 de agosto de 1989, con los cuales se busca: primero, dictar medidas para restablecer el orden público, dentro de las cuales se señala la posibilidad de realizar la extradición por vía administrativa sin concepto de la Corte Suprema; segundo, medidas para el decomiso de bienes muebles e inmuebles por parte de las Fuerzas Militares, la policía nacional y los organismos de seguridad del Estado, a fin de ponerlos a disposición inmediata del Consejo Nacional de Estupefacientes; tercero, mediante el cual se decreta la cárcel a los conspiradores; cuarto, se facilitan los términos para detener a sospechosos de narcotráfico; quinto se crea el fondo de seguridad para los jueces; sexto se determinan las medidas de allanamientos; y último se dictan medidas contra el proselitismo armado. Con base en la ayuda internacional recibida después del viaje de Barco al continente europeo, que selló la participación de la Comunidad Europea en la lucha contra las drogas, se creó en noviembre de 1989 el "Programa Especial de Cooperación" (PEC), a fin de construir una política nacional que no fuera dependiente del gobierno de turno, sino que controlara de manera organizada y a mediano plazo los fondos económicos para la lucha contra el narcotráfico. Este programa diseñó 112 proyectos, divididos en nueve áreas, que tendrían una duración de cinco años. Si bien buscó fortalecerse básicamente al empresario colombiano, también buscó inversión en el campo para la sustitución de cultivos y el reforzamiento de la justicia. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron mínimos debido a la falta de apoyo según lo manifiesta Tokatlian, al referirse al tema, "más allá de la alta capacidad y buena voluntad de las personas que lo encabezaron, la ausencia de coordinación interinstitucional, la falta

de una agencia aglutinadora en la presidencia y con poder de convocatoria y organización, el lugar marginal de estas instituciones administrativas en los presupuestos de funcionamiento gubernamental, la inexistencia de puentes interestatales con otras ramas del poder en el manejo y debate de esos asuntos contribuyeron a que la brecha entre la retórica en cuanto a los narcóticos y la práctica en este terreno fuera bastante notoria y poco productiva para el país.⁹⁹

Antes de finalizar el período administrativo Barco, es creada, en febrero de 1990, a través del decreto 494 de ese año, la Dirección Nacional de Estupefacientes a fin de vigorizar la lucha contra el narcotráfico. La Dirección, si bien sustituye a la antigua Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia, busca coordinar el desarrollo y ejecución de las políticas del gobierno en materia de control, prevención y represión de estupefacientes, así como mantener actualizado el inventario de bienes ocupados decomisados, impulsar la investigación y vigilar las actividades de entidades gubernamentales y privadas en la prevención del consumo de drogas. A nivel internacional debe mantener contactos con otros gobiernos y organizaciones que se encargan del problema. Si bien tiene autonomía administrativa y presupuestal, así como patrimonio propio y un régimen de contratación administrativo, carece de poder real de vigilancia y coordinación debido a la ambigüedad estructural con la que fue concebida, pues si bien es jerárquicamente dependiente del Ministerio de Justicia, debe coordinar la labor de todas las entidades del gobierno nacional y adelantar actividades que no le corresponden al Ministerio de Justicia como son las de prevención y educación. López Restrepo¹⁰⁰ al referirse a la Dirección, señala que es un ente débil, que, realmente, sólo tiene dos funciones: una contable, a fin de mantener un inventario de bienes decomisados a los narcotraficantes, y, segundo, una función de presentación, al llevar la vocería del gobierno en ciertos foros y contactar con gobiernos y agencias extranjeras. Esto es, es un ente que, básicamente, "explica", mas realmente no "plantea" una política antidrogas a seguir. Bajo este contexto se pone de presente la falta de perspectiva del gobierno para liderar realmente una lucha antidrogas, ya que en su mayoría los organismos establecidos, si bien tienen objetivos claros, su estructura de funcionamiento es pobre y dependiente: nacen utilizados de iniciativa propia.

Bien podría decirse que este gobierno se dedicó por un intervalo de cuatro años a dictar medidas para mantener el orden público, detener a los cabecillas del narcotráfico y extraditarlos¹⁰¹, así como

⁹⁹ Tokatlian, Juan Gabriel. "Política Pública Internacional contra las Drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Páginas 461-536.

¹⁰⁰ López Restrepo, Andrés. "Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá, 1997. Páginas 409-460.

¹⁰¹ Entre agosto de 1989 y agosto de 1990 fueron extraditados hacia los Estados Unidos en total 22 narcotraficantes colombianos. En operaciones policiales adelantadas en Colombia fue dado de baja Jhon Jairo Arias -13.06.90-, jefe militar del Cartel de Medellín, mientras

a responder a los ataques constantes de los carteles de la droga. Reaccionar frente a las situaciones producidas por el narcotráfico, más no prever posibles desarrollos y manifestaciones del fenómeno de las drogas en sus variantes de violencia, creación de grupos, compra de tierras, involucramiento en el ámbito de la política y de la economía legal, y corrupción, fue la política adelantada por la administración Barco, que careció de una estrategia realista y a largo plazo. En este gobierno los problemas estructurales, como pobreza, desempleo, educación, crisis de los derechos humanos, entre otros, dejan de ser estructurales para convertirse en una consecuencia del narcotráfico. Se asiste así a la narcotización de la vida nacional. El período presidencial de Barco vivenció una constante amenaza de guerra contra los narcotraficantes, que no sólo trajo consigo el debilitamiento del Estado, sino también la desarticulación de la sociedad civil en razón del desorden ocasionado por los actos de violencia y de desestabilización. Ello se expresa básicamente en la renuente reforma al Estado sugerida por el Presidente y que no pasó de ser un proyecto fallido de Referendo, presentado ante el congreso, para modificar la Constitución Nacional¹⁰², así como en la imposibilidad de llevar a cabo su plan de "Economía Social", que se basaba en la lucha contra la pobreza, la mayor autonomía municipal y sobre todo la mayor eficacia del Estado en el cumplimiento de sus deberes y en la promoción de la justicia social¹⁰³. Si bien esta administración había comenzado con la presión del acto legislativo norteamericano, a través del cual se certificaba o descertificaba al país, terminando cuando es aprobado el Plan Bennett, también conocido como Plan Bush o Iniciativa de las Américas, que plantea la estrategia a seguir reforzando, en los países andinos, la militarización de la guerra antidrogas, incrementando los presupuestos de ayuda técnica, económica y militar¹⁰⁴.

que a través de la "Operación Apocalipsis" en julio de ese mismo año, en la que tomaron parte por lo menos 2000 policías del comando "Elite" fueron capturados 25 hombres de importancia del Cartel de Medellín. Asimismo fue capturado Gustavo de Jesús Gaviaria -11.08.90- considerado la mano derecha de Pablo Escobar.

¹⁰² Muriillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y Política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, UNIANDES, Santafé de Bogotá, Colombia, segunda edición 1995. Página 257, señala que: "A finales del 89 Barco plantea la necesidad de un Referendum para modificar algunos artículos de la Constitución e incluir la extradición... Finalmente debido a las presiones, el gobierno optó por propiciar el hundimiento de su propia reforma."

¹⁰³ En el Plan de Desarrollo, "Economía Social" (1986-1990), páginas 15-17, el presidente basó su proyecto en el artículo 16 de la Constitución de 1886 según el cual: "las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra, y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Con base en este requerimiento se propone hacer al Estado más eficiente en "el cumplimiento de sus deberes de promover la justicia social y de orientar el desarrollo de la iniciativa privada con el fin de generar empleo y lograr los medios suficientes para satisfacer las necesidades básicas de todos los colombianos, especialmente de los sectores marginales."

¹⁰⁴ Lessmann, Robert. "Drogenökonomie und internationale Politik". Editorial Vervuert, Frankfurt del Main, 1996. Páginas 55-56. Los objetivos de esta estrategia son esquematizados así: 1. Die Stärkung des politischen Willens und der maßgeblichen Institutionen zum Kampf gegen den Drogenhandel. 2. Die Stärkung der Effektivität von Polizei und Militär im Kampf gegen den Kokainhandel, der sich konzentrieren soll auf: *die Isolierung wichtiger Kokaanbaugelände, *Die Zerstörung von Labors zur Gewinnung von kokain, und *Die Blockierung der Zulieferung der dazu notwendigen Chemikalien;

3. Die Schädigung und Zerklüftung der kriminellen Organisationen des Drogenhandels durch Schwerpunktsetzung in der Fahndung und durch Beschlagnehmung ihrer Einrichtungen und Vermögen. 4. Die Stärkung der legalen Wirtschaftssektoren der Andenländer, um der Destabilisierung durch den Wegfall der Kokaineinnahmen entgegenzuwirken."

Los puntos señalados por Lessmann son: "1. El fortalecimiento de la voluntad política y de las instituciones competentes en la lucha contra el narcotráfico. 2. El reforzamiento de la efectividad de la policía y las fuerzas militares en la lucha contra el tráfico de cocaína, que debe concentrarse en:

- * Isolación de las principales zonas de cultivo de coca.
- * Destrucción de laboratorios de producción de cocaína y
- * Bloqueo del envío de químicos y precursores necesarios en la producción de cocaína.

3. El daño y golpe a las organizaciones criminales del narcotráfico concentrándose en la persecución e incautación de los activos y los muebles adquiridos. 4. El reforzamiento de los sectores legales de la economía de los países andinos, a fin de disminuir la desestabilización de ellos a través de la eliminación de las recaudación proveniente de la cocaína." (Íd.).

2.1.5.6. El sometimiento a la justicia: esfuerzo por fortalecer la legitimidad del Estado

En este contexto de declaración de "guerra total" tanto a nivel nacional, como por parte de los Estados Unidos, Colombia elige como presidente de la República al liberal César Gaviria Trujillo (1990-1994), quien busca replantear la política antidrogas no desde la represión militar, sino desde el reforzamiento de la rama judicial y el fortalecimiento institucional -sin finalizar las operaciones contra los carteles-; desnarcotizar la vida nacional y las relaciones internacionales colombianas; diferenciar el problema nacional como "narcoterrorismo" del problema internacional el "narcotráfico", a fin de plantear la responsabilidad internacional en el fenómeno de las drogas ilegales¹⁰⁵; así como desarmar y desintegrar los grupos de autodefensas mientras se comenzaba de nuevo el diálogo de paz con la guerrilla a fin de lograr la reintegración de sus miembros en la sociedad. El objetivo primordial de esta política era recuperar la legitimidad de las instituciones y ganar un proceso de paz permanente, en que se diera una participación social más clara y definida. El proceso de desarrollo de ésta política puede dividirse en dos etapas: primero, durante los dos primeros años, la creación de la confianza en el sistema judicial, la entrega de los capos del narcotráfico, el apoyo de los Estados Unidos y el cese de las hostilidades internas; y segundo, la fuga de Escobar, el debilitamiento de la política de sometimiento debido a las mínimas sentencias declaradas y la falsa utilización de la ley, el incremento de la lucha subversiva y la supuesta conjugación de narcotráfico y guerrilla, la presión creciente de los Estados Unidos y el consecuente incremento de la represión como única salida ante la situación¹⁰⁶.

En este juego de contrarios, Gaviria, comenzó sus negociaciones el 5 de septiembre de 1990 a través del decreto 2047, que se convirtió en "la zanahoria y el garrote" de la política antidrogas, por cuanto se aseguraba a los narcotraficantes que se entregaran voluntariamente, un proceso ante la justicia colombiana, la no extradición, y la atenuación o reducción de las penas¹⁰⁷. De otra parte, si bien no se aceptó a nivel gubernamental los diálogos adelantados por la "Comisión de los Notables" con los

¹⁰⁵ En su discurso de posesión, el 7 de agosto de 1990, Gaviria señaló que " (...) el narcoterrorismo es nuestro problema, el narcotráfico es un problema internacional". A este respecto señala Tokatlian en: "Drogas ilícitas en Colombia". Editorial Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá 1997. Páginas 468-469: " (...) se rechazaba el hecho de que Colombia continuara asumiendo un peso negativo y unilateral desproporcionado en la 'guerra contra las drogas' a fin de propiciar una distribución más equilibrada de costos y beneficios entre ambos países en el combate tanto conjunto como mundial contra los estupefacientes."

¹⁰⁶ Esta división desarrollada por la autora del texto, no pretende identificar, de ninguna manera, las dos etapas de la Estrategia Nacional contra la Violencia, desarrollada por la administración Gaviria. Estas eran: la primera de ellas, presentada en mayo del 91, reiteraba que "una justicia y una inteligencia dotadas eran fundamentales para recuperar la legitimidad de las instituciones, para combatir las fuerzas perturbadoras y para lograr la paz." Y la segunda fase en 1993, que redefinió el acercamiento al fenómeno de las drogas psicoactivas y que, según el documento citado por Tokatlian, "el narcotráfico y la guerrilla y las distintas formas de justicia privada constituyen retos para la seguridad nacional, debido no tanto a su capacidad desestabilizadora, sino a la amenaza que representa contra la vida, el trabajo, la familia y el porvenir ciudadano."

¹⁰⁷ Cabe hacer notar que el "Estatuto para la Defensa de la Democracia" del gobierno de Barco, ya proponía cierta rebaja de penas a quienes se entregaran. Lo nuevo a este respecto ofrecido por la administración Gaviria fue una negociación respecto a la no extradición.

representantes del narcotráfico, se permitió su colaboración con negociadores en los casos de secuestros, con un "gesto humanitario"¹⁰⁸. El decreto 2047, medida proferida por el ejecutivo, en virtud de las facultades del Estado de Sitio, comenzó a ser modificado por una serie de decretos que fueron codificados con la legislación permanente. Estos subsecuentes desarrollos de la "Política de Sumetimiento" fueron los decretos 3030 del 14 de diciembre de 1990 y el 303 del 29 de enero de 1991, con los cuales se buscó acoger en el imperio de la justicia a los delincuentes -principalmente de las actividades del narcotráfico- que se entregaran y confesaran voluntariamente sus delitos. Bajo esta condición, el sindicado hacía viable un conjunto de beneficios, como la no extradición y un proceso conjunto para todos los delitos. Así se logró la entrega de Jorge Luis Ochoa, segundo hombre del Cartel de Medellín, y de Juan David Ochoa.

Sibien el proceso permitió, en principio, construir la confianza a nivel nacional respecto al quehacer judicial, y abrió las puertas para una reforma de la constitución a través de un referendo, y una "Constituyente", la administración Gaviria perdió la dirección de la batalla, o el garrote del acuerdo, al ser decretada, con clara mayoría el 19 de junio de 1991, la prohibición de extraditar a colombianos por nacimiento¹⁰⁹. La indignación y desconfianza nacional respecto al proceso comenzó cuando a las pocas horas después de haberse conocido la decisión, el máximo cabecilla del Cartel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria, se entregó a las autoridades y fue recluido en una cárcel de alta seguridad, escogida por él mismo¹¹⁰.

De otra parte, la nueva Constitución permitió reforzar la estructura de la rama judicial, al crear la Fiscalía General de la Nación y al orientar la administración de esta rama en el Consejo Superior de la Judicatura. Así se permitió separar el proceso investigativo del acusatorio, y asegurar la

¹⁰⁸ La "Comisión de los Notables" fue constituida en enero de 1990, a fin de adelantar un diálogo con los narcotraficantes que tenían secuestrados por lo menos 21 personalidades colombianas. A esta comisión pertenecieron los expresidentes Misael Pastrana Borrero y Alfonso López Michelsen, el Cardenal Mario Revollo Bravo y el líder de la Unión Patriótica Diego Montaña Cuéllar. Mientras que el abogado Guido Páez, actuaba como intermediario del Cartel de Medellín. Esta comisión siguió vigente también a principios del gobierno Gaviria. En noviembre de 1990 la Comisión entrega al gobierno un documento a través del cual los "extraditables" manifestaban sus condiciones de entrega. Los cinco puntos básicos fueron: 1. Existir de la obligación de denunciarse entre ellos mismos. 2. Encarcelamiento en una prisión de alta seguridad bajo la vigilancia de la policía, el ejército y bajo la supervisión de una organización internacional con garantía de seguridad; 3. Garantizar la no extradición. 4. Evitar la posibilidad de que se lleven a cabo actos de venganza contra quienes se han entregado. Así como el tratamiento político o "especial" del fenómeno del narcotráfico dentro del proceso de paz que se adelantaba con la guerrilla.

¹⁰⁹ "Constitución Nacional", Editorial TEMIS, 1991. Título II "de los derechos, las garantías y los deberes". Artículo 35, páginas 16-17: "Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se considerará la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión. Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia. Véase también el análisis de la Corte Constitucional sobre la no extradición de nacionales. Sesión: Comisión 4. Abril (441), donde transcriben los diferentes argumentos que apoyaban el artículo 35 de la Constitución. Hay que recordar que la extradición tuvo la siguiente votación el 19 de junio en sesión plenaria: 45 por la afirmativa (sí al artículo 35), 5 negativos y 7 objeciones.

¹¹⁰ El diario "El Espectador", que siempre mantuvo una posición crítica frente al fenómeno del narcotráfico, señaló en las ediciones correspondientes al 20-24 de junio de 1991, que la decisión de la "Constituyente" representaba una capitulación del gobierno ante la criminalidad organizada. Para esta misma fecha, renunció a su puesto como embajador en Suiza, el exministro de Justicia Enrique Parejo, quien como se anotó, había sido objeto de un atentado del narcotráfico. Asimismo el Zar Antidrogas de los Estados Unidos, Bob Martínez, y el embajador americano en Colombia, Manuel Amara, en declaraciones publicadas por el diario "El Tiempo" los días 22.06.1991 y 25.06.1991, señaló que el gobierno americano esperaba que se castigara fuertemente, pero que al mismo tiempo daban la bienvenida a la nueva constitución, y prometió ayuda a la justicia colombiana. Dejó entrever que su país esperaba llegar a poder juzgar a Escobar.

evacuación de los procesos acumulados en la justicia colombiana¹¹¹. Otro logro de la nueva Constitución a nivel judicial fue el artículo 34, según el cual, se permite la confiscación de bienes (o extinción del dominio) resultantes de negocios ilícitos, como el caso de las drogas¹¹². Con base en esta disposición el gobierno pudo sancionar varios decretos a fin de agrupar las diferentes actividades enmarcadas en esta forma de crimen organizado. Se legisla así: la destinación de bienes por parte de la Dirección Nacional de estupefacientes mediante el decreto 2272 de 1991, la incautación de bienes por parte de las unidades investigativas de orden público o por la policía judicial, se especifica la extinción de dominio de derechos a favor del Estado, aunque no procede la declaratoria de bienes vacantes o mostrencos, se habla sobre terceros que alegan propiedad de bienes decomisados así como se señalan los bienes que quedan fuera del comercio a través del decreto 2271 de 1991; así mismo a través del decreto legislativo 1874 de 1992 en su artículo primero se especifica el embargo preventivo y la extinción de dominio. Paralelo a ello se empieza a desarrollar una legislación financiera en la que son introducidas medidas contra las posibles formas de lavado de activos por parte de las redes del narcotráfico. En esta situación, se sanciona el decreto 1872 de 1992 en el que se obliga a todas las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, de conocer la actividad económica que desarrollan sus clientes, las características básicas de las transacciones y la frecuencia de éstas. De igual forma obliga a adoptar las medidas de control necesarias para prevenir el lavado de dineros, a registrar todas aquellas operaciones en efectivo superiores a 7 millones 500 mil pesos ó 10 mil dólares -Circular interna de la Asobancaria del 1 de diciembre de 1992-, y a levantar la reserva bancaria ante la solicitud de la Fiscalía General de la Nación. En este decreto se recogen los principios del "Acuerdo Bancario" de 1992. También se expide el decreto 663 de 1993 mediante el cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y se precisan las obligaciones de las entidades bancarias y financieras respecto a la denuncia de las operaciones consideradas "sospechosas" vinculadas al lavado de activos. Por su parte, el Banco de la República dispuso otros requisitos, estipulados en la "Resolución extra #21" de septiembre de 1993, en los que se cobijó de igual forma los juegos de azar y casinos. También se creó un grupo de "Análisis Financiero" bajo la coordinación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que busca investigar y recopilar pruebas de delitos como

¹¹¹ Documento CONPES 2744. Tema: "Justicia para la gente. Plan de desarrollo para la Justicia 1994-1998", Consejo Nacional de la Judicatura- Departamento Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá D.C. Noviembre 30 1994, se señala que: "La administración de justicia en Colombia presenta altos niveles de congestión, lo cual se evidencia en el número de procesos acumulados, que para 1993 era superior a los 4 millones en todas las jurisdicciones (penal, civil, laboral, familiar, agrario, promiscuo, fiscalía). En la jurisdicción ordinaria la que evidencia mayores problemas es la justicia penal. La duración promedio de un juicio penal en primera instancia es de 2 años y la acumulación anual, o sea el número de procesos pendientes al finalizar el año frente a los que ingresan, es del 41%. La Constitución política introdujo el sistema Mixto Acusatorio a fin de obtener una mayor eficiencia y eficacia en el proceso investigativo y en especial en la recolección, valoración y análisis de las pruebas."

¹¹² "Constitución Nacional", Editorial TEMIS, 1991. Título II "de los derechos, las garantías y los deberes". Artículo 34, página 16: "Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social."

enriquecimiento ilícito, empresas fantasmas y lavado de dinero extranjero¹¹³. El delito de enriquecimiento ilícito no fue limitado sólo al narcotráfico, sino que también, a través de la ley 40 de 1993 cobijó otras acciones delincuenciales como el secuestro y la receptación de los dineros provenientes de éste. Se debe señalar que en este período se sanciona la ley 67 de 1993, con la cual el gobierno firma la Convención de 1988 de las Naciones Unidas y se empieza el proceso de tipificación del lavado de activos.

Cabe resaltar el compromiso de Gaviria para que Colombia se inscribiera de forma decidida en la política internacional de globalización de mercados. Por ello, y obedeciendo a la estructura de economía de mercado abierta, la ley 45 de 1990 establece un nuevo marco de operaciones del sistema financiero a fin de disminuir los requisitos de acceso a nuevos participantes, dando paso a un esquema de banca múltiple, pero con respaldo patrimonial individual, lo que promueve la creación de nuevas entidades financieras y fondos de pensiones. Por esta razón, a nivel económico, fue necesario desmontar el decreto 444 de 1967 o régimen cambiario que restringía los flujos de capitales, así como centralizaba las operaciones cambiarias en el Banco de la República. Es así como con la Resolución 57 de 1991 y luego 21 de 1993 de la Junta Directiva del Banco de la República se descentralizan estas operaciones cambiarias. A nivel de comercio internacional se flexibilizan los requisitos y se levantan las barreras para las inversiones extranjeras a través de las resoluciones 51 y 53 del CONPES. Respecto a la apertura comercial, se redujo a una cuarta parte la protección arancelaria promedio y se retiraron los controles administrativos a las importaciones. Asimismo, a través del decreto 1750 de 1991 se despenalizó el contrabando, y, con el decreto 1909 de 1992, se eliminó la obligatoriedad del aforo de mercancías, lo que trajo como consecuencia la fusión de las funciones aduaneras y de impuestos a través del decreto 2117 de 1992 en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales¹¹⁴.

Con estos adelantos, se puede afirmar que para 1992 Colombia se inscribía en el nuevo orden mundial económico, al permitir una apertura de sus sistemas financieros, comerciales y de inversión al tiempo que poseía un cuerpo legislativo que incluía leyes sobre enriquecimiento ilícito, testaferrato, organizaciones criminales, receptación, favorecimiento y complicidad. Asimismo, se consolidaba una política de sometimiento a la justicia - ley 81 de 1993- sobre la base de la nueva Constitución y bajo la reforma del Código Penal Colombiano. Sin embargo, y aunque contradictorio,

¹¹³ El Grupo Financiero se conformó a partir de la directiva presidencial # 5 de marzo de 1992 y fue organizado por el DIAN y la Fiscalía General de la Nación.

¹¹⁴ Respecto a las reformas del régimen cambiario se puede consultar: Rocha García, Ricardo, "Aspectos económicos de las drogas ilegales", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Páginas 136-278. Asimismo revisar el libro "Primer Simposio Creditario sobre la Prevención de Lavado de Activos". Caja Agraria. Santafé de Bogotá, enero 1997.

algunos de estos pasos permitieron, por una parte, que las organizaciones criminales del narcotráfico invirtieran de forma directa tanto en el sistema financiero, así como que se inscribieran en la economía formal, haciendo vulnerable al sistema económico legal; mientras que de otro lado, la aplicación de la política de sometimiento, según algunos analistas, dejó en segundo lugar la proporcionalidad de la pena y la protección de los bienes jurídicos y "pasó al establecimiento de una política integral de sometimiento que en su afán por abarcar cuanta posibilidad existía para lograr un máximo de beneficios para el delincuente, permitió confundir esa inicial política con toda una sistemática rebaja de penas, llegando al extremo de consagrar un expreso texto que obliga al juez a imponer, en todos los casos, algo de pena, pues de aplicarse acumulativamente todos los beneficios, como está previsto, el sometido a ella quedaría sin pena alguna."¹¹⁵ Garzón Saboyá afirma igualmente, con base en las encuestas adelantadas en su investigación, que la política de sometimiento no está funcionando y que los problemas están relacionados con: primero, "la ausencia de una recta y cabal aplicación e interpretación de las normas que la regulan por parte de los distintos funcionarios judiciales"¹¹⁶; segundo, debido a la declaración de penas irrisorias¹¹⁷, pues las sentencias promedio en los casos de narcotráfico fueron de tres años; tercero, a raíz de los beneficios indebidos que condujeron a rebajas de penas que en total excedieron la tercera parte de la condena inicial impuesta; y último, en la improcedencia de beneficios en casos de flagrancia. Al analizar los casos de juicios por enriquecimiento ilícito y lavado de dólares señala que fueron excepcionales.

Si bien la política de sometimiento fue intento de crear confianza en la ley, de reforzar el sistema judicial colombiano y un compromiso del país a nivel internacional en su lucha contra las redes del narcotráfico, la situación en Colombia se tomó crítica, el 22 de julio de 1992, al escapar Escobar Gaviria de la prisión de alta seguridad¹¹⁸. Así, ante los ojos atónitos de la comunidad internacional y la población civil nacional, se destapa la olla de la corrupción existente en las altas esferas del gobierno, la capacidad del narcotráfico de influir a nivel político, la incapacidad de control efectivo de las fuerzas armadas y de la policía y el fracaso de la política de sometimiento.

¹¹⁵ Garzón Saboyá, Edgar Alfredo. "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 362.

¹¹⁶ Garzón Saboyá, Edgar Alfredo. "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 362.

¹¹⁷ Garzón Saboyá, Edgar Alfredo. "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y el lavado de dinero", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 364-65. "El primer problema evidenciado estadísticamente es que los jueces imponen por regla general la pena mínima prevista para el delito correspondiente, aun antes de la aplicación de las rebajas legales y los beneficios de la política de sometimiento. Todo ello a pesar de que el Código Penal establece que para imponer la pena mínima se requiere que concurren exclusivamente circunstancias atenuantes y que el juez al aplicar la pena debe observar la gravedad y modalidad del delito... Las condenas promedio por los principales tipos de delito son las siguientes: Narcotráfico: 36,06 meses; Porte de armas 52,36 meses; Subversión 39,6 meses. Estos delitos representan el 89% de los casos estudiados."

¹¹⁸ Sobre las razones de su escapatoria existen muchas versiones, según las cuales, Estados Unidos adelantaba esfuerzos por sacar a Escobar del país, ya que dentro de su nueva política antidrogas, se permitía capturar a los delincuentes fuera de su territorio nacional, como se había hecho con el General Noriega en Panamá. También se informó sobre vuelos de naves estadounidense sobre la prisión de Envigado, que intranquilizaron a Escobar. El texto de Lessmann sobre "Drogenökonomie und internationale Politik" Editorial Vervuert, Frankfurt del Main, 1996, página 258, se señalan algunos detalles más sobre el asunto. También las informaciones de prensa entre 20-30 de julio de 1990 anotan declaraciones de la Aeronáutica sobre los vuelos no autorizados.

Ante la crisis, la solución estatal se dirigió nuevamente hacia la represión. La administración Gaviria vuelve su cara hacia los Estados Unidos y comienza así una "cuarta guerra contra el narcotráfico" en Colombia. Durante este período, las redes de la industria ilegal de estupefacientes en el país habían diversificado su producción con el cultivo de amapola y la consecuente elaboración de heroína. El incremento en el número de hectáreas cultivadas con coca y marihuana hacen indispensable una política de fumigación aérea que se extiende también a la amapola, por autorización del Consejo Nacional de Estupefacientes en 1992. A nivel policivo se crea un "bloque de búsqueda" compuesto por 2500 hombres que, el 3 de diciembre de 1992, logran dar de baja a Pablo Escobar. Si bien esta muerte se convirtió en un hecho exitoso para la administración Gaviria ante los ojos de la comunidad internacional, se constituyó, paralelamente, en un fracaso de la justicia colombiana, ya que en últimas Escobar cayó por una bala, más no por un proceso judicial.

El Estado colombiano logra imponer de nuevo el orden con base en medidas a corto plazo impuestas desde la represión y el narcotráfico vuelve a convertirse en centro de la problemática nacional y motor de las relaciones internacionales, lo que implicó una nueva narcotización tanto de la realidad nacional como de los aspectos de la política internacional del Estado. La falta de apoyo a la política de sometimiento deviene en la falta de estructuración de las nuevas instituciones creadas como consecuencia de una estrategia formal de lucha. En este contexto, en el área de una política social, al declararse inexecutable el artículo 51 del Estatuto Nacional de Estupefacientes, sobre "Porte de dosis personal", por sentencia de la Corte Constitucional del 5 de mayo de 1994 (C-221), se entrega al Estado la responsabilidad de sancionar medidas para controlar su consumo, lo que si bien no es necesariamente una legalización, sí implica un nuevo aspecto de lucha, para la cual el Estado no estaba preparado, debido a la falta de investigación, a los pocos recursos para este rubro y al interés de satisfacer la opinión internacional con resultados contables en el ámbito de la lucha contra los carteles. El último año de la administración Gaviria se presenta como una lucha indiscriminada y descoordinada a todas las etapas del negocio ilegal de la cocaína, a fin de mostrar resultados a la opinión internacional. A nivel nacional, crece, mientras tanto, el tedio y el desinterés por las políticas del Estado a medida que se pierde de nuevo la confianza en el sistema judicial. Se critica a la rama legislativa, por su falta de prevención y participación pasiva en el problema y se configura una total apatía ante el ejecutivo por su incapacidad de mantener una voluntad política para liderar el cambio que se había gestado en el país a través de la constitución de 1991.

La "Revolución Pacífica", como había sido denominado el plan de desarrollo del presidente Gaviria, se convirtió realmente en un "caos de guerra", debido al incremento de la violencia proveniente de las diferentes fuerzas armadas en el país; debido a una sociedad civil completamente incrédula y, debido, a una corrupción rampante en las más altas esferas de los poderes legislativo y judicial. El país experimentó una apertura económica sin haber desarrollado las estructuras competitivas industriales y agrarias, lo que facilitó la entrada de dineros del narcotráfico en todos los sectores de la economía y generó mayores índices de pobreza¹¹⁹ a raíz de la baja producción del sector legal colombiano en el mercado internacional. El campo, vivenció un incremento de compras de tierras dedicadas a la ganadería extensiva que trajo como consecuencia la escalada en la espiral de la violencia, a raíz de la lucha por el dominio de la tierra, y el desplazamiento cada vez mayor de grupos humanos hacia los centros urbanos, incrementándose así el desempleo y el número de actores en el problema de las drogas ilícitas en las ciudades del país.

2.1.5.7. Cuatro años de represión total y corrupción rampante

A comienzos de 1994, ya se conocía la nueva política estadounidense contra las drogas, desarrollada por el demócrata Bill Clinton, y que en realidad no cambiaba en esencia la visión militarista del asunto y de lucha total contra los centros de producción y las organizaciones criminales. En la Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense de 1993, citada por Tokatlian, "se señalaba que un propósito de Washington era *to choke off supply, our principal strategic goal is to identify, disrupt, dismantle and ultimately destroy the trafficking organizations that produce or smuggle illicit drugs for the U S market*".¹²⁰

Mientras tanto, Colombia vivenciaba por primera vez, y como resultado de la nueva Constitución, un proceso democrático en el que se insertaban los nuevos juegos electorales como el voto secreto, la ampliación del campo democrático a través de la participación de un mayor número de grupos políticos, la figura de la vicepresidencia y la segunda vuelta electoral entre los candidatos presidenciales con mayor votación. Si bien la contienda electoral no se alejó de la tradicional compra

¹¹⁹ Tokatlian, Juan Gabriel. "Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos", en: "Drogas Ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 536. Afirmación: "No obstante, esta política neoliberal produjo una reevaluación monetaria, impulsó altas tasas de interés y eliminó algunos controles financieros y aduaneros, entre otros; todo lo cual operó como un catalizador en favor de un sector dotado y capacitado para afrontar ese modelo dadas sus ventajas comparativas y competitivas: el narcotráfico. Más que la 'ventanilla siniestra' de los setenta, la apertura de los noventa creó una especie de 'puerta perversa' que permitió la entrada masiva de divisas ligadas al lavado de narcodólares."

¹²⁰ Tokatlian, Juan Gabriel. "Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos", en: "Drogas Ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 526. "Cortar el suministro, nuestro principal objetivo estratégico es el identificar, perturbar el desarrollo, desmantelar y finalmente destruir las organizaciones de narcotraficantes que producen o contrabandean con drogas ilícitas en los mercados de los Estados Unidos." (Íd.)

de votos, movilización de personas y presión a grupos sociales a través del uso de la violencia para evitar su participación, sí permitió ver un desarrollo de la capacidad corruptora del narcotráfico en las esferas de la política electoral: la utilización de dineros del negocio ilícito de las drogas en las campañas para la presidencia. Este hecho evidenciaba el desarrollo de una corrupción regional a una corrupción nacional, con funestas implicaciones en el ámbito de las decisiones políticas, sociales y económicas del país.

Un día después de haberse dado a conocer los resultados electorales para la presidencia, que daban como ganador al liberal Ernesto Samper Pizano (1994-1998), explotó el escándalo de los "narcodineros" al ser denunciada a través de los medios de comunicación, la existencia de unas cintas magnetofónicas, que habían sido entregadas al precandidato conservador, Andrés Pastrana, y en las que los representantes del cartel de Cali manifestaban su intención de apoyar económicamente la campaña del candidato liberal¹²¹. Los llamados "narcocassettes" se convirtieron en el Talón de Aquiles de la nueva administración colombiana, ya que desde entonces el electo presidente tuvo que destinar ingentes recursos para demostrar a la opinión internacional su decidida lucha contra el narcotráfico, específicamente contra el cartel de Cali. A pesar de ello, no se logró evitar que el sistema político colombiano fuera juzgado a nivel internacional como una "narcodemocracia", lo que en consecuencia le restaba legitimidad al Estado así como a la institución presidencial y disminuía su capacidad negociadora al menoscabar la figuración internacional del país como Estado soberano. Paralelo a ello, a nivel nacional, comenzaba un proceso investigativo, denominado el "Proceso 8000", que buscaba aclarar no sólo los actores políticos involucrados en este hecho, sino también los medios a través de los cuales logró llevarse a cabo el ilícito, pero que sobre todo desgastó la credibilidad del Estado e impidió el desarrollo normal de una política social, en la medida en que las circunstancias exigían el uso indiscriminado y continuo de políticas de represión.

En este contexto de presión internacional y falta de legitimidad a nivel nacional, Samper lanza su plan de desarrollo "El Salto Social", con el cual buscaba que los beneficios de la apertura económica llegaran a todos los colombianos, impulsaba una competitividad, a fin de crear una sólida internacionalización de la economía y pretendía consolidar las acciones institucionales de la descentralización política, pero, sobre todo, se comprometió directamente en la lucha contra el narcotráfico a través del "Plan Nacional: Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la

¹²¹ Samper Pizano había sido promotor en 1979, a través de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras de Colombia, ANIF, de una propuesta de legalización de la marihuana, que ocasionó una fuerte discusión en los sectores sociales, políticos y religiosos del país. De igual forma había sido acusado de recibir dineros del Cartel de Medellín en la campaña electoral de 1986 a fin de apoyar al candidato y expresidente Alfonso López Michelsen. Mientras que en este nuevo acontecimiento era denunciado por haber adelantado su campaña presidencial con grandes sumas provenientes del narcotráfico, que tenían como objetivo asegurar su elección.

droga". Este plan comprendía cinco líneas de acción, a saber: primero, fortalecimiento de la justicia a través de las políticas de sometimiento, represión y cambios en la administración de justicia, a fin de desarticular la criminalidad organizada y reducir la impunidad. A este nivel los mecanismos planteados fueron: la adecuada aplicación de la política de sometimiento, el diseño de mecanismos para procurar una pronta aplicación penal, el fortalecimiento de los organismos de inteligencia y un mejor intercambio de información. Segundo, la línea de control e interdicción, compuesta de cinco políticas en las cuales se encontraban la erradicación de cultivos ilícitos, el control de la producción industrial de drogas ilícitas, el desmantelamiento de la estructura de distribución ilegal de drogas, la tipificación como delito del lavado de activos y la persecución de los carteles. La tercera línea hacía referencia al Desarrollo Alternativo, para lo cual se ponía en marcha el "Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE", que buscaba, a partir de la destrucción de cultivos ilícitos, brindar en las zonas de economía campesina, una alternativa de vida dentro de la ley. Cuarto, la línea de prevención y rehabilitación, planteaba una política de lucha ante la amenaza del consumo de drogas. Mientras que la quinta, y última línea, sobre cooperación internacional, planteaba que el problema de la droga era un fenómeno multicausal y transnacional por lo que era responsabilidad de todas las naciones llegar a adelantar acuerdos de cooperación técnica, judicial y económica. Para la realización de este plan se señalaron estrategias relacionadas con la democratización y el fortalecimiento de la sociedad civil, el desarrollo de una democracia participativa que promoviera la convivencia pacífica, la descentralización municipal a fin de promover la capacidad de gobernabilidad y decisión regional, la investigación, la concertación y coordinación interinstitucional para un trabajo mancomunado que permitiera la racionalización de los recursos, la comunicación y la multilateralización. Finalmente planteaba una evaluación, seguimiento y actualización adelantados por la Dirección Nacional de Estupefacientes, entidad que presentaría, en diciembre de cada año, un informe al Consejo Nacional de Estupefacientes analizando y sugiriendo las tareas de cada una de las instituciones involucradas en la lucha contra la industria ilegal de drogas.

Sin embargo, a raíz de la fuerte presión internacional, la esfera del control y la represión fue la línea que realmente se desarrolló bajo la presidencia de Samper. Por ello, paralelo al anuncio de un programa de desarrollo alternativo, el gobierno declaraba su total compromiso con la erradicación de la coca a través de la fumigación aérea con glifosato. El plan hizo claro que existían dos tipos de cultivos, esto es los llamados de subsistencia -objeto de una política de desarrollo alternativo-, y los cultivos comerciales¹²². Según datos del Plante, los campesinos y colonos son responsables del 60%

¹²² Documento CONPES 2734. "Programa de desarrollo alternativo". Santafé de Bogotá, octubre 12 de 1994. Página 5. Define "cultivos de subsistencia (...) los que son realizados directamente por campesinos (pequeño productor), indígenas y colonos que cultivan ilícitos en sus parcelas como parte de sus sistemas de producción y como medio de subsistencia, buscando complementar sus ingresos a través de esta actividad. Son cultivos en pequeña escala, con extensiones inferiores a tres hectáreas, cuya producción es vendida a intermediarios" y

del total de coca cultivada en el país, el 20% de la amapola y el 50% de la marihuana¹²³. Así la guerra contra la producción estaría orientada a los grandes, mientras que a los pequeños se les ayudaría con créditos y asesoría. A raíz de la medida, se presenta a mediados de diciembre de 1995 la primera protesta realizada en San José del Guaviare. Con el subsecuente acuerdo del gobierno, firmado el 15 de diciembre de ese año, el Estado se comprometió a no fumigar siempre y cuando el campesinado erradicara progresivamente los cultivos, así como a destinar recursos para adelantar el llamado desarrollo alternativo. Uribe Ramírez manifiesta que "este acuerdo fue denunciado, por cuanto se legalizaban los cultivos de economía campesina y era predecible que en el futuro cercano se presentarían más movimientos de este tipo en otras zonas productoras del país."¹²⁴ Siete meses después, entre el 27 de julio y el 19 de agosto de 1996, aproximadamente 57 mil campesinos del departamento del Putumayo, se desplazaron a las cabeceras de los municipios de Mocoa, Villagarzón, la Hormiga, Puerto Leguízamo, Puerto Asís y Orito para demandar el incumplimiento de los acuerdos celebrados con el gobierno nacional y protestar por el manejo represivo de la situación regional, por parte del Estado. El resultado fue un enfrentamiento directo y agresivo¹²⁵. Sin embargo, la acción de control y erradicación continuó, pues era allí donde se podrían mostrar resultados a la opinión pública internacional, ávida de información sobre el manejo de la política antidrogas. En el seguimiento del Plan Nacional, adelantado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, presentado en diciembre de 1997, se señala que los procedimientos de fumigación aérea han alcanzado niveles altísimos en la historia del país y que los resultados son la destrucción total de los plantíos fumigados¹²⁶. Esta línea de control persigue también desmantelar la estructura de

"cultivos comerciales, financiados directamente por el narcotráfico, organizados empresarialmente y articulados a las redes de comercialización y distribución de narcóticos. Se realizan en unidades relativamente extensas, mediante mano de obra contratada."

¹²³ Contrario a las cifras manejadas por el gobierno, la investigación de campo adelantada por Sergio Uribe Ramírez hace pensar que el problema de cultivos ilegales está concentrado básicamente en los llamados cultivos comerciales que cuentan con mayor número de hectáreas. Así se señala que las hectáreas de cultivos comerciales de coca podrían ser entre 55.800 a 69.935 lo cual equivaldría al 60-65% de la producción nacional, mientras que los de marihuana están básicamente en manos campesinas ya que calcula que de 6000 hectáreas existentes, 3500 correspondían a cultivos campesinos. A diferencia de la marihuana, los cultivos de amapola estarían básicamente orientados a la comercialización que contaría con el 85% del área cultivada, esto es 13.394 hectáreas, mientras que la participación campesina estaría restringida a un 15% con sólo 3.177 hectáreas cultivadas.

¹²⁴ Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas y tecnología para la producción y rendimientos. Magnitud de la Industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia 1997. Páginas 35-135.

¹²⁵ Vásquez Delgado, Teófilo. "Caminos Tortuosos", en: "Revista Acción Andina. Encuentro regional por alternativas integrales y pacíficas al problema de las drogas" CINEP, CEDIB, ORO VERDE, Santafé de Bogotá, Colombia, junio de 1997. Edición 1. Páginas 23-35. Al relatar los acontecimientos de esos días señala: "Como consecuencia de la creciente tensión por el paro y del inadecuado manejo que la Fuerza Pública dio a las demandas de los campesinos, se presentaron violaciones a los derechos humanos por abuso de autoridad como: ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tratos crueles, detenciones arbitrarias y actos de pillaje". Concluye manifestando que: "la aplicación de las políticas antidroga en zonas con una alta dependencia social de la economía ilegal, viene repercutiendo como un escenario de violaciones a los derechos humanos de los pobladores implicados en la producción de materia prima para generar psicoactivos (...) El caso del Putumayo revela un contexto de agudización de un conflicto que demanda un tratamiento distinto..."

¹²⁶ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de Estupefacientes. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional", Colombia, 1997. Páginas 18-28 "En el período 1992-1996 se fumigaron 55.121 hectáreas de coca y 40.485 de amapola para un total de 95.606 hectáreas. El año 1995 presentó los mejores resultados en cuanto a la labor de fumigación de cultivos ilícitos en Colombia y registró un total de 30.512 hectáreas asperjadas, para el año 1996 se fumigaron 30.473 hectáreas con un leve descenso con relación al año anterior en razón de la menor disponibilidad de aeronaves, las malas condiciones climáticas, continuos ataques por parte de la guerrilla y las movilizaciones campesinas. Para este año se ha intensificado el programa de erradicación con promedios del 80% al 90% de muerte efectiva de los cultivos ilícitos." Mientras que respecto a las acciones para controlar la producción de drogas se presentó el siguiente inventario. "Entre 1990 y agosto de 1997 se han destruido 3.418 laboratorios de procesamiento de clorhidrato de cocaína y heroína y se han destruido 739 pistas clandestinas." Sobre drogas incautadas existe el siguiente reporte:

TIPO DE DROGA	1994	1995	1996	% Variación 95-96
---------------	------	------	------	-------------------

la distribución y la producción, área en la cual el gobierno pudo mostrar enormes cifras de insumos decomisados y de drogas incautadas, como gran número de inmuebles rurales y urbanos incautados y puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes¹²⁷. A pesar de las altas cifras de resultados positivos, cabe señalar que también se incrementaron los actos violentos en las zonas de cultivos ilícitos con fuertes enfrentamientos entre las fuerzas regulares del ejército, la policía antinarcóticos, la guerrilla y los paramilitares. En consecuencia se ha incrementado la colonización de nuevas áreas y la migración hacia centros urbanos con el consecuente incremento del desempleo. Respecto a la política de fortalecimiento a la justicia, son de destacar 6 aspectos esenciales: el desarrollo de la política de sometimiento, la reforma al sistema carcelario y penitenciario del país, la sanción del Estatuto Anticorrupción o ley 190 de 1995, la sanción de las leyes 333 de 1996 y 365 de 1997, y la extradición de nacionales por revocatoria del artículo 35 de la Constitución Nacional. Ahora bien, si bien se logró, a través del sometimiento, que se entregaran los cabecillas del cartel de Cali - Rodríguez Orejuela -, así como que se capturaran durante el período agosto 1994 -agosto 1997, 8.724 presuntos narcotraficantes nacionales y 412 extranjeros¹²⁸, las penas establecidas con base en esta política, siguieron siendo irrisorias y en la mayoría de los casos las sentencias no fueron mayores a los tres años en prisión. Se siguió denunciando el inadecuado manejo y la falta de conocimiento de la reglamentación por parte de los funcionarios judiciales. Paralelo a ello se

Cocaína	27.501	27.995	26.578	5.06%
Base de Coca	41.2284	31.035	18.256	41.18
Basuco	807	1.380	945	31.52
Total derivados Coca K ILOS	69.592	60.410	45.779	24.22
Hoja de Coca. K ibs	491.270	394.216	686.018	74.02
Pasta de opio	128.019	144.163	102.772	28,71
Morfina	85.745	290.240	94.120	67.57
Heroína	95.399	145.023	80.773	44.30
Codeína	2.000	-	-	-
Total deriv opiáceos Gram os.	311.163	579.426	277.665	52.08
Marihuana prensada. K ibs	207.712	206.260	238.943	15.85

¹²⁷ Subdirección de Análisis Estratégico e Investigación. Dirección Nacional de Estupefacientes. "Política Antidrogas en Colombia. Seguimiento al Plan Nacional", Colombia, 1997. Páginas 25-26

Años	Rurales /Urbano incautados	rurales /Urbano destinados	rurales /Urbano devueltos
1989	386 /246	374 /238	279 /119
1990	334 /319	333 /318	162 /149
1991	71 /61	69 /56	12 /22
1992	75 /56	72 /54	6 /5
1993	83 /78	79 /75	5 /17
1994	57 /55	75 /45	4 /5
1995	111 /106	106 /84	54 /22
1996	187 /437	119 /148	46 /38
1997 (enero-agosto)	101 /414	40 /145	37 /46

¹²⁸ Presuntos Narcotraficantes capturados. Datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Análisis diciembre 1997.

	1994	1995	1996
Nacionales	2.019	2.764	2.740
Extranjeros	133	121	126
TOTAL	2.152	2.885	2.866

vivencia una situación aún más problemática: los problemas en la investigación y el consecutivo retraso en los procedimientos judiciales, que se suman a la débil estructura del sistema carcelario y penitenciario del país¹²⁹. Según un estudio de la Corporación Excelencia en la Justicia, "entre enero y julio de 1997 se presentaron 50 motines en diferentes establecimientos carcelarios del país, con pérdidas elevadas de vidas y daños materiales. Los principales problemas identificados por los reclusos tienen que ver con el hacinamiento, las violaciones a los derechos humanos, las demoras en el trámite de los procesos, las deficientes condiciones de reclusión (higiene, salubridad y alimentación), deficiencia en la atención médica, insuficiente asesoría jurídica, deterioro y malas condiciones de la infraestructura física y los excesos cometidos por parte de la dirección y la guardia."¹³⁰ Bien podría decirse que la Justicia colombiana se mueve entre la impunidad, resultado de la desconfianza en el sistema por parte del ciudadano común sumada a la inoperancia del sistema, así como a la congestión y a la crisis carcelaria. En cifras, la justicia colombiana presenta el siguiente aspecto: (tabla 1)

D esconfianza en la Justicia	C risis C arcelaria	C entros de C onciliación	R ecursos para la justicia
<p>Diciembre 1995 31% acudió a las autoridades por asuntos penales. 62% no hizo nada 1% arregló 5% cuenta propia</p>	<p>Realidad: 170 cárceles. 28.000 cupos disponibles. Situación: 40.000 internos, lo que equivale a un hacinamiento del 40% . Según El Inpec entre 1991 y 1997 la población carcelaria creció en un 38% , es decir, pasó de 29.356 detenidos a 40.617, cuando la capacidad real es de 28.332 .</p>	<p>140 centros de conciliación, arbitraje y amigable con posición. 1500 casos conciliados en equidad.</p>	<p>1980-1990: 0,6% PIB 1995 : 1,17% PIB De 26.352 funcionarios en 1990 se pasó a 40.932 en 1995.</p>

¹²⁹ Según datos de la Corporación Excelencia en la Justicia, hay cerca de tres millones de procesos acumulados en los despachos judiciales y cerca de 1,5 millones en la fiscalía. Asimismo se señaló en la Revista Cambio 16 del 15 de diciembre de 1997, No 235, página 39, en su análisis sobre la justicia en Colombia que: "A finales de 1994 la acumulación de procesos implicaba, según el Consejo Superior de la Judicatura que de mantenerse el ritmo de evacuación de procesos y si no se recibiera uno más, se requerían nueve años para evacuar los procesos existentes. De otro lado, esta misma lentitud en la administración de justicia hace que el número de reclusos sindicados frente al de condenados sea muy alto. Un proceso puede tardar para obtener el fallo de primera instancia entre tres y cuatro años, con el costo económico y humano que esto implica". De igual manera en el Documento CONPES sobre política penitenciaria y carcelaria del 19 de julio de 1995 - versión para discusión- se señalan las causas de violencia en el interior de las cárceles. Se afirma que la corrupción, el reducido cuerpo de vigilancia, el asedio por parte de la guerrilla y las organizaciones de narcotraficantes a las cárceles son sólo algunos problemas de la situación de crisis en el sistema carcelario de Colombia.

¹³⁰ Revista Cambio 16. No 235 de diciembre de 1997, página 43.

<p>Por infracciones a la ley 30 o Estatuto Nacional de Estupefacientes hay 6.504 presos</p>	
---	--

Como una solución ante la crisis de la justicia colombiana, el gobierno impulsó un proyecto de "Alternatividad Penal", que se convirtió en ley de la república, el 17 de diciembre de 1997, mediante la cual se concede una rebaja de penas. Si bien el debate se centró en la posibilidad de que los narcotraficantes se beneficiaran con esta decisión, fue explícito en el texto final, aprobado por el congreso, que se excluía a los acusados de narcotráfico, enriquecimiento ilícito y a las personas vinculadas con el proceso 8000¹³¹. Si bien esta excepción representaba el interés por seguir luchando contra el flagelo de la droga, al no beneficiar los narcotraficantes, algunos analistas criticaron esta ley, por ser sólo una solución coyuntural pero de efectos no sustanciales¹³².

En el ámbito de castigo directo a crímenes del narcotráfico, el gobierno de Samper sancionó la ley 190 de 1995 o Estatuto Anticonrupción, por medio del cual se buscó erradicar la corrupción administrativa, modificó el artículo 177 del Código Penal¹³³ sobre receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de activos ilegales, pero de manera más clara y visible en el contexto internacional, tipificó como delito la conducta de lavado de dinero. Así se hizo extensivo el control a las bolsas de valores y a las operaciones de comercio exterior. Con base en esta ley se creó la "Unidad Especial Antilavado de Dinero" -decreto 1552 de 1995-, que empezó a funcionar en la Superintendencia Bancaria, y cuya función es la de hacer cumplir la legislación antilavado de activos¹³⁴. Otro paso fue la sanción de la ley 333 del 19 de diciembre de 1996 sobre extinción del

¹³¹ El artículo 1 de la ley de Alternatividad Penal expresa: "El Código Penal tendrá un nuevo artículo 72 A del siguiente tenor: Artículo 72 A: Con excepción de los delitos de: enriquecimiento ilícito; homicidio o lesiones personales agravadas por virtud de las causales 2, 4, 5 y 8 del artículo 30 de la ley 40 de 1993; secuestro, extorsión, hurto calificado; los delitos dolosos previstos en la ley 30 de 1986; los delitos previstos en el decreto 2266 de 1991, excepto los de porte ilegal de armas de defensa personal, interceptación de correspondencia oficial, utilización de uniformes o insignias y amenazas personales o familiares; los delitos previstos en la ley 190 de 1995, excepto cohecho por dar u ofrecer, prevaricato y utilización indebida de información privilegiada; los delitos previstos en la ley 360 de 1997 y en la ley 365 de 1997; y los delitos conexos con todos los anteriores, los cuales continuarán bajo el régimen en del artículo 72 del Código Penal, para los demás delitos el beneficio de la libertad condicional se concederá de la siguiente manera..."

¹³² Fabio Castillo en su columna del diario "El Espectador" del 19 de diciembre, página 2A señala: "lo que se presencié en el país durante las últimas dos semanas (...) fue la demostración de que en Colombia no hay política en materia criminal, sino una colcha de retazos que se entreteje de forma desordenada y aleatoria, de acuerdo con las circunstancias o las inclinaciones personales del funcionario de turno a cargo del tema penitenciario."

¹³³ "Código Penal". Editorial LEYER. Santafé de Bogotá, Colombia, septiembre 1997, página 88. El artículo 31 de la ley 190 de 1995 señala: "El artículo 177 del Código Penal quedará así: Receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales. El que sin haber tomado parte en la ejecución de un delito adquiere, posee, convierte o transmite bienes muebles o inmuebles que tengan su origen inmediato o indirecto, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en pena de prisión de uno a cinco años y multa de cinco a quinientos salarios mínimos mensuales, siempre que el hecho no constituya otro delito de mayor gravedad..."

¹³⁴ También se celebró un acuerdo entre la Procuraduría General de la Nación y la Asobancaria y de entidades financieras de Colombia, sobre el suministro de información centralizada y apoyo técnico para fines investigativos de competencia del ente estatal. Es vigente desde 1994 y los principios básicos son: 1. La centralización, esto es que la información requerida por la Procuraduría se canaliza a través de Asobancaria; 2. La integralidad; 3. La celeridad; y 4. La confiabilidad. De igual forma se suscribió, el 6 de septiembre de 1995, un convenio entre la Fiscalía General de la Nación y la Asobancaria a fin de programar cursos y seminarios de capacitación dirigidos a los funcionarios de la fiscalía y el sector financiero así como para mejorar la calidad de los reportes. Finalmente se firmaron acuerdos entre la Asobancaria y las Bolsas de Valores de Bogotá y Occidente (10 y 17 de septiembre, respectivamente) a fin de respaldar las leyes 190 y 200 de 1995.

dominio de bienes adquiridos en forma ilícita. Esta ley tiene instrumentos normativos y legislativos que por primera vez se incorporan al derecho colombiano, a saber: abrir la posibilidad legal de perseguir el lucro malhabido, impedir que por virtud del proceso de sucesión, por causa de muerte, se legitiman los bienes en el patrimonio de los herederos a pesar de su origen espurio y perseguir los bienes con independencia de quien fuese su dueño. El Estado, beneficiario único de la extinción, no debe por ello pagar ninguna compensación económica o erogación siempre y cuando el bien provenga de actividades ilícitas, cuando existe una declaración judicial de ilicitud, cuando se han obtenido generando detrimento al patrimonio estatal, cuando reflejan incremento patrimonial no justificado y cuando son causantes del deterioro moral y social. Mediante la ley se pueden extinguir los bienes utilizados para la comisión de los delitos y no sólo los resultantes de ellos. Esta acción de extinción de dominio puede ser invocada por la Dirección Nacional de Estupefacientes, por la Contraloría General de la República, por la Fiscalía General de la Nación y por la Procuraduría General de la Nación. Los bienes y recursos incautados, serán asignados para financiar programas de desarrollo alternativo, para programas de reforma agraria y de vivienda de interés social y para programas para colonos asentados en la Amazonía y Orinoquía colombianas, entre otros. La Dirección Nacional de Estupefacientes ha presentado 29 demandas y seis peticiones durante el primer año de vida de la Extinción de Dominio¹³⁵, mientras que la Fiscalía General de la Nación, la Policía y el Ejército Nacional han decomisado el 80% de las propiedades de los principales capos de la droga¹³⁵. También en 1997 se sancionó la ley 365, conocida también como "agravamiento de penas", o incremento de penas para combatir la delincuencia organizada, que modificó los artículos 247 A, 247B, 247C, 247D del Código Penal y el artículo 340 del Código de Procedimiento Penal¹³⁶. Esta ley determinó incrementos sustanciales en la punibilidad de diversos delitos relacionados al concierto para delinquir, receptación y lavado de dineros, este último al cual le confirió carácter autónomo a fin de tener mayor claridad y comprensión en las acciones de la fiscalía y de los jueces encargados de aplicar las normas. Hasta el momento, sin embargo, no se ha adelantado un estudio crítico sobre la utilización de estas normas, nuevas para la legislación colombiana, debido a lo

¹³⁵ El balance de extinción de dominio, dado a conocer por la Policía Nacional, arrojó como resultado del primer año -1997-, 1286 propiedades de narcotraficantes ocupadas por las autoridades y sobre las cuales la Fiscalía adelanta la investigación para que pasen al Estado y sea éste quien decida quién administrará los bienes. El valor de los bienes decomisados durante el período enero-noviembre de 1997, alcanzó los US \$ 2.000 millones.

¹³⁶ Código de Procedimiento Penal. "Ley de Incremento de Penas para combatir la Delincuencia Organizada". Editorial LEYER, Santafé de Bogotá, Colombia, septiembre de 1997. Páginas 410-416. El artículo 9. Versa: "El título VII del libro II del Código Penal tendrá un capítulo Tercero denominado 'Del Lavado de Activos', con los siguientes artículos. 247A: Lavado de Activos(...); 247B: Omisión de Control (...); 247C: Circunstancias específicas de agravación (...); 247D: Imposición de penas accesorias(...)" Mientras tanto, el artículo 14 de la ley señala: "El artículo 340 del Código de Procedimiento Penal quedará así: Artículo 340: Extinción del derecho de dominio. Por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del patrimonio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. Para estos efectos, los delitos contemplados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes y las normas que lo modifiquen o adicionen, así como los delitos de secuestro simple, secuestro extorsivo, extorsión, lavado de activos y testafenato, los delitos contra el orden económico y social, delitos contra los recursos naturales, fabricación y tráfico de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares, concusión, cohecho, tráfico de influencias, rebelión, sedición, asonada se consideran que causan grave deterioro de la moral social. En todo caso quedan a salvo los derechos de terceros de buena fe. Los bienes y recursos sobre los cuales se declare la extinción de dominio, sin excepción alguna, ingresarán al fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado y serán asignados por el Consejo Nacional de Estupefacientes."

reciente de su aplicación. Claro es, en todo caso, que con ello, estaban buscando tanto el ejecutivo, como el legislativo reivindicar el papel institucional del Estado, dándole instrumentos en la lucha contra la criminalidad organizada, así como contar con instrumentos para financiar y desarrollar los programas sociales como por ejemplo, una agilización de la reforma agraria y la protección de los desplazados por la violencia. Cabe destacar que con esta reglamentación, no se han desarticulado las organizaciones delincuenciales, ni se ha detenido la formación y crecimiento de nuevas redes de la criminalidad organizada del narcotráfico. Finalmente, como gran tema de discusión en el Congreso Nacional, durante 1997, se presentó el proyecto de ley, a través del cual se buscaba revivir la extradición de nacionales, esto es, la reforma a la Constitución Nacional a fin de modificar el artículo 35 y así eliminar la prohibición impuesta. Como resultado de 8 meses de trabajo, el 25 de noviembre del 97, el legislativo revivió la extradición, pero perdió la posibilidad de una ley estatutaria y la retroactividad de la figura¹³⁷. A pesar del esfuerzo legislativo, la barrera de la retroactividad se constituyó en la espada del gobierno americano, que a través del vocero del Departamento de Estado, James Foley, calificó la decisión como un "modesto aporte de la Cámara de Representantes" y dejó en claro que "esta circunstancia será determinante para el proceso de certificación de la lucha antidrogas el próximo año"¹³⁸. A nivel nacional el hecho se consideró como un triunfo de la impunidad, ya que los grandes capos del narcotráfico, después de pagar las penas irrisorias impuestas por la justicia colombiana, a raíz de la política de sometimiento, quedarían libres para continuar con el negocio. Quedó en el tintero de la discusión nacional, la precisión y el alcance de la enmienda de la Constitución por parte de la Corte Constitucional, que en 1998 evaluaba los procedimientos utilizados para la reforma, la figura de la no retroactividad y las demandas que contra esta decisión se habían presentado ante este organismo.

Como resultado de las dos mencionadas líneas políticas del gobierno de Samper, que inscribieron a Colombia en las corrientes jurídicas de lucha internacional contra el narcotráfico, pero al mismo tiempo crearon un estado de permanente represión y crisis en el país, el gobierno americano le dio una certificación "con censura" en 1995 y descertificó al país durante 1996, 1997, mientras que en 1998 firmó una certificación temporal, expuesta a decisión definitiva con base en los resultados de las elecciones presidenciales de ese mismo año. Como resultado de ese proceso de descertificación y/o certificación con censura o temporal, se agravó la problemática económica, de seguridad del

¹³⁷ A algunos apartes del texto definitivo aprobado por el congreso respecto al artículo 35 son los siguientes: "El artículo 35 de la Constitución Política de Colombia quedará así: La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su efecto, con la ley (...) Además, la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley colombiana reglamentará la materia (...) La extradición no procederá por delitos políticos (...) No procederá la extradición cuando se trata de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma". Texto del Congreso de la República dado a la prensa nacional.

¹³⁸ Diario "El Espectador". 27 de noviembre de 1997. Páginas 1, 11A, 2A y 3A.

Estado, así como de legitimización de las instituciones gubernamentales y se menoscabó la figuración internacional del país como Estado soberano. De otra parte, Europa se pronunció por primera vez ante el hecho de la certificación, a través de la Unión Europea, que en 1996 criticó esta determinación del gobierno americano, como un elemento que perjudicaba el desarrollo en los países afectados, y apoyó abiertamente las acciones emprendidas por Colombia, al tiempo que pidió seguir con esta política de lucha. Esta expresión de apoyo de la Unión Europea, no tuvo, sin embargo, consecuencias a nivel político internacional, dado que no modificó, ni permitió un mejor acercamiento político y económico de esta región con los países de América Latina afectados por la producción de drogas ilícitas, ni propició un diálogo entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia respecto al tema del narcotráfico.

A nivel de la política de desarrollo alternativo, el PLANTE se convirtió en un generador de esperanzas en el campo, pero al mismo tiempo en un motor de frustraciones sociales, debido a los pocos resultados mostrados en tan sólo dos años reales de existencia, si se tiene en cuenta que fue concebido por cuatro años a nivel gubernamental (1995-1998). No se debe olvidar que este programa estuvo acompañado por una reforma agraria con la cual el gobierno esperaba solucionar el problema de tenencia de la tierra en manos de los campesinos¹³⁹. Según la definición del gobierno, el PLANTE era "una propuesta de mejoramiento de las condiciones de producción e ingreso para pequeños campesinos involucrados en la siembra de cultivos ilícitos o afectados por ese fenómeno, y una de las estrategias centrales de la política integral de lucha contra las drogas del gobierno nacional."¹⁴⁰ El paquete de objetivos contenía asistencia técnica, crédito, capacitación, comercialización de las cosechas, mejoramiento de la vivienda, generación de empleo rural y desarrollo de vías veredales de comunicación, mejoramiento de la infraestructura de salud y educación, y la calificación de la capacidad técnica de los municipios con alta incidencia de cultivos ilícitos. Ante todo, cabe resaltar que era una solución que buscaba implantar proyectos a corto plazo, dada su corta existencia, lo cual se constituye en su debilidad de fondo, ya que todo programa de sustitución de cultivos para ser exitoso, requiere una inversión a largo plazo y un asesoramiento permanente, a fin de generar impactos relacionados con el establecimiento de estructuras reales de organización social en regiones donde la cohesión entre los grupos es mínima y en donde la pobreza es el primer factor de motivación para el cultivo. Si bien dentro de los beneficiarios del programa se

¹³⁹ Documento CONPES 2745. "Política de modernización rural y desarrollo en pequeño campesino", 7 de diciembre de 1994. Señala: "La reforma agraria, ley 160 de 1994 busca la distribución equitativa y el uso racional de la tierra, dotando de tierras propias a los campesinos que no la poseen o la tengan en cantidad insuficiente (...) La meta para el cuatrienio 95-98 es la redistribución de 1 millón de hectáreas en beneficio de 70 millones de familias sin tierra. Se titularán 178.400 predios rurales (...) Se iniciará la titulación colectiva de los territorios de comunidades negras en desarrollo de la ley 70 de 1993 (...) El Incoira contribuirá a solucionar los conflictos entre indígenas y colonos mediante programas de ampliación y saneamiento de resguardo."

¹⁴⁰ "A sí es el Plante. Plan de desarrollo Alternativo. Presidencia de la República. ¿Qué es el Plante?. 10 Cartillas para información de los colombianos. El Espectador. Artes 27 de agosto de 1996. No. 2, página 7.

hacía referencia a 200 municipios ubicados en 17 departamentos con una población total de 3 276.000 habitantes y una población rural de 2.010.000, para septiembre de 1997 sólo se habían inscrito 20.000 familias en el programa. De otra parte, aunque el Plante basaba sus estrategias en la participación de la sociedad civil en la gestión, financiación y operación de los programas y proyectos de desarrollo alternativo, cabe hacer notar, que las organizaciones campesinas e indígenas, así como las no gubernamentales, afirmaron no haber participado necesariamente en el diseño de nuevos planes pensados a instancias del Plante y de recibir aportes que en la mayoría de los casos no correspondían ni a las expectativas de los pobladores, ni a las condiciones existentes en la región¹⁴¹. Gilberto Yafué, tesorero del CRIC, manifestó que "por parte del Estado, la ayuda se ha dado básicamente en la donación de algunas maquinarias, que como no han sido consultadas no han tenido el efecto real dentro de las comunidades. Por ejemplo, las comunidades indígenas del Cauca han recibido como donación unos monocultivadores y es algo que no cabe en la lógica de las comunidades indígenas, porque empezando por la topografía es innegable este tipo de maquinaria y por supuesto no hay efectos productivos. Es cierto que a lo que se recibe de regalo no le decimos que no, pero tampoco da un resultado inmediato o a largo plazo, ya que incluso en algunas comunidades estas maquinarias están arrumadas."¹⁴² De igual forma, el Plante vino a sustituir acuerdos que gobiernos anteriores habían firmado con la comunidad indígena y que no se habían cumplido, como fue el caso del "acuerdo de Jamaló" de 1992 con las comunidades indígenas¹⁴³. Asimismo, los proyectos aceptados para ser financiados no han recibido todavía los fondos que correspondían al año fiscal 1996 y 1997¹⁴⁴. Cabe hacer notar que la falta de compromisos ciertos del gobierno ha generado un escepticismo en las comunidades afectadas que han desarrollado de igual

¹⁴¹ Green, Abadio, Presidente de la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC), señaló en entrevista en Bogotá el 28 de octubre de 1997, que las comunidades indígenas no han estado vinculadas en el desarrollo de los planes y por ello no lo consideran como "su proyecto", ya que piensan que esos son medios de propaganda del gobierno. Por ello se muestran escépticas ante los planes de desarrollo ya que aparecen escritos y su elaboración muestra sólo una cara de la moneda, más nunca la de los beneficiarios. De igual forma en el texto "Comportamientos y búsquedas al rededor del narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia", Editorial Ariel Ciencia Política, Santafé de Bogotá, Colombia 1997, páginas 560-562, el autor, Manuel Hernández, presenta algunos diálogos con diferentes actores sociales del problema de la droga. Entre ellos, un colono del Guaviare el cual afirmó: "Lo más curioso es que el proyecto de Desarrollo Alternativo viene a incubarse sin concertar qué tipo de economía quiere la gente para el desarrollo de la región. Ellos vienen a imponer modelos del interior del país, modelos que no se acercan en lo mínimo a la tierra roja con un centín etro, con dos centín etros de humus; en el interior del país es un metro, metro y medio. Nada más en la epidemia tenestre se ve la diferencia (...) Yo pienso que la gente es la que tiene que decir y decidir. En todo caso pienso que no pueden seguir presentándose soluciones genéricas porque las condiciones de Calamar son diferentes a las condiciones de Guayabero."

¹⁴² Yafué, Gilberto. Tesorero del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Entrevista realizada por la autora del texto el 10 de noviembre de 1997 en las instalaciones del CRIC, Popayán, Cauca, Colombia.

¹⁴³ Sánchez, Carlos Alberto. Representante indígena del Cauca, describió a la autora del texto el desarrollo histórico de participación de las comunidades indígenas en los cultivos ilegales. Señaló que en 1990 se habían logrado algunos adelantos con base en los programas del Plan Nacional de Rehabilitación, apoyados por la ONU. Asimismo desde 1991 quedó concertado con el gobierno la erradicación manual a cambio de una inversión de dos mil millones de pesos, de los cuales al final sólo fueron aprobados 700 millones de pesos, pero realmente fueron entregados sólo 600 millones por parte de la gobernación del departamento sin que hasta la fecha (dic.1997) se haya cancelado el resto del dinero.

¹⁴⁴ Según documentos del Consejo Regional Indígena del Cauca, consultados por la autora de este texto, ya existían 10 proyectos en ejecución, que pasaron a ser financiados con recursos del Plante. Para 1997 los proyectos regionales estaban organizados así: 1. Proyectos de Desarrollo Agropecuario: \$ 742 955 000; 2 Proyecto de comercialización: \$230 000 000; y, 3. El Proyecto de Medio ambiente que requería una inversión de 287.000.000, para un total de \$1 271.000.000 pesos. Mientras que los proyectos zonales eran: Un Centro de capacitación de Tiendamero con un costo de \$70.000.000, un centro de capacitación en la zona occidental por valor de \$ 21.900.000 y la Asociación de productores de papa con un costo de \$ 100.000.000, en total 241.900.000. Sin embargo según consta en estos documentos, El Programa Plante sólo financió 348 800 000 pesos, esto es el 27,38%, cifra que distó significativamente de las solicitudes hechas por las comunidades indígenas del Cauca.

forma una utilización de los fondos del Estado, cuando éstos se presentan, pero de otro lado ningún compromiso real con el proyecto: "Samper estuvo en Guambía, donde se han detectado montones de amapola en la zona alta e incluso en zonas de páramo, donde se perjudica el medio ambiente, sobre todo, las fuentes de agua que nacen allí. Se comprometió a montón de plata para apoyar el plan de desarrollo, básicamente con unos modelos que los guambianos han aceptado, que es lo que tiene que mostrar el Plante. Pero si uno visita el resguardo, la amapola está rampante. De alguna manera, lo que han hecho los guambianos, es una negociación de doble moral, de doble vía, en donde no hay un compromiso real de erradicación porque no se ha desarrollado una estrategia real para el campo, que permita una posibilidad de competir con productos alternativos."¹⁴⁵ En este rango de ideas, es claro también que la disponibilidad de los presupuestos municipales para adelantar estudios de preinversión es limitada y que las condiciones en las cuales están operando las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), responsable de este servicio público a los pequeños productores rurales se encuentran en pésimas condiciones. En estudio del Ministerio de Agricultura sobre el desempeño de las Umata del país se indicó que "en los municipios PLANTE todas las UMATAS se sitúan por debajo de 50 puntos sobre 100. Con esta capacidad de operación, las UMATA de estos municipios no pueden cumplir con los objetivos estratégicos contemplados en la Política Nacional de Desarrollo Tecnológico y Modernización de la producción agropecuaria de la que hacen parte. Sobre todo si se entiende que entre más alta es la población campesina, más alta es la demanda del servicio y más necesaria es la acción de las Umata. Se desprende de lo expuesto, que existe una brecha muy amplia entre la magnitud y complejidad de la problemática que deben enfrentar los gobiernos municipales de las zonas PLANTE..."¹⁴⁶ Este aspecto financiero a nivel municipal, deja entrever la limitada participación real y capacidad de los municipios en el desarrollo de programas nacionales, ya que a falta de investigación, las medidas o proyectos diseñados, no responden realmente a los problemas que hay que solucionar.

Según la Dirección Nacional de Estupefacientes, en informe de 1997, la inversión del Plante en sus diferentes programas durante 1995 fue de US \$ 11,45 millones; en 1996 de US \$ 31,06 millones y para 1997 la inversión ascendía a US \$ 62,25 millones que incluían US \$ 18,30 millones de cupo de crédito en la Caja Agraria para proyectos productivos. Asimismo se esperaba para 1998 ejecutar el presupuesto proveniente del préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo, que ascendía a US \$ 90 millones.

¹⁴⁵ Sierra, Holmes. Funcionario de la Central de Cooperativas Agrarias -CENCOA-. Entrevista realizada por la autora del texto en la sede de CENCOA en Cali, Valle del Cauca, el 11 de noviembre de 1997.

¹⁴⁶ "A sí es EL PLANTE. Plan Nacional de Desarrollo Alternativo. Presidencia de la República. Los Municipios Plante". 10 cartillas para la información de los colombianos. EL Espectador. Martes 15 de octubre de 1996. No. 9, páginas 14-15.

Al parecer, el frustrado resultado del plan de desarrollo tiene como base: primero, la poca falta de participación real por parte de los involucrados en el problema. Un programa de sustitución tiene que ser entendido como un **proyecto de vida** en el que los beneficiarios distinguen claramente su participación y desarrollo real de sus expectativas. Implica, por lo tanto, desde este ángulo, una política diferencial¹⁴⁷. Segundo, en el escaso presupuesto municipal para adelantar investigación permanente que conduzca a información certera sobre las posibilidades de desarrollo, así como para planear programas a largo plazo, que permitan la construcción real de estructuras sociales cohesivas, estructuras económicas competitivas y estructuras políticas de participación. El Plante, debido a su concepción a corto plazo, no permitió adelantar una investigación que brindara información clara sobre hectáreas reales de cultivos y número concreto de los potenciales beneficiarios, esto es, como lo señala Uribe Ramírez, en "Drogas ilícitas en Colombia", el Plante operó en un vacío estadístico, porque no está elaborado como estrategia diferencial según el tipo de cultivo, porque no se racionalizó el proceso y se prefirió abrirlo a cerca de 100 municipios, porque las 30.000 familias elegidas inicialmente para trabajar fueron apenas aproximaciones estadísticas, y porque la estrategia de incorporar municipios sin evaluaciones previas o sin coordinación, fue una decisión política que contribuyó a la realización de inversiones de poco impacto. Tercero, como lo describió el investigador colombiano Juan Tokatlian, "en el Mito de la Sustitución` que es el seguir insistiendo en este proyecto en zonas en donde no hay condiciones de mercado, ni condiciones de infraestructura, ni oportunidades sociales, ni presencia del Estado, ni condiciones de paz suficientes como para tener cultivos alternativos que sean rentables. Seguir insistiendo en esta política de sustitución es un fracaso, pero es el mito de que en algún momento dará resultado."¹⁴⁸

Con esta tercera línea de acción directa a nivel nacional, señalada en el Plan de lucha contra el narcotráfico del presidente Samper, se hace claro que en conjunto, la política formulada por el gobierno sólo representaba en el fondo una solución inmediata pensada en términos cortos, costosa, pero con resultados impactantes ante la opinión internacional. Esto es, baños de agua tibia para un problema, que exige, por su naturaleza social una inversión permanente y unos proyectos que permitan el establecimiento de estructura reales de desarrollo.

¹⁴⁷ Rivera, María Victoria. "Sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el Desarrollo Alternativo", en: "Drogas, Poder y Región en Colombia" CINEP, No. 2, Santafé de Bogotá, Colombia, 1995, página 253 señala: "A pesar de que los lineamientos del Plan Indicativo de Sustitución de Cultivos Ilícitos recogen algunos aspectos económicos, sociales, agroecológicos y culturales de las regiones elegidas, los objetivos y las metas propuestas para los proyectos de sustitución consignados en los Proyectos de Acuerdo, carecen de los suficientes elementos que caracterizan y/o reconocen la diferencia entre una región y otra, circunstancia que además de facilitar la introducción de falencias en el esquema, no permite un enfoque adecuado para trabajar el problema` ni su población objeto."

¹⁴⁸ Tokatlian, Juan Gabriel. Investigador del Centro Internacional de la Universidad Nacional de Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto en Bogotá el 4 de noviembre de 1997.

A nivel de Rehabilitación y Prevención, no hubo esfuerzos decididos para controlar el consumo de drogas ilícitas. A través del segundo estudio epidemiológico de "Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 1996", adelantado por la Dirección Nacional de Estupefacientes, se pudo constatar un sensible aumento en el uso de narcóticos. Si bien el Estudio Nacional de 1992 contó con una muestra más pequeña, cubrió menos municipios y calculó el número de habitantes con base en el censo poblacional de 1985, sirve como dato comparativo en la utilización de drogas ilícitas, sin representar necesariamente cifras exactas. Se constató que para 1996 la población colombiana que había consumido alguna vez en su vida sustancias psicoactivas, ascendía a 1.674.924 personas, esto es un 6.5% de la población, lo que equivaldría a un incremento del 0.6% en relación a 1992. A nivel del consumo durante el último año, se estimó que 400.768 personas habían consumido alguna droga, lo que representaba un 0.8%, mientras que en 1992 era apenas un 0.2% de la población. Como conclusiones importantes, se señaló que marihuana, cocaína y basuco son las sustancias psicoactivas utilizadas con mayor frecuencia entre los grupos que oscilan entre 25-44 años de edad, seguidos por el grupo entre 18-24. Cabe destacar que el consumo puede iniciarse de los 12-17 años y que la mayoría de personas presentan una educación secundaria, no tienen trabajo o están buscando y viven en las ciudades donde hay mayor concentración de gente y mayor desarrollo económico (Cali, Medellín y Bogotá)¹⁴⁹. Con base en estos datos, es claro predecir que la prevención debe convertirse en parte integral de los planes de lucha contra la droga y lo que realmente hace falta es una política de prevención dirigida a los jóvenes. Si bien el gobierno buscó reactivar, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas, 11 Consejos Regionales de Estupefacientes, es claro que las medidas están siendo desarrolladas básicamente a nivel regional, por parte de entidades semigubernamentales o privadas, debido a la falta de un compromiso más fuerte por parte del gobierno en esta área de lucha contra las drogasⁱⁱ. Cabe resaltar la acción de las Organizaciones no gubernamentales, que impulsaron la investigación y el intercambio internacional de experiencias, como por ejemplo la primera "Cumbre Internacional: Las grandes ciudades y los planes sobre las drogas" desarrollada en Medellín, Colombia, en octubre de 1997 y que concluyó con la "Declaración de la Ciudad de Medellín" con la cual se acordó un intercambio continuo y permanente de reflexiones y experiencias y una colaboración técnica, científica y política respecto al manejo del tema de las sustancias psicoactivas en las grandes ciudades, a fin de encontrar soluciones realistas al problema del consumo¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Rodríguez Ospina, Edgar. „Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 1996“. Dirección Nacional de Estupefacientes - CEIS - Fundación Santa Fe. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

¹⁵⁰ En esta primera cumbre, realizada entre el 6 al 8 de octubre en Medellín, participaron entre otros, representantes de organismos estatales y no gubernamentales de Alemania, Suiza, España, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Chile, Argentina, Paraguay, México, Cuba y Colombia.

La administración Samper, juzgada desde sus inicios por haber recibido dineros provenientes del narcotráfico, desarrolló un plan de lucha contra la droga, que se convirtió en la "quinta guerra contra el narcotráfico" enmarcada en acciones de corto plazo pero con golpes publicitarios importantes. El conflicto entre Estados Unidos y Colombia a raíz de la lucha contra el narcotráfico se personalizó, llegándose a situaciones como la cancelación de la visa para los Estados Unidos al presidente Samper en 1996, y en consecuencia las subsecuentes retaliaciones en la política internacional, a través de la descertificación o la certificación limitada durante los últimos cuatro años al país. La vida nacional se narcotizó a tal extremo que incluso se creó un propio lenguaje para señalar las diferentes actividades en las cuales estaba involucrado el negocio ilegal. Se habla así de "narco-dineros", "narco-ministros", "narco-candidatos", "narco-proyectos", "narco-congresistas", "narco-democracia", "narco-terrorismo", "narco-campesinos", "narco-guerrilla", "narco-economía", "narco-paramilitares", "narco-escándalo" y "narco-política", entre otros, aspecto que dejó sin legitimidad las acciones emprendidas por el gobierno y que creó en el ambiente nacional una actitud de conformismo y convivencia con lo ilegal que debilitó aún más las estructuras judiciales y de investigación en el país. El desorden y la cohesión social respondieron a los patrones temporales, lo que facilitó el desarrollo de nuevas formas de violencia tanto en las ciudades, como a nivel regional, reforzadas por la falta de un desarrollo regional planificado. Los aspectos fundamentales en la lucha, y que se convirtieron en las debilidades del Estado, profundizaron su crisis, debido a la falta de un compromiso del Estado para impulsar programas y reformas de fondo. Esto es, no se reforzó la justicia en su trabajo de sometimiento, investigación, evacuación de procesos judiciales, estructuración del sistema carcelario, así como tampoco se impulsó una verdadera reforma agraria, mientras se vivenció un incremento de la estructura latifundista dedicada a la ganadería extensiva. A nivel de Seguridad Interna, los conflictos entre las Fuerzas Armadas, los grupos de autodefensas, apoyados por el gobierno a través del proyecto de las "Convivir", los paramilitares y los grupos guerrilleros, que nunca llegaron a acordar un proceso de paz en este gobierno, fueron más intensos, generando una situación de inestabilidad total y tensión que afectó a nivel internacional el desenvolvimiento del país. La situación de inestabilidad interna generó desconfianza en el sistema económico con sus consecuencias negativas en el área de inversión extranjera.

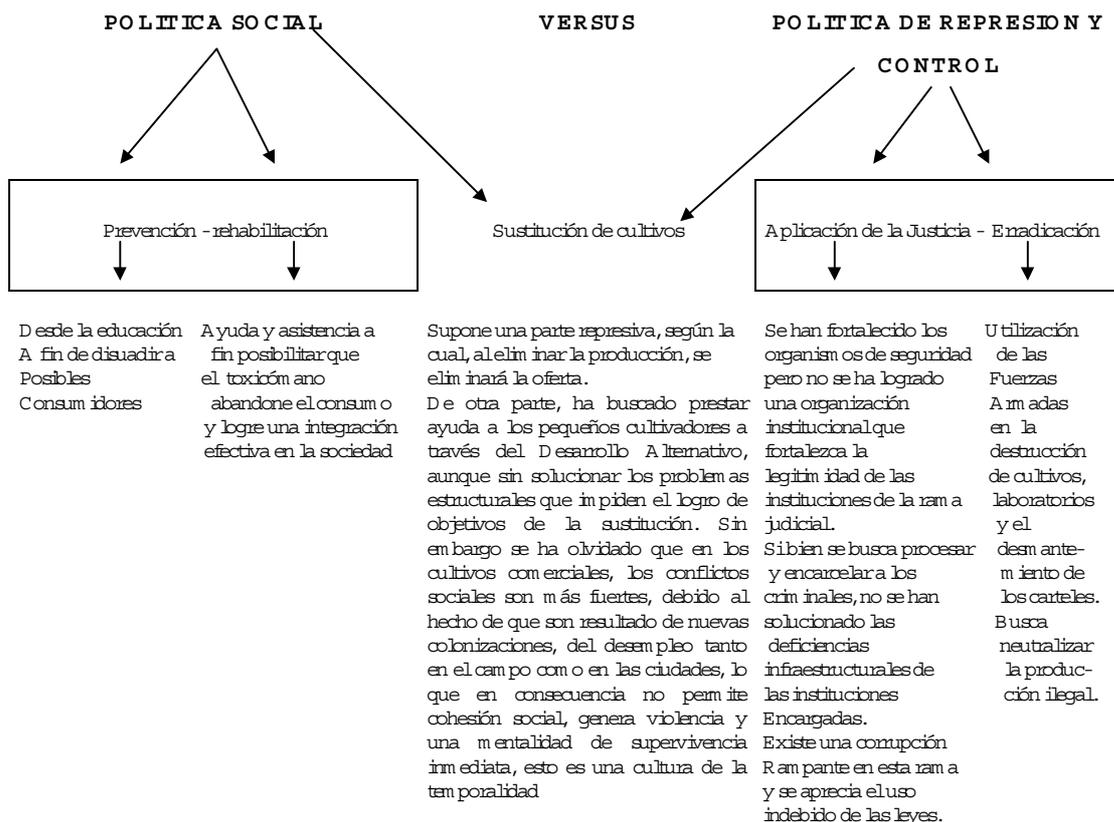
2.2. La lucha antinarcóticos: políticas sociales versus políticas de represión

Respecto al problema del narcotráfico en Colombia, es claro que desde el comienzo, el fenómeno fue enfrentado como una "Guerra", con las implicaciones militares que ella conlleva, y, en ningún caso, como una "Lucha", en la que necesariamente los enfrentamientos se pueden librar con base en la

posible solución de los problemas estructurales que la conforman. La narcotización de la realidad nacional, es decir el hecho de que todos los temas del Estado y la sociedad giren en torno al problema del narcotráfico, ha generado como consecuencia una miopía respecto a las soluciones sociales urgentes y respecto a la medida de la utilización militar. Paralelo a ello se experimenta el hecho real, mediante el cual, a un mayor crecimiento lucrativo de los narcotraficantes y a un incremento de los actores nacionales involucrados en este negocio, se multiplican también los aspectos de influencia potencial desde el narcotráfico, de forma tal que se permean todas las decisiones del Estado. Tokatlian ha señalado que el tema del narcotráfico es un tema de naturaleza "internética", esto es, un tema que de modo progresivo y crítico permea la política internacional y nacional, desdibujando las fronteras entre uno y otro terreno y reduciendo los espacios de maniobras en ambos lados, razón por la cual su abordaje y resolución conjugan una serie de variables tanto nacionales como internacionales, en las que debe haber un mayor acento a la cuestión de integración regional. Desde este punto de análisis, cabe señalar que la política antidrogas colombiana, ha sido formulada con base en los parámetros internacionales, básicamente de los Estados Unidos, lo que en consecuencia ha volcado su interés en el aspecto de la represión, debido a la repetida orientación según la cual, al acabar la producción, se reducirá la demanda. Con base en ese paradigma, la lucha antidrogas se convirtió en guerra contra los productores, los procesadores, los transportadores y los comerciantes, mientras que se descuidó a los consumidores. Colombia ha actuado en este campo internacional, castigando a los campesinos y colonos cultivadores y procesadores, y desmantelando las bandas y organizaciones criminales, a manera de enfrentamiento total, sin medir las causas ni las consecuencias nacionales de dicha política en un país que históricamente ha desarrollado procesos violentos en la solución de situaciones críticas, pero además en una sociedad que debido a los procesos internos no ha tenido la posibilidad de cohesionar sus estructuras. A ese nivel, la guerra impulsó aún más la característica "nómada" de los pobladores que se debaten entre la ciudad, el campo o la selva. Asimismo desarrolló una mentalidad de soluciones inmediatas que conllevan a una orientación depredatoria y de uso total hasta el exterminio, y por último, a una aceptación de lo ilegal como modo de vida o supervivencia. El gobierno, orientado por esta política internacional de guerra contra los productores, ha debilitado aún más las nacientes estructuras sociales, ya que en el concepto de guerra, todos pueden ser víctimas potenciales de las medidas a tomar. De otra parte, retomando esta perspectiva y ubicándola básicamente en el contexto nacional, se podría decir que el tema de las drogas ilícitas ha permeado los problemas estructurales existentes como la pobreza, la violación de los derechos humanos, las soluciones violentas, las estructuras feudales y la reducción de propietarios del campo, impidiendo que el Estado tome una posición clara sobre la forma de detener su crecimiento e influencia. Si bien a nivel internacional es necesario una integración

regional, a nivel nacional se exige un diálogo con los actores de la problemática antes que un enfrentamiento contra toda la sociedad, que de alguna manera se ha visto confrontada a las consecuencias de la guerra.

El enfrentamiento entre una política social con base en la lucha y una política de represión, con base en la guerra contra un enemigo, en la política colombiana antidrogas puede ser vista así: (gráfica 1)



Con base en la política social de prevención y consumo es justo hacer notar que desde la sentencia de inexecutable de la Corte Constitucional, C-221 del 5 de mayo de 1994, respecto al consumo de la dosis personal, el Estado no puede penalizar esta actividad, sino más bien **reglamentarla**. Esto implica un quehacer más activo en la investigación, la construcción de bases de datos confiables, que permitan estudios comparativos estadísticos y un acercamiento real a la problemática. De otra parte, señala la necesidad de una clara dirección en la política de educación y de salud, que sea más acorde con las necesidades de cada región a fin de adelantar la tarea pedagógica y de prevención. Es importante señalar que el objetivo principal es el consumidor, pero al tiempo debe permitir reducir el peligro latente entre quienes no lo son. En Colombia la estructura de la Prevención y la Rehabilitación es la siguiente: (gráfica 2)

PREVENCIÓN



REHABILITACIÓN

M inisterio de Educación:

Busca explicar los riesgos e intenta disuadir para evitar consumo.

M inisterio de Salud:

Lleva a cabo la tarea de socialización, a través de la aplicación de terapias que permitan abandonar el consumo. Se adelanta a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad inscrita al M inisterio, así como a través de las Organizaciones no gubernamentales, las alcaldías y las gobernaciones

M inisterio de Comunicaciones:

Encargado de adelantar y coordinar las campañas tanto de prevención como la rehabilitación

Según datos de López Restrepo, desde 1981 y hasta 1991 el gasto en el rubro de prevención y rehabilitación fue mínimo, mientras que en 1994 alcanza una participación significativa dentro del total de los recursos públicos destinados a la lucha contra el narcotráfico: esto es, un 4%. Asimismo afirma que si bien entre 1993 y 1994 el gasto se multiplicó por once, de 522,7 a 5929,2 millones, su participación es aún muy bajaⁱⁱⁱ, si se tiene en cuenta el incremento en el consumo de sustancias psicoactivas durante los últimos 5 años, lo que pone de presente no sólo la existencia del problema, sino también la necesidad de medidas para controlar su aumento.

De otra parte, existe a nivel nacional debilidad y complejidad en las instituciones responsables de la política represiva. Esto es, en tres décadas de lucha, el único órgano permanente ha sido el Consejo Nacional de Estupefacientes, que de ser un ente asesor del gobierno en 1973, pasó a convertirse en una dependencia del M inisterio de Justicia, lo que significa una limitada capacidad de decisión y escasez de recursos, así como un campo de acción temporal. Las políticas antidrogas provenientes de este organismo, responden a momentos críticos y representan la posición política de un gobierno, más no necesariamente una política nacional a largo plazo. Como ya se había señalado el Consejo se reúne sólo en momentos de crisis bien para impartir aprobación a documentos elaborados por otras entidades o para dar el sello de seguridad sobre una decisión, pero en realidad es un órgano escaso de iniciativas propias y de trabajos permanentes. En la medida en que el Consejo es el ente director de una política, cabe entender, que si él es débil, las instituciones que de él dependen y las políticas desarrolladas por ellas son de igual forma temporales y sin coordinación. A nivel nacional son realmente 4 instituciones las encargadas de la lucha contra el narcotráfico: La Dirección Nacional de

Estupefacientes, la Policía Antinarcoóticos, el Programa de Desarrollo alternativo -llámese Plan Nacional de Rehabilitación o Plante-, y el Fondo de Estupefacientes del Ministerio de Salud. La mayoría de estos entes, son sin embargo bastante jóvenes. La Dirección Nacional fue creada en 1990, la Policía Antinarcoóticos en 1981 y el Plan de desarrollo ha sido discontinuo, primero el PNR entre 1985-1993 y el reciente Plante entre 1995-1998. Esta estructura imposibilita concertar una estrategia con la cual se evite la dispersión de energía y de esfuerzos. Se percibe entonces, que a falta de una entidad central nacional fuerte, con instituciones estables y capaces de desarrollar una política del Estado, los esfuerzos se han desarrollado a nivel regional de manera más débil y descoordinada.

La Sustitución de cultivos¹⁵¹ se debate entre una política social y una política represiva, por cuanto, si bien, busca ofrecer soluciones alternativas a los campesinos, colonos e indígenas, parte del supuesto de la erradicación. El Programa Plante, según el investigador López Restrepo¹⁵², señala una distinción ética, ya que a los pequeños cultivadores se les perdona que cultiven, porque se han visto obligados a trasgredir la ley en virtud de su pobreza, mientras que los cultivos comerciales deben ser completamente erradicados sin compensación, al ser considerados netamente criminales¹⁵³. Esta situación, según el investigador, conlleva tres peligros intrínsecos: primero, que los campesinos siembren para conseguir ayuda del Estado, ya que no ha habido esa garantía y es una forma de obtenerla. Segundo, que los grandes cultivadores utilicen campesinos y dividan sus parcelas para que no se las quiten. Y, tercero, al eliminar sin discriminación el cultivo comercial se generan otros problemas como desempleo y violencia, ya que allí trabajan colonos que tendrán que desplazarse a otras zonas. Resumiendo: el problema sigue vigente. De otra parte, la sustitución supone que los cultivadores abandonarán la siembra ilegal aún a costa del beneficio económico que ella implica, por cuanto harán parte de programas productivos, rentables y ambientalmente viables, a fin de superar las condiciones que dieron lugar al cultivo ilícito, según lo expresa el Plan de Desarrollo Alternativo¹⁵⁴. Si bien, los campesinos, colonos e indígenas involucrados en actividades ilegales,

¹⁵¹ En 1985 se puso en marcha en Colombia, el primer Plan Nacional de Prevención, con apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de las Drogas. Este plan cobijó seis proyectos, dentro de los cuales se preveía la sustitución de cultivos de coca en el sur del Cauca, extendido luego al norte nariñense. En 1993 se iniciaron proyectos en las zonas amapoleras del sur del Tolima e indígena del Cauca y en las zonas cultivadoras de coca del medio y bajo Cauca en el Caquetá y la zona caucana. Estos proyectos estaban inscritos en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que tenía como destinatarias a todas las zonas de pobreza del país. Desde 1994 se cambió de institución y se limitaron los beneficios del desarrollo alternativo. Esto es, el Plante ubica los beneficios sólo en zonas donde hay cultivos ilegales. Esto genera una situación de conflicto entre las regiones, ya que aquellas que mantienen problemas estructurales nunca serán beneficiadas con facilidades crediticias y programas estatales por no ser cultivadoras de ilícitos.

¹⁵² López Restrepo, Andrés. "Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Páginas 409-460.

¹⁵³ Como ya se había mencionado anteriormente, según el Plante, los cultivos campesinos están caracterizados por tener una extensión menor de tres hectáreas y constituyen el 60% del área sembrada en el país. En este orden de ideas, unas 30 millones de familias estarían vinculadas de manera directa y otras 270 millones de manera indirecta.

¹⁵⁴ Documento CONPES. "Programa de Desarrollo Alternativo", octubre 12 de 1994 indica; "El programa de desarrollo alternativo busca complementar las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos (...) las acciones, sin perjudicar la erradicación son: 1. Participación y Organización Comunitaria; 2. Fortalecimiento

reconocen las consecuencias sociales del cultivo, han aprendido a utilizar la ayuda del Estado, cuando ella se presenta, pero a mantener el cultivo, por cuanto la comercialización de productos legales está llena de incertidumbres económicas o, simplemente, las regiones en cuestión no son áreas que soporten actividades económicas alternativas, debido a la infraestructura existente, a las dificultades de comercialización o la poca presencia estatal¹⁵⁵.

En relación a la política de represión y control, hacen parte de ella la justicia y la erradicación. En primera instancia en el sector de la justicia se encuentran los organismos que recopilan pruebas, procesan y encarcelan a los involucrados en actos del narcotráfico, así como quienes adelantan las acciones de decomiso de bienes muebles e inmuebles provenientes de actividades ilegales. Estos son la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Procuraduría Nacional de la Nación y la Fiscalía General de la Nación. Cabe señalar que este sector no ha sido el más beneficiado en el desarrollo de una política antidrogas. Sólo es, hasta 1990, cuando se diseñó una política basada en el sometimiento a la ley, cuando realmente empezó a percibirse una mejoría del sistema judicial. Paradójicamente, siendo las leyes las que regulan y a través de las cuales se controlan las conductas sociales de un Estado, la debilidad del sistema judicial en el área de juzgamiento, investigación y encarcelamiento de infractores de la Ley 30 de 1986, señala precisamente la limitada posibilidad de la sociedad de controlar los comportamientos provenientes del narcotráfico y con ello la pasiva permisividad que se le ha dado al fenómeno. El presupuesto destinado a este rubro ha fluctuado entre poca inversión debido a la falta de motivos para fortalecer el sector, hasta incremento de la inversión ocasionada por momentos de crisis y cambios de política. Es sólo a partir de 1990 cuando el Ministerio de Justicia comenzó a recibir un presupuesto significativo, como resultado de la política de sometimiento adelantada por el presidente Gaviria. Sin

Institucional; 3. Infraestructura productiva, comercial, vial y de transporte; 4. Fomento productivo, crédito e incentivos; 5. Desarrollo Social; 6. Protección, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y 7. Comunicación Social". A fin de profundizar sobre las condiciones de préstamo y apoyo económico revisar la cartilla no. 3 del PLANTE editadas por el diario "El Espectador". Martes 3 de septiembre de 1996.

¹⁵⁵ En entrevista realizada por la autora del texto, al tesorero del Consejo Regional Indígena del Cauca, Gilberto Yañez, en Popayán, Colombia 1997, se señaló que: "Dentro de las comunidades indígenas la erradicación la hemos planteado como un proceso. No es suspender la producción, la comercialización del cultivo de una, porque al fin y al cabo las comunidades indígenas también han logrado algo de esto y de algo ha servido en el proceso de mejorar las condiciones de vida. En ese sentido en materia de cultivos ilícitos no se ha hecho una guerra frontal, pero se ha negado el desarrollo este tipo de actividades dentro de los territorios indígenas." A este respecto también Rivera, María Victoria. "Sustitución de cultivos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo". CINEP, Santafé de Bogotá 1995, páginas 253-254: "Los colonos y campesinos de las áreas de estos planes Piedemonte del Putumayo poseen una propiedad promedio de 40 hectáreas, de las cuales destinan aproximadamente cinco para yuca, plátano, arroz y maíz. Finalmente, todas estas se dedican a ganadería cuando de los productos 'colonizadores' ya no logran cosechas. Ante la incertidumbre con la que se deben enfrentar al mercado con productos altamente con precios a nivel local y regional, y la seguridad de que los cultivos de coca, pese a las fluctuaciones del mercado, les generan ingresos más tangibles y oportunos, los cultivadores optan por estos últimos. Saben que con una hectárea dedicada al cultivo de la hoja de coca pueden obtener ingresos de \$1.500.000 a \$1.800.000 al año (en épocas de relativa demanda). Es decir, la coca representa utilidades que podrían equipararse a cuatro años continuos de cuidado en cultivos como el maíz, la caña o el arroz, debido a los bajos rendimientos que de ellos se obtienen."

en bargo, después de la fuga del narcotraficante Escobar Gaviria el inicio de una ofensiva represiva del Estado, vuelve a disminuir la participación del gasto en la justicia¹⁵⁶.

Finalmente, la erradicación parece ser la única variante de las estrategias que ha contado con mayor apoyo presupuestal desde los inicios de la lucha contra el narcotráfico. Dentro de la política de erradicación se desarrollan las tareas de destrucción de cultivos, desmantelamiento de las bandas criminales encargadas de la producción y la distribución, así como detención y persecución de los cabecillas de los carteles de la droga. Adelantada básicamente a través de la Policía Antinarcóticos, la erradicación ha visto incrementar su presupuesto paralelamente al incremento de la violencia narcoterrorista. Así a mayor número de asesinatos, de explosiones y de atentados, el Estado ha respondido con incremento del pie de fuerza en la policía, con la estructuración de nuevos cuerpos especiales en los organismos de seguridad y policía antinarcóticos y en general con mayor represión. Para ello se han requerido ingentes presupuestos, por no decir el total de ellos para este rubro. López Restrepo concluye que las labores de control y represión recibieron cifras cercanas al 100% del total de los recursos invertidos en el país en la lucha contra la droga en 1989, disminuyó en 1991, pero volvió a ser importante a partir de 1992 cuando pasó de 70,4% a 78,4% en 1992 y al 80,4% en 1993.

Dados los anteriores datos queda claro que el país ha orientado su lucha contra los carteles, contra los cultivadores y contra los productores de drogas ilícitas, adelantando preferentemente una campaña desde la represión, con la consecuente utilización cada vez más importante de las Fuerzas policiales y militares, los organismos de seguridad y los mecanismos de violencia, mientras que los aspectos de una política social han sido discontinuos y sustancialmente pobres en recursos. Así, al colocar en una balanza los dos extremos de la política antidrogas, el consumo y la producción, se percibe que las conductas propias del narcotráfico -esto es desde la producción hasta la comercialización-, han desequilibrado la balanza a su favor, cerrando el paso a aspectos intermedios, pero sociales, como la justicia, la sustitución de cultivos y las políticas sociales de lucha contra la pobreza, la violencia, el desempleo y la cohesión de grupos sociales que requieren inversiones permanentes y políticas a largo plazo.

Bien es cierto que la erradicación y la represión muestran resultados inmediatos, pero también es claro que el problema no se soluciona con remedios cortos, sino con tratamientos prolongados. Si bien a nivel internacional esta decisión pareciera la única política viable, a nivel nacional se

¹⁵⁶ Según datos suministrados por López Restrepo en "Drogas ilícitas en Colombia", la Participación del sector de la Justicia en los recursos invertidos por el país en la lucha antinarcóticos, pasaron de 0,2% en 1989 a 29,6% en 1992, para disminuir a menos del 20% a partir de 1993.

intensifican las consecuencias de un enfrentamiento frontal debido a las condiciones sociales y económicas existentes. De otra parte, los escasos recursos y la discontinuidad de las políticas en el sector de la justicia, han debilitado el sistema abriendo la posibilidad cada vez más grande a la corrupción o a la amenaza de los agentes encargados de las leyes. En este orden de ideas, los jueces se ven enfrentados a arriesgar su vida al tomar una decisión, o a defenderla a costa del sistema. De otra parte la lucha antinarcoóticos ha promovido un abuso del sistema penal colombiano, que ha hecho redundantes, enredadas y demoradas las acciones judiciales, mientras que por otro lado ha puesto en peligro la democracia y el respeto por los derechos humano. Así, el llamado Estado Social de Derecho propuesto por la Constitución Nacional se ve amenazado ante los costos del narcotráfico¹⁵⁷.

2.3. Herederos de la Doctrina de Seguridad Nacional y Defensa de la Democracia

Después de la Segunda Guerra Mundial, y como resultado de la conformación de dos bloques ideológicos que estructuraron dos sistemas económicos, sociales y políticos diferentes, los temas de Seguridad Nacional y Defensa del Estado se convirtieron en centro de discusión de la política internacional. Evitar la destrucción total y asegurar un espacio de convivencia, fueron los objetivos esenciales, al tiempo que se reforzaban mutuamente las partes. La amenaza del ataque, se tradujo en la paz negociada. Esta política permitía identificar a un enemigo, ubicarlo en un espacio geográfico determinado y controlar su expansión. Después de la llamada "Crisis de los misiles en Cuba" en 1962, al descubrirse el montaje de unos misiles nucleares soviéticos, en la isla caribeña, el presidente John F. Kennedy consideró que el reto contra la expansión comunista podría encontrarse en cualquier esquina del planeta. Por ello emprendió grandes esfuerzos de modernización a fin de asegurar la impenetrabilidad del comunismo en regiones del Tercer Mundo. Un ejemplo de esta política es la "Alianza para el Progreso" impulsada en América Latina. Surge, entonces, una Doctrina de Seguridad Nacional a fin de evitar el derrumbamiento de la democracia en naciones afectadas por problemas de desarrollo económico con fuerte incidencia en lo social, y en las cuales se había percibido la presencia de movimientos populares, que, al identificar reivindicaciones

¹⁵⁷ Escobar, Gonzalo y Gaitán, Olga Lucía en la investigación sobre "La política criminal, sus planteamientos, normas, prácticas y críticas. Perspectivas socio-jurídicas", en: "Narcotráfico en Colombia". Ediciones UNIVANDÉS -TM Editores, Santafé de Bogotá, Colombia segunda edición 1995, página 105. En relación con la narcotización de la realidad y con el uso abusivo del derecho penal en materia de drogas, señalan que el discurso oficial ha orientado su posición así: "cuando el discurso jurídico introduce las consideraciones sobre violación de derechos humanos, el gobierno interioriza este símbolo y afirma: 'En Colombia la principal fuente de violación de los derechos humanos es el narcotráfico'. Al criticarse el desmoronamiento gradual que se viene haciendo de la democracia colombiana, el gobierno colombiano profetiza que el narcotráfico acabará primero con ella. Si se critica el alto costo social que ha producido la guerra contra las drogas, el gobierno afirma que no se puede claudicar por el costo social que implica el narcotráfico. Si se cuestiona que el interés protegido por el derecho penal es un interés económico ajeno al país (un interés de los Estados Unidos), se sostiene por el gobierno que el narcotráfico representa una amenaza para el sistema socioeconómico nacional e internacional. Si se argumenta que existen drogas más letales y nocivas para la salud como las que promueve el Estado, los prisioneros del modelo de la guerra sostienen, entonces, que ya con las que hay es suficiente y 'no aumentemos el riesgo'."

sociales ante el Estado, promovían su desestabilidad. Como consecuencia, fueron reforzadas las Fuerzas Militares en los países de América Latina y con ello su papel en la lucha anticomunista. Así por ejemplo, se autoriza a las Fuerzas Armadas de Colombia, a través de la Ley 48 de 1968 a crear grupos de autodefensas en las regiones campesinas a fin de enfrentar las fuerzas desestabilizadoras del Estado. En este ambiente, la lucha contra las drogas no jugaba, en principio, ningún papel determinante, por cuanto era considerado un fenómeno social que afectaba la salud pública. En 1971 se declara por primera vez, por parte del Presidente Richard Nixon, de los Estados Unidos, la "Guerra contra las Drogas" a raíz del incremento del consumo de drogas en los soldados americanos durante el enfrentamiento en Vietnam. Algunos años más tarde, en 1977 en su mensaje al Congreso, el presidente Jimmy Carter, definió el uso de las drogas como un problema social y motivó a adelantar una guerra más intensa contra el contrabando de drogas, incluyendo el juzgamiento y la extradición internacional de traficantes. Sin embargo, es sólo después de la publicación del Documento Santa Fe II, a comienzos de la década de los 80, en donde Estados Unidos señala las líneas generales de la política exterior hacia América Latina y en el que por primera vez, de forma directa, se relacionan las acciones subversivas con los negocios del narcotráfico. Se lee en este documento: "En la última década en lugar de disminuir esta amenaza subversiva terrorista, ha aumentado. Nicaragua y Cuba, Estados secuaces de la Unión Soviética en el hemisferio, participan en el tráfico de drogas y establecen relaciones de cooperación y quizá hasta de control, con las mafias narcotraficantes de Colombia. Los vastos recursos que se derivan del narcotráfico aumentan las potencialidades de la amenaza subversiva mucho más de lo que se había previsto inicialmente."¹⁵⁸

Es importante señalar que el fenómeno del narcotráfico crece y comienza a fortalecerse en Colombia en momentos en los cuales el país enfrenta su primera crisis política ocasionada por la terminación del Frente Nacional, a comienzos de 1970.

Colombia se inscribió definitivamente en la lucha contra el narcotráfico, emprendida a nivel internacional, a fines de los años 70s, comienzos de los 80's, en momentos en los cuales recaían serias dudas sobre el gobierno colombiano en cabeza del Presidente Turbay, debido a la supuesta vinculación de éste con las mafias del narcotráfico. En consecuencia, la política represiva de allí surgida, como muestra del esfuerzo del Estado por contrarrestar la influencia de este flagelo, se inscribió directamente en esta doctrina de la seguridad nacional, a través del conocido "Estatuto de

¹⁵⁸ Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y Política en la década de los ochenta: Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Su impacto económico, político y social". T: Editores- UNIANDES. Santafé de Bogotá, Colombia. Segunda Edición 1995. Página 205.

Seguridad", que planteaba una lucha directa contra la subversión. Con base en los elementos mencionados, esto es, la falta de cohesión social debido a los procesos migratorios producidos por la violencia, la representatividad aceptada de los grupos guerrilleros en ciertas regiones del país a razón de la precaria presencia del Estado, la creciente participación de las bandas narcotraficantes colombianas en el negocio de las drogas, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas estatales en la lucha antsubversiva planteada a través de la Doctrina de Seguridad Nacional y la presión del gobierno americano sobre la administración Turbay en la lucha contra la criminalidad organizada de sustancias psicoactivas, es posible plantear tres procesos decisivos en el posterior desarrollo y fortalecimiento de los grupos de autodefensas, paramilitares y guerrilleros dentro de la temática del narcotráfico, paralelo al reforzamiento de la Fuerza Militar como instrumento básico de lucha. Estos son: primero, el enfrentamiento guerrilla- narcotráfico y la consecuente formación de grupos de defensa o paramilitares de los carteles que se vinculan a la lucha guerrillera de las Fuerzas Armadas. Segundo, los acuerdos entre los narcotraficantes y la guerrilla y su enfrentamiento con las otras fuerzas sociales. Y, tercero, el rompimiento de las alianzas entre narcotráfico-guerrilla, y grupos de autodefensas-Fuerzas Armadas del Estado.

2.3.1. Primeros intentos paramilitares e identificación con objetivos militares de las Fuerzas Armadas estatales

A raíz de las persecuciones y los enfrentamientos adelantados por las Fuerzas Militares contra los grupos subversivos del país, que traen como consecuencia una presión mayor sobre los campesinos y colonos de la región¹⁵⁹, se incrementa de igual forma la estrategia militar de la guerrilla, para la cual son necesarios cada vez mayores recursos económicos. Se recurre entonces al boleteo, al secuestro a la extorsión no sólo de grandes terratenientes y ganaderos, sino también de pequeños campesinos y colonos. Esta situación propició la generación de grupos de autodefensas campesinas, que en principio contaron con el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas, ya que a través de ellos, los militares reforzaban su manejo de la situación al poder identificar a quienes apoyaban a los grupos subversivos en la región, así como reducir la influencia de la guerrilla y ver, así, fortalecida su posición en el campo. El papel cada vez más determinante de las Fuerzas Armadas en las zonas de presencia subversiva, se considera un elemento característico de esta Doctrina de Seguridad Nacional, ya que como lo presenta Medina Gallego, esta doctrina "(...) se considera como una guerra

¹⁵⁹ En informe del Consejo Nacional Agrario, CONA, del 30 de marzo de 1979, sobre "Militarización Agraria", citado por Muriello Castaño en su investigación, página 152, se afirma: "(...) los pretextos para militarizar las regiones agrarias han sido muy variados, pero todos en lo fundamental dicen que hay que extirpar de raíz la subversión (...) Allí han impuesto los militares sus propias leyes y métodos brutales, haciendo uso de infinidad de provocaciones incluso contra niños y ancianos, provocaciones que van desde los halagos para ganar delatores, pasando por las amenazas para que los campesinos abandonen la región y lleguen hasta el asesinato."

no convencional, no declarada en la que se supera la concepción tradicional del pensamiento militar (...) La guerra es fundamentalmente una confrontación entre dos sistemas políticos: democracia versus comunismo, cuyo blanco es la población civil en el camino de destruir las estructuras políticas y sociales del enemigo. Otro elemento de la Doctrina de Seguridad Nacional es que la capacidad de adaptación de los militares a la nueva forma de guerra pasa por la creación de un ejército propio y una fuerza no convencional de soldados y especialistas de guerra, que es lo que comúnmente se conoce como organismos paramilitares. Estos están destinados fundamentalmente a desarrollar una política de violencia sistemática contra trabajadores, campesinos, maestros, dirigentes sindicales y políticos.¹⁶⁰ Con la aplicación de esta estrategia de la Doctrina de Seguridad, se propicia un sentimiento de adhesión y confianza hacia los militares, ante las consecuencias negativas que podrían devenir al enfrentarse contra ellos. El escenario rural se convierte en campo de una guerra total entre la población civil que se mueve pendularmente entre guerrilla y militares.

Paralelo a este desarrollo, se percibe de igual forma la compra de grandes extensiones de tierras por parte de los narcotraficantes, ya que debido a la situación de inseguridad en el campo, muchos de los tradicionales propietarios decidieron vender antes de perder todo o ser objeto de nuevas presiones y exigencias de la guerrilla. De esta forma, los narcotraficantes comienzan a apoyar económicamente a los grupos de autodefensas surgidos, con el objetivo de fortalecer su posición de influencia política a nivel regional, pero en segunda instancia a fin de proteger sus propiedades y su vida de la subversión. Sin embargo en 1981, se presenta un hecho a través del cual se marca definitivamente la participación del narcotráfico en acciones de lucha contra la subversión. Al ser secuestrada una de las familias del clan de los Ochoa, el 3 de diciembre de ese mismo año, se dio a conocer en Cali la creación de un grupo promovido por narcotraficantes con el objeto de asegurar su propia seguridad y reprimir los secuestros de que podrían ser víctimas por parte de la Guerrilla y de la delincuencia común. El denominado grupo "Muertera Secuestradores" (MAS) comenzó actividades con 2.230 hombres y un presupuesto de 446 millones de pesos. Esta estrategia militar de la naciente narcoburguesía, fue considerada la primera muestra de paramilitarismo que se vinculó a las actividades del Estado en su lucha contra la subversión. Sin embargo, de ser un grupo militar destinado a disminuir y evitar el secuestro, castigando con la vida a los actores de estos actos, pasó a convertirse en un grupo de sicarios que amenazaba de "Muertera a todo el mundo", es decir, a todo aquel que se interpusiera en las expectativas, ganancias u objetivos de los narcotraficantes. El Estado aceptó la colaboración en la lucha antsubversiva, aunque no reconoció a sus protagonistas social ni políticamente. Es más, es sólo en febrero de 1983, cuando la Procuraduría General de la

¹⁶⁰ Medina Gallego, Carlos. "Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia". Editorial Documetos Periodísticos. Santafé de

Nación presenta su primer informe sobre los llamados grupos paramilitares, cuando se señaló que el M.A.S. podía ser caracterizado como un fenómeno paramilitar no institucional, generado ante "la viciosa costumbre de que los militares se apoyaran en gentes privadas para llevar a cabo sus labores de contrainsurgencia, supliendo así una capacidad de acción que les negaban no sólo sus propias limitaciones de todo orden, sino la complejidad de una lucha ardua, en terreno vasto, escarpado y montañoso, contra una delincuencia endémica en la que el carácter político y el común se habían hecho inextricables y frente a la cual los sentimientos y las reacciones de la población habían sembrado sospechas de todas partes", y enfatizó "se trata de pura y simplemente de agentes oficiales que se desbordan frente a las tentaciones de multiplicar su capacidad de acción y de aprovechar agentes privados, a quienes empiezan a tomar como 'guías' e 'informantes', colaboradores y auxiliares en general y terminan utilizando como brazo oculto para que en plan de sicarios, hagan oficiosamente, lo que oficialmente no pueden hacer."¹⁶¹

Para esta época, el proceso de diálogo de paz con la guerrilla, entablado por el presidente Betancur, comienza a tener sus primeros tropiezos, mientras que los grupos paramilitares comienzan a reforzarse y a realizar ingentes esfuerzos a fin de lograr reconocimiento como actores políticos dentro del Estado.

Así los grupos de autodefensas, como estrategias de lucha de los campesinos ante los abusos de la guerrilla en el campo, pasan a convertirse en grupos paramilitares al servicio privado de los nuevos propietarios de la tierra, y a llevar a cabo una guerra sucia, con la cual buscan mantener la estabilidad del régimen en que los protege y preservar los valores económicos, políticos, culturales y morales que los sostienen. Con base en la investigación en el Magdalena Medio, Medina Gallego afirma que "el narcotráfico transformó los grupos paramilitares en escuadrones de sicarios, en ejércitos privados para el beneficio de su propia seguridad. Los dotó de armamento moderno, de asesoría técnica extranjera y de los recursos económicos suficientes para desarrollar a través de su accionar el más brutal terrorismo, colocando a toda la población en el mismo nivel de probabilidad de sucumbir a su acción asesina."¹⁶² Como resultado de esta nueva orientación, se vivencia una nueva migración poblacional y un repoblamiento de áreas con nuevos migrantes al servicio del narcotráfico.

Bogotá, Colombia, 1990. Páginas 166-167.

¹⁶¹ Jiménez Gómez, Carlos. Informe al Congreso "Una procuraduría de Opinión". Febrero de 1983. Páginas 116 y 117.

¹⁶² Medina Gallego, Carlos. "Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia". Editorial Documentos Periodísticos, Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página. Página 20.

A pesar de las constantes denuncias sobre la acción de estos grupos realizadas por los campesinos desde 1982, el Estado no responde con acciones contundentes para controlar esta forma de violencia no institucional, sino que de manera pasiva, observa el fortalecimiento de estas estructuras. De otra parte se llega a justificar jurídicamente su presencia haciendo uso no sólo de la ley 48 de 1968, con la cual se autorizaba a las Fuerzas Militares de crear cuerpos de ayuda para la vigilancia, sino también el artículo 29 del Código Penal y el artículo 44 de la Constitución Nacional de 1886, según el cual, la finalidad de los grupos de autodefensas era completamente lícita, ya que con el ejercicio normal de su acción colaboraba con las autoridades legítimamente establecidas, para mantener la paz y el orden. Asimismo fueron justificados con base en el artículo 49 del Código Nacional de Policía, según el cual, la policía podía fomentar y orientar las agrupaciones que los moradores organizaran voluntariamente para la vigilancia y protección de su vecindad, asignándoseles así funciones relacionadas con la garantía de la paz y la tranquilidad especialmente en regiones desprotegidas, bien por su soledad o aislamiento, o por la falta de apoyo inmediato de la autoridad del Estado.

Luego del asesinato del Ministro de Justicia Lara Bonilla y del cambio en la política de conciliación emprendida por el Presidente Betancur por una política de la represión, así como por la tesis, cada vez más fuerte, de la asociación de la guerrilla en el negocio del narcotráfico, comienzan a estructurarse otras relaciones en el ámbito de lucha entre los grupos guerrilleros, perseguidos por los paramilitares y el Ejército, con los narcotraficantes, perseguidos por la justicia colombiana.

2.3.2. Matiz ideológico de la lucha contra las drogas: glifosato, medio contra la guerrilla

A raíz de la guerra declarada por el Estado contra el tráfico ilegal de drogas, como resultado de los hechos acontecidos, esto es, a nivel de orden público, el asesinato del Ministro Lara, y el decomiso y destrucción de Tranquilandia, el más grande laboratorio de drogas encontrado en el país, la estrategia del narcotráfico en Colombia cambia desde 1984, al percibirse un desplazamiento de la industria ilegal de drogas hacia zonas retiradas de la geografía nacional, en las cuales la presencia del Estado es mínima y sobre las cuales la guerrilla mantiene una posición fuerte frente a la población civil. Desde entonces, no se vuelven a establecer grandes laboratorios de procesamiento, sino que se contrata con los pequeños cultivadores, a quienes se les enseña la técnica de la producción. De esta manera, la red de las organizaciones criminales se ramifica todavía más, encontrando en sus extremos el mayor número de involucrados y con ello, la mayor dificultad del Estado para ubicar la lucha.

De otra parte, y en respuesta al Documento Santa Fe II sobre la relación narcotráfico-guerrilla, es denunciada la posible vinculación de los Frentes de las FARC en el negocio ilícito. En 1984 fueron dadas versiones a la opinión pública, según las cuales hombres armados pertenecientes a las FARC adelantaban tareas de seguridad en Tranquilandia. Asimismo se afirma en el libro del Mayor Luis Alberto Villamarín, "The Farc Cartel" que "during the period 1982-1990, the subversion financed the irregular war with cocaine, kidnapping and different forms of blackmail, that is : protection money and war tax`. During this period the FARC became financially self-sufficient and had little or no need for support from the totalitarian states. It must be remember that the most lucrative business today is cocaine."¹⁶³ Con base en esta tesis de guerra, la lucha contra el narcotráfico adquiere un matiz ideológico al ser percibida como "Narco-Subversión", lo que conlleva un potencial desestabilizador más fuerte, y permite vincular la lucha antinarcóticos a los objetivos de seguridad nacional, así como el considerar al tráfico ilegal como un delito contra la humanidad, aspectos expresados por el Presidente colombiano Barco Vargas en respuesta a la Guerra declarada en Estados Unidos por parte de los Presidentes Reagan y Bush.

Tanto a nivel de investigación científica sobre el fenómeno de las drogas, así como a nivel institucional del Estado, caso Policía Antinarcóticos, se afirma que existió un vínculo de beneficio entre narcotráfico y guerrilla, que estuvo más orientado a relaciones de conveniencia. Tokatlian señaló al respecto, "Hoy es indudable que en algunos espacios geográficos el narcotráfico ha sido un cooptador de las Fuerzas de Seguridad del Estado y de sectores recalcitrante de ganaderos o latifundistas y sectores políticos locales para limpiar zonas y crear grupos paramilitares o parainstitucionales, para frenar movimientos campesinos, para sacar a la guerrilla de un sitio, para evitar reformas regionales, y hoy es también absolutamente claro, que ha habido un matrimonio de conveniencia con la guerrilla en ciertos sectores del país o en áreas geográficas del país para lograr extraer el producto, procesarlo y transportarlo, para pagar las vacunas para su existencia (...)"¹⁶⁴ En este mismo sentido el director de la Policía Antinarcóticos de Colombia, Coronel Gallego, afirmó, "Esta relación está confirmada. Demasiado estrecha y bastante diversificada. Los núcleos de cultivos ilegales en Colombia y los focos de producción de cocaína y heroína están completamente rodeados de frentes de estos movimientos que se han denominado tradicionalmente guerrilleros, pero que en realidad son cuadrillas terroristas. La policía antinarcóticos ha recogido demasiadas evidencia de

¹⁶³ Villamarín Pulido, Luis Alberto. "The Farc Cartel". Ediciones El Faiaon. Edición en Inglés, agosto 1996. Páginas 35-36. "durante el período 1982-1990, la subversión financió la guerra irregular con la cocaína, el secuestro a diferentes formas de chantaje, esto es: protección de dinero e impuesto de guerra. Durante este período las FARC llegaron a ser autosuficientes y necesitaron poca o nada de ayuda de los Estados totalitarios, se debe recordar que el negocio más lucrativo hoy día es la cocaína." (Íd.)

¹⁶⁴ Tokatlian, Juan Gabriel. Entrevista realizada por la autora del texto en Santafé de Bogotá, el 4 de noviembre de 1997.

ellos. Los llamados guerrilleros se han comprometido de custodiar las plantaciones o a asegurar los locales clandestinos del procesamiento de las drogas a cambio, lógicamente, de altas sumas de dinero. También se han encontrado protegiendo pistas clandestinas, cobrando dinero por el uso de pistas clandestinas para desembarcar droga o para embarcar drogas en zonas de influencia guerrillera (...) Hemos recogido testimonios, según los cuales, en algunas zonas estos grupos terroristas cobran a los narcotraficantes hasta por el paso por algunas vías fluviales con precursores químicos o sólidos, de manera tal que esa es una relación que no puede desconocerse y que no resiste hoy por hoy ni la más mínima duda porque son demasiadas las pruebas que nosotros tenemos."¹⁶⁵

Sobre la relación guerrilla-narcotráfico no parece haber duda alguna. La guerrilla condujo, en principio, un proceso de intermedialización, al imponer orden en zonas de cultivos, así como al estimar precios, proteger a los campesinos y colonos en los negocios realizados con los narcotraficantes y en la obligatoriedad que impusieron de mantener cultivos de pan coger paralelos a las zonas de cultivos ilegales. Esta situación les permitió armarse para adelantar la lucha contra las Fuerzas Militares, además que incrementó sus activos con fondos del narcotráfico. Con relación a las marchas campesinas en zonas del Guaviare y el Caquetá, se ha llegado a señalar que, "el surgimiento de movimientos campesinos contra la erradicación de la coca en la región amazónica debe considerarse como respuesta natural, ya que durante más de 15 años campesinos, guerrilleros, narcotraficantes y otros han vivido con total impunidad. Sin embargo los paros o movimientos campesinos en el Tolima y el Huila sólo se explican dentro de la acción concertada de narcotraficantes y guerrilla para sabotear las políticas de la administración Samper, ya que la fumigación de zonas amapoleras se hace desde 1992 en forma ininterrumpida."¹⁶⁶ En este contexto se deben anotar dos puntos esenciales de la relación narcotráfico-guerrilla: primero, en algunas zonas la labor de la guerrilla sirvió para controlar el poder del narcotráfico y le permitió a los cultivadores participar en el mercado, paralelo al hecho de adelantar una economía de subsistencia campesina con productos de pan coger y controlando el consumo de drogas en las regiones¹⁶⁷. Segundo, en los más recientes cultivos de amapola, la acción de la guerrilla en el negocio es más directa, participando no sólo en el cultivo, sino también en la producción. Según algunos investigadores, no existen datos de que la

¹⁶⁵ Coronel Gallego, José Leonardo. Director de la Policía Antinarcóticos de Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto, en la oficinas de la Policía Nacional en Santafé de Bogotá, el 7 de noviembre de 1997.

¹⁶⁶ Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia 1997. Páginas 35-135.

¹⁶⁷ Molano, Alfredo. "Violencia y Colonización". En Revista "Folio" No. 6. Junio de 1988. Página 34. Señala: "Progresivamente las guerrillas, por lo menos hasta el año 86, lograron imponer su ley en los territorios productores de coca. A sangre y fuego, recurriendo a la intimidación o a la coacción, lograron unas normas claras: extrañamiento de ladrones y sicarios, de 'sapos', espías y delatores, prohibición del uso de basuco como medio de pago o como artículo de consumo, fijación de salarios para raspadores de coca, proscripción del secreto de procesamiento y, además, la exigencia de cultivar otros productos diferentes a la coca. Estas normas se fueron añadiendo a las que venían aplicándose en sus áreas de influencia: organización de la comunidad, prestación de servicios elementales, monopolio de la fuerza y aplicación de la justicia. Se crearon así, condiciones sociales óptimas para la producción de la coca."

guerrilla se haya involucrado de igual forma en la exportación. Por este motivo, los movimientos contra la fumigación aérea en zonas amapoleras responden más a un interés económico que de protección a una economía campesina totalmente dependiente del cultivo ilegal. En este sentido, el Estado se enfrenta a una guerrilla que participa en el negocio, pero con la cual se pretende entablar procesos de paz, y a un narcotráfico que en su afán de convertirse en actor político promueve manifestaciones de protesta a fin de ser considerado un elemento de distensión social y con ello de diálogo. Paralelo a ello, el narcotráfico compró de la guerrilla la protección para los cultivos, los laboratorios y la distribución, pero al mismo tiempo fue fortaleciendo en la región otros movimientos paramilitares que se convertirían en sus propios ejércitos y con los cuales emprendería una lucha contra las agrupaciones guerrilleras, generando un nuevo proceso migratorio y violencia de exterminio en algunas zonas del país.

Esta nueva perspectiva del narcotráfico en su relación con la guerrilla, se convierte en un elemento que distorsiona la política de paz emprendida con las agrupaciones guerrilleras, que pierden no sólo la capacidad de convocatoria, sino que además adquieren un nuevo status dentro de los asuntos del Estado, convirtiéndose en problema de orden público relacionado con la delincuencia común. En su desarrollo, el fenómeno de las autodefensas que nació de campesinos y ganaderos, pasó a paramilitares y luego fue usurpado por el narcotráfico, completa en este punto dos ciclos: primero articulado desde la doctrina de seguridad nacional se expresa a través de una guerra sucia contra el comunismo, para luego, en su segundo ciclo, ser articulado desde el narcotráfico, siendo no necesariamente anticomunista, pero buscando justificar todo tipo de acción que se adelante para asegurar sus bienes. El Estado debe entonces decidir las medidas de acercamiento hacia estos dos actores, ya que lo que se pone en juego es la paz o la violencia en Colombia.

2.3.3. Se rompen las alianzas, se incrementa el número de desplazados

Hacia 1986, según los señalan algunos autores, el matrimonio guerrilla-narcotráfico llega a su fin. Reyes Posada en el texto "La violencia y la expansión territorial"¹⁶⁸, manifiesta que una de las causas está relacionada con el decomiso realizado por las FARC, que operan en la región de San José del Guaviare y el Yará en Caquetá, de una avioneta que transportaba fuertes sumas de dinero destinado a la compra de coca, así como por el impuesto cobrado por esta agrupación a bienes del narcotraficante Rodríguez Gacha. Sin embargo cabe señalar que aspectos como la intervención más directa de la guerrilla en negocios del narcotráfico, así como la estructuración de ejércitos por parte

de los narcotraficantes en zonas apartadas de Colombia, generó realmente una lucha entre los interesados en el negocio de la droga. El narcotráfico había invertido en armas y organizado militarmente su ejército, mientras que la guerrilla había fortalecido sus arcas y modernizado su armamento. Ya desde 1984, los paramilitares organizados en Puerto Boyacá habían reforzado su estructura en la región y se había convertido la zona en centro de coordinación y logística de algunas masacres cometidas por paramilitares en áreas como Urabá (casos de las fincas bananeras La Negra, Punta Coquitos y Honduras), Córdoba (Caso de Mejor Esquina) y del Ariari (casos Piñalito y Granada), al tiempo que emprendían labores de conformación y entrenamiento de otros grupos paramilitares.

La violencia se incrementa en estas regiones, por cuanto los paramilitares tratan de limpiar la zona de campesinos adheridos a los grupos guerrilleros, a fin de repoblarlas con nuevos colonos que dependen del narcotráfico, mientras que la guerrilla busca mantener su dominio y exterminar a quienes no respeten sus reglas. Si bien las Fuerzas Militares utilizan la guerra, para librar paralelamente la lucha antiterrorista, luego de ser denunciada en el Congreso la existencia de más de 140 grupos paramilitares en 1988 y de prohibir estos grupos con los decretos de abril 1989 que derogaron la ley 48 de 1968 y establecieron la creación de un cuerpo de policía para acabar con estas organizaciones, se juzga la supuesta permisionabilidad y uso del ejército de estas organizaciones no institucionales y se abre a nivel internacional un abierto debate sobre la participación del ejército en las masacres organizadas en zonas de producción ilegal de drogas. Durante 1989 y hasta 1994 los paramilitares permanecen en clandestinidad, pero no por ello se desarticulan. Al ser decretado por el gobierno Samper la posibilidad de crear grupos de autodefensas campesinas, a través de las llamadas asociaciones "Convivir", vuelve un período abierto de reforzamiento y acción de los grupos paramilitares amparados en la nueva ley colombiana. En 1997 cuando estas organizaciones según decisión de la Corte Constitucional no debían ser permitidas, la espiral de la violencia en el campo había incrementado su destrucción y el número de desplazados hacia las ciudades sumaba más de un millón¹⁶⁹. En entrevista publicada en la revista Cambio 16¹⁷⁰ al líder de las autodefensas Unidas de

¹⁶⁸ Reyes Posada, Alejandro. "La violencia y la expansión territorial", en: "Economía y política del narcotráfico". Editorial CEB- CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia 1990. Página 132.

¹⁶⁹ Documento CONPES. "Programa Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia". Septiembre 13 de 1995. Páginas 4-5. Se afirma: "El desplazado es toda persona que se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran en amenaza (...) Se estima que los grupos poblacionales más afectados por el desplazamiento son las mujeres y los jóvenes. Se estima que ellas representan el 58.2% de la población desplazada. Igualmente, del total de desplazados el 72% son menores de 25 años de edad." De otra parte, en el diario "El Tiempo" del 31 de diciembre 1997. Página 6A se cita el informe de la Conferencia Episcopal Colombiana y la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento (Codhes), según el cual: "la responsabilidad de los desplazamientos se distribuye así: guerrilla 31.87%; paramilitares 21.08%; Fuerzas Militares 19.56%; Policía Nacional 5.42%; milicias populares 3.84%; esmeralderos 2.25%; DAS 1.58% y otros 9.88% ". La misma fuente señala que el conflicto armado es la principal causa de la migración, lo que conlleva a las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En 1997 los paramilitares pasaron a ser los principales generadores del desplazamiento forzoso. Solo en Bogotá, la ciudad que más recibe desplazados, las cifras revelan que el 42% del total de migrantes lo hacen por culpa de los paramilitares; el 34% por causa guerrillera; el 10% por acción de

Colombia, Carlos Castaño, quedó claro que la acción devastadora de los paramilitares busca forzar un diálogo en el cual estos grupos adquirieran un carácter político, similar al de la guerrilla, mientras desarrollan "asesinatos selectivos", ya que como lo afirmó "la paz, como dice la guerrilla, se teje en medio del conflicto", razón por la cual no descartó la posibilidad de generar más violencia en 1998, mientras que se habla de paz. La lógica de estos grupos se mueve en el ámbito de una negociación con todos los actores del conflicto armado en Colombia o una guerra entre todos ellos, lo que conduciría a un barbaric resultado del conflicto mismo, pero no de las autodefensas, según lo afirmó Castaño en el magazín.

Paralelo a estas acciones, el número de enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y la guerrilla se ha incrementado, con resultados catastróficos para las Fuerzas Militares del país, debido al incremento de bajas y secuestros de soldados realizados por los frentes guerrilleros, lo que pone de presente problemas de planeación militar¹⁷¹. De otra parte, en diciembre de 1997, el gobierno decidió emprender una lucha contra las autodefensas, consideradas elementos desestabilizadores de la democracia y el Estado, en razón de serias críticas internacionales sobre la convivencia de las Fuerzas Militares y los grupos paramilitares. Así el Estado Colombiano enfrenta tres aspectos relacionados con el orden público en el país: guerrilla, paramilitares y carteles del narcotráfico, todos ellos vinculados al negocio ilícito de las drogas.

2.4. La industria ilegal de la Droga: Fortalecimiento de su poder con base en un Estado simbiótico que permite el desarrollo de una ilegalidad consentida

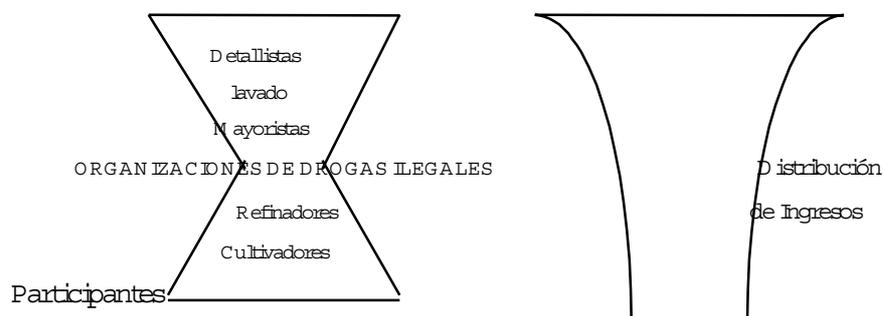
las Fuerzas Militares; el 8% por otros factores; el 5% por acción de las milicias y el 1% por la policía." Así mismo se hace referencial al hecho de que entre 1985 a 1997 un millón 171 mil colombianos habían tenido que desplazarse de sus tierras. El punto más crítico de estos desplazamientos se encuentra entre 1994 a 1997 cuando 571 mil personas tuvieron que dejar sus hogares. Este dato es significativo, por cuanto coincide con la nueva ley que autorizó la existencia de las „Convivir“ o grupos de autodefensas campesinas durante el gobierno de Samper. Esta situación coloca a Colombia como el séptimo país a nivel mundial con problemas de desplazamiento.

¹⁷⁰ Revista Cambio 16. "Esta Guerra no da más: Carlos Castaño". Colombia. No. 235 Diciembre de 1997.

¹⁷¹ El 15 de julio de 1994 17 militares que custodiaban el oleoducto trasandino en Orito (Putumayo) fueron asesinados en una emboscada por miembros de las FARC. El 19 de julio de ese mismo año las FARC asesina con una carga explosiva (Kilómetro 7 vía Villavieja-Puerto López) al General Carlos Julio Gil Colorado, comandante de la IV División del Ejército. El 16 de abril de 1996 las FARC emboscaron con rockets, dinamita y disparos de fusil un convoy en Puentes (Nariño), en el que murieron 30 militares. El 30 de agosto de 1996 el bloque sur de las FARC se tomó a sangre y fuego la base militar de las Delicias, en los límites entre Putumayo y Caquetá, en la acción murieron 29 militares, 20 resultan heridos y 60 retenidos. El 16 de enero de 1997 tras una emboscada de las FARC tres infantes de marina son muertos, 8 resultan heridos y 10 retenidos en Junadó (Chocó). Tras cinco días de combates en la zona de San Juanito, Meta, en febrero del 97, murieron 19 militares, 9 fueron heridos y 15 desaparecidos. En julio 6 del 97 el ELN derribó un helicóptero en Saravena (Arauca) con un saldo de 20 militares y un civil muertos y otras ocho personas heridas. El 11 de julio de ese mismo año en combates con el ELN en zona rural de Arauca (Arauca) murieron 10 soldados contraguerrilla adscritos a la II División del Ejército. En octubre de 1997 se presentan 4 hechos: El dos de octubre se perpetúa un atentado dinamítico en zona de Santa Marta, contra el Comandante de las Fuerzas Militares, general Manuel José Bonnett Locano, del cual sale ileso. El 3 de octubre, un grupo paramilitar asesina a 11 miembros de una comisión judicial en zona rural de municipio de San Carlos de Guaroa (Meta), el 4 en una emboscada de las FARC a la Policía en zona rural de San Juan de Arama (Meta), deja 17 agentes muertos y cuatro heridos. Y el 16 las FARC asaltan la población de Caicedo, Antioquia, donde murieron 8 policías y otros 6 agentes heridos. El 21 de diciembre del 97, 22 militares son asesinados en el censo Patascóy (Putumayo) tras ataque de las Farc. Sin embargo el más detestable de todos ellos, se adelantó durante la primera semana de marzo de 1998 en el cual, más de 63 soldados fueron dados de baja, otros 40 tomados de rehenes en zona del Aguán, Caquetá en acciones del Frente sur de las FARC.

El narcotráfico en Colombia, como industria que tiene como objeto económico maximizar las utilidades y por lo tanto minimizar los riesgos, no opera, según algunos analistas, como un "Cartel" en sentido de la definición económica, ya que estas organizaciones "no realizan colusión para fijar precios, ni acuerdos de restricción mancomunada de la oferta de la cocaína. Para que las organizaciones de las drogas ilegales (ODI) operaran en realidad como un cartel debería existir evidencia de inventarios en Colombia que revelara una contracción artificial y temporal de la oferta, que permitiera fijar precios por encima de su equilibrio de libre competencia. Además, la imperfección en la información del mercado, el carácter delictivo del mismo y los elevados

márgenes de ganancia, son incentivos para el cumplimiento de un acuerdo de colusión"¹⁷². De otra parte, la organización interna de la industria de drogas ilícitas, presenta una independencia estructural en cada una de las partes del proceso, lo que asegura una mayor estabilidad en casos de persecución policial, al tiempo que una mayor complejidad en caso de analizar sus relaciones y organización. El desarrollo de una organización departamentalizada tiene como base reducir la participación a nivel ejecutivo, pero ampliarla o ramificarla a nivel de bases tanto de producción como de distribución. El orden vertical de la estructura ubica al reducido equipo de ejecutivos - encargados de promocionar cultivos, compra de las bases, procesamiento, exportaciones, comunicaciones, relaciones públicas, tráfico aéreo, lavado de dinero, seguridad y en presas fachada- en la punta del ángulo de un triángulo, al cual sólo se puede llegar con base en experiencia, confianza y compromiso y al cual le corresponde una buena parte de las ganancias. Esta organización trabaja igualmente como un "pool de empresas comerciales", con base en subcontrataciones con organizaciones ilegales como legales en el ámbito nacional e internacional, que amplían las partes del proceso, relacionadas con la producción, la distribución y la generación de activos. El estudio de Lupsha citado y modificado por Rocha García, percibe la estructura del mercadeo de la industria ilegal de drogas, así: (gráfica 3)



Las organizaciones de las drogas ilegales, a pesar de no ser carteles económicos, han conformado, sin embargo, industrias económicamente productivas que han permeado no sólo la economía nacional, sino también las estructuras sociales existentes. Así, para una eficiente, más no completa, interacción del narcotráfico con las estructuras de la sociedad, los analistas manifiestan la necesidad de que exista un Estado permeable, que permita, de alguna manera, el desarrollo de la industria ilegal o de la economía subterránea al aceptar sus beneficios en la economía legal. Es decir, un Estado permeado por la corrupción y la apatía social. En este mismo sentido Lupsha citado por Rocha, plantea la existencia de tres tipos de Estados dentro de los cuales puede desarrollarse la industria ilegal de drogas. Estos son:

¹⁷² Rocha García, Ricardo. "Aspectos económicos de las drogas ilegales", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 117. También se puede revisar Nadelmann, Ethan A.

- "Un Estado predatorio, en el que la industria de drogas ilegales se encuentra en abierta confrontación con la sociedad local.
- Un Estado parasitario, donde la industria de drogas ilegales logra una inserción benéfica para sus intereses.
- Un Estado simbiótico, en el que la industria ilegal de drogas logra asociarse con la sociedad local y se establece una relación de interdependencia."¹⁷³

Esta categorización no implica, necesariamente, un proceso, pero es justo señalar que los diferentes actores del narcotráfico han experimentado un acercamiento diferente hacia el Estado y sus instituciones, ocasionado por la política de represión y guerra total. Esto es, los carteles de Medellín, Cali y la Costa desarrollaron en principio una relación parasitaria con la sociedad e instituciones regionales, lo que les permitió fortalecer sus intereses empresariales. Los sectores sociales, políticos y hasta económicos se vieron beneficiados por las garantías del dinero fácil, que reforzó la interdependencia entre la economía legal e ilegal, que en estos términos sería posible dentro de un Estado simbiótico. Sin embargo, al declarar el Estado colombiano la guerra contra el cartel de Medellín, el vínculo se rompió y comenzó a desarrollarse una confrontación abierta de la industria ilegal. Caso diferente sucedió con el cartel de Cali, el cual, hasta el último momento, estableció una relación benéfica con la sociedad local y sin confrontaciones a nivel de las instituciones del Estado. Este proceso se evidencia en una Colombia que históricamente ha aceptado de forma pasiva la utilización de mecanismos fuera de la ley, y ha utilizado los recursos ilegales, dejándolos permear la economía legal. Thouni, en sus análisis sobre "implicaciones de la economía subterránea en Colombia"¹⁷⁴ afirma que "lo subterráneo, ligado a lo ilegal, a lo criminal, refleja en parte el individualismo, la falta de lealtad a la sociedad como un todo y la falta de cohesión social de las sociedades que lo permiten." Esta aseveración se ve reflejada en el desarrollo de las estructuras sociales en Colombia, en donde a razón de la violencia existente y la continua movilización de gruesos sectores de la sociedad, se ha debilitado la cohesión de los grupos, al interior de los cuales persiste una heterogeneidad y un desinterés por lo social. En este contexto, el narcotráfico simplemente se inscribe como uno más de ellos, copiando comportamientos y actitudes existentes. Aquí se percibe una relación de valores sociales, en los cuales el respeto por las leyes de un país está mediado por las experiencias que los ciudadanos tengan en relación con el respeto que los otros individuos tienen sobre ellas, esto es "lo que ocurre simplemente, es que en una sociedad donde hay

"Latinoamérica: economía política del comercio de cocaína", en: "Economía y política del Narcotráfico" Ediciones CETI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia 1990, páginas 31-53.

¹⁷³ Rocha García, Ricardo. "Aspectos económicos de las drogas ilegales", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Páginas 163-164.

gran cantidad de deshonestidad y corrupción, llega a ser cada vez más difícil comportarse de forma honesta"¹⁷⁵, como se ha llegado a afirmar "no vale la pena ser honesto." Si bien los beneficios económicos del narcotráfico han sido recibidos en las áreas de la economía nacional y privada, lo que le ha permitido una aceptación a nivel económico, el grupo de narcotraficantes o "clase naciente de nuevos ricos" ha encontrado barreras al tratar de permear las tradicionales clases oligárquicas del país, así como al tratar de competir con ellas en la participación política, aspecto buscado por el narcotráfico, con el objetivo de participar en el plano de las decisiones económicas y políticas, en el proceso de asegurar sus ganancias.

El desarrollo de una economía subterránea está ligado a las políticas que el gobierno defina y a través de las cuales puedan ser favorecidas o disfrazadas las actividades ilícitas dentro de la economía legal. En Colombia, el Estado, ha desarrollado políticas económicas relacionadas con el control cambiario, el sistema de licencias de importación y exportación, amnistías patrimoniales y tributarias, así como los sistemas de subsidios para las exportaciones que han proporcionado beneficios ilegales y han hecho llamativa su utilización. Así se tiene, por ejemplo, en la década de los 70, que la superabundancia de divisas en el mercado negro indujo al Banco de la República a involucrarse en el lavado de activos, comprando de manera abierta estos dineros a fin de controlar la tasa de cambio y el ritmo de devaluación necesario en la economía nacional. A través de la llamada "ventanilla de servicios" o "ventanilla siniestra", como lo menciona Child¹⁷⁶, miles de millones de dólares lavados fortalecieron todo el sistema financiero colombiano, ya que estos dineros líquidos se encausaron hacia las entidades capitalizadoras. Las repercusiones en la economía colombiana fueron: 1. Estos dineros se convirtieron en un factor acelerador de la explosión financiera a partir de 1970, que se caracterizó por el incremento desmesurado de los indicadores económicos y financieros fundamentales; 2. Se fomentó la inflación pues se monetizaron miles de millones de dólares provenientes de operaciones que no habían contribuido a la formación de capital productivo ni a la generación de empleo que los importadores no alcanzaron a absorber; 3. Se incrementaron los intereses y se produjo la caída de las inversiones, desempleo e inflación en la medida en que este dinero llegó a superar la demanda crediticia. De igual forma, según lo explica Thoumi, "entre 1980-1984 Colombia fue el único país de América Latina y del Caribe cuyo PIB no experimentó descenso. En 1985 el ingreso per cápita del país casi igualó al de 1980, mientras en promedio en América

¹⁷⁴ Thoumi, Francisco Elías. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y política del narcotráfico" Editorial CEI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 88.

¹⁷⁵ Thoumi, Francisco Elías. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y política del narcotráfico" Editorial CEI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 98.

¹⁷⁶ Child, Jorge y Arango M. arío. "Narcotráfico: in perío de la cocaína". Editorial Percepción Ltda. Medellín, Colombia, 1984. Página 8.

Latina descendió 8.9% ."¹⁷⁷ En la década de los 90, el narcotráfico encontró un nuevo terreno abierto a través de la apertura de mercados, que le permitió la formación de empresas competitivas a nivel internacional y la ampliación de su capacidad de participación en el área de servicios y en la construcción de vivienda lujosa, con lo cual se creó una economía falsa en este sector, que produjo el encarecimiento de la finca raíz.

Si bien estos dineros del narcotráfico han tenido bienvenida en la economía nacional, ya que han ayudado a tapar huecos ocasionados por manejos irregulares de la política económica nacional, no han producido en ningún caso bienestar social. Al contrario, se ha presenciado una acentuada inseguridad, la violencia, la desintegración de núcleos sociales y la pérdida de valores sociales. En este sentido confirma Thoumi que, "aunque el narcotráfico ha contribuido a un incremento sustancial de los ingresos nacionales, también ha generado efectos negativos que exceden los efectos positivos que puedan tener. El auge de la droga ha lesionado el desarrollo de las actividades agrícolas, ha debilitado las instituciones del gobierno y corrompido el respeto público por su eficacia; y finalmente ha socavado la capacidad del país para continuar con una senda de crecimiento estable. Colombia ha caído en una trampa de deshonestidad muy difundida a través de su sociedad más allá de su propio impulso y de la cual será muy difícil salirse." ¹⁷⁸

Hernando Gómez, en "La economía ilegal en Colombia"¹⁷⁹, define 4 indicadores que miden el impacto local y regional del tráfico de drogas, a saber: 1. Comportamiento de los salarios reales; 2. Evolución de los depósitos en las entidades financieras; 3. Dinámica del sector de la construcción; 4. tasa de desempleo. A partir de este planteamiento concluye el autor que "en las áreas rurales de las regiones afectadas por el tráfico de drogas, hay costos superiores que en el resto del país de otras actividades agrícolas. Hay una expansión del sector de servicios, ha disminuido el propio abastecimiento y por lo tanto son regiones de inflación (...) Todo indica que una parte importante de las ganancias del tráfico de drogas que fueron traídas al país, fueron legalizadas mediante inversiones en activos fijos, especialmente en finca raíz, lo que generó demanda especulativa y por lo tanto un rápido crecimiento de sus precios." ¹⁸⁰

¹⁷⁷Thoumi, Francisco Elías. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y política del narcotráfico". Editorial CEI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 89.

¹⁷⁸Thoumi, Francisco Elías. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y política del narcotráfico". Editorial CEI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 105.

¹⁷⁹Gómez, Hernando José. "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características, e impacto económico", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones CEI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 72 y ss.

¹⁸⁰Gómez, Hernando José. "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características, e impacto económico", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones CEI-CEREC. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990. Página 80.

En este proceso de integración con lo legal, la economía del narcotráfico ha tenido una participación reducida en el Producto Interno Bruto que podría encontrarse en el 2,36%. En áreas de economía campesina incrementó el salario mínimo, pero propició procesos inflacionarios, y, al ocasionar el abandono de la agricultura de pan coger, impulsó la importación de alimentos, que como consecuencia incrementaron el costo de la vida en estas regiones. Las comunidades indígenas, han señalado que con la incursión del dinero del narcotráfico en sus cabildos, el sistema cultural y político tradicionales se han visto desestabilizados, al propiciar violencia y falta de respeto por sus dirigentes tradicionales. A nivel urbano, la demanda en servicios propició un incremento del contrabando, que trajo como consecuencia un descenso en la producción y competitividad de productos nacionales en el mercado interno. Mientras tanto, a nivel de finca raíz, como se mencionó, generó una demanda especulativa que incrementó los costos reales de la propiedad. De otra parte, sirvió en el mantenimiento y creación de empleo, tanto en el sector rural como urbano. Sin embargo como consecuencia de la persecución y desmantelamiento de los carteles de la droga por parte de las Fuerzas Armadas, se ha vivenciado un incremento en el desempleo, así como la reducción de salarios reales. Asimismo, ya que el país no puede sostener un superávit permanente en la balanza de pagos, más exportaciones de drogas implican menos exportación de otros artículos, reduciendo directamente la posibilidad de competencia internacional del mercado legal colombiano en las nuevas estructuras económicas de la globalización.

Vale la pena señalar que debido al hecho de ser un negocio ilegal y, con ello, debido a la falta de información estadística precisa, podría suponerse que los ingresos reales del narcotráfico colombiano oscilan entre 5.000 millones a 3.000 millones de dólares, con base en apreciaciones de los organismos americanos de control de estupefacientes citados por Salomón Kalmanovitz¹⁸¹, quien afirma que "el impacto que tiene el narcotráfico en la economía colombiana es muy importante. La evidencia de divisas para financiar actividades no registradas podría rondar cifras del orden de US \$ 4.000 millones anuales, que incluyen contrabando de bienes, subfacturación de importaciones, sobrefacturación de exportaciones, fugas de capital, etc."¹⁸²

Lo cierto es que el narcotráfico ha buscado a través de la legalización de sus activos reconocimiento social, razón por la cual ha alterado los patrones de consumo, ha sesgado los procesos de urbanización en las principales ciudades del país y como consecuencia ha profundizado los niveles

¹⁸¹ Kalmanovitz, Salomón. "Análisis microeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", en: "Drogas, poder y región en Colombia", No. 1. Publicado por el CINEP, Santafé de Bogotá, Colombia 1995. Páginas 11-58.

¹⁸² Kalmanovitz, Salomón. "Análisis microeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", en: "Drogas, poder y región en Colombia", No. 1. Publicado por el CINEP, Santafé de Bogotá, Colombia 1995. Página 17.

de violencia y debilitado al Estado en la toma de decisiones en el ámbito de la política macroeconómica del país.

Esta economía subterránea, ilegal, criminal, que hace parte de una actitud histórica en el país, ha sido denominada por parte de los investigadores como una "Ilegalidad Consentida" que al ser utilizada por el narcotráfico en su afán de permear social, económica, política y militarmente la realidad del país, ocasiona un espejismo en la economía, fortalece las acciones violentas a nivel social y evidencia la inconsistencia de las acciones del Estado en la promulgación de medidas económicas que buscan facilitar la repatriación de capitales, así como en las medidas fiscales orientadas a ampliar la base de la tributación. "La ilegalidad consentida constituyó un campo abonado para el fortalecimiento del narcotráfico, el cual no ha tenido ninguna dificultad para movilizar internamente el excedente. Los barones han tenido toda la libertad económica para crear una industria del soborno e intimidación, para evitar las restricciones físicas y políticas para su acción. Esta ilegalidad consentida deja entrever una legalización subterránea del narcotráfico."¹⁸³ Es claro que la estabilidad de las organizaciones criminales del narcotráfico ha sido reforzada a nivel regional a través de la participación cada vez más fuerte en la financiación de campañas electorales, con la construcción de servicios públicos, entre otros, acciones que se inscriben en la existencia de un Estado parasitario o simbiótico, sin embargo al extenderse la cadena de lo ilegal a nivel nacional, se ha visto la creación de puntos de confrontación, lo que hace más necesaria una mayor corrupción.

2.5. La Contrarreforma agraria del narcotráfico

En 1988, según documento CONPES sobre Desarrollo Integral Campesino¹⁸⁴, se afirmaba por parte del gobierno que el 35% de la población del país habitaba en el sector rural colombiano, en donde se registraban las mayores deficiencias en la calidad de vida y los mayores índices de pobreza, con un 54% de los pobres del país. Si bien se señalaba como una de las causas la inequidad en la concentración de las tierras, por cuanto los campesinos, usualmente pequeños propietarios -83% de la población rural-, estaban obligados a ubicarse en predios con tamaño inferior a 10 hectáreas, la situación tendía a empeorarse por cuanto eran poco productivos y enfrentaban desventajas en la comercialización, lo que se percibía en los bajos precios pagados al productor en épocas de cosechas, debido a la débil capacidad negociadora y la alta estacionalidad y perecibilidad de su producción¹⁸⁵. Seis años después, en documento sobre "Política de modernización rural y desarrollo

¹⁸³ Samiento Palacio, Eduardo. "Economía del narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial La Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia 1997. Páginas 82-84.

¹⁸⁴ Documento CONPES DNP 2 362-JDA. "Programa de Desarrollo Integral Campesino". Bogotá 12 de abril de 1988. Página 5.

¹⁸⁵ Documento CONPES DNP 2 362-JDA. "Programa de Desarrollo Integral Campesino". Bogotá 12 de abril de 1988. Página 4.

en presarial campesino"¹⁸⁶ , las condiciones de pobreza descritas en las áreas rurales se mantenían, mientras que se reducía la población campesina al 26% a raíz de los procesos de migración, hacia centros urbanos y nuevas zonas de colonización, generados por los altos índices de violencia ocasionada por la presencia de grupos armados y delincuencia común.

Pero la situación de violencia, desigualdad e inequidad en la distribución de la propiedad rural, es un fenómeno que tiene sus orígenes en la estructura feudalista impuesta en la época de colonización española y mantenida después de los procesos de independencia. Ya desde 1866 las decisiones del Estado respecto a la propiedad de la tierra conjuraron la conformación de extensos latifundios en manos de un reducido número de particulares¹⁸⁷ . Las guerras civiles del siglo XIX , y los conflictos de principios del siglo XX , dificultaron la estabilidad en la tenencia y produjeron un proceso continuo de colonización. La violencia política de la década de los 50 condujo a un nuevo proceso de migración y colonización, con el cual se hacían menos claras las demarcaciones, la propiedad legal y la capacidad real de producción agrícola de los nuevos pequeños propietarios. Durante 1930 y hasta 1960 los procesos de apropiación de la tierra se adelantan de manera espontánea e individual a falta de una organización campesina e indígena que mediara los procesos de tenencia legal. Este aspecto se convierte en el motor de nuevas violaciones contra los pequeños propietarios que a falta de organización, recursos y medios para demostrar la propiedad legal, entran en el juego del endeudamiento, la pérdida de los terrenos hasta convertirse en campesinos asalariados de las grandes haciendas en las que han quedado inscritos sus predios.

Es sólo desde 1961 cuando el Estado comienza a mediar en los procesos de concentración de la propiedad territorial, a través de la Ley 35 sobre "Reforma Agraria", en la cual por primera vez se desarrolla el concepto de "Función Social de la Propiedad" y comienza una fase de cofinanciación de proyectos de colonización y adecuación de tierras para ampliar la frontera agrícola. Es precisamente en este hecho donde radica la problemática del campo, ya que el gobierno ha apoyado sin última e indiscriminadamente nuevas colonizaciones al tiempo que reformas agrarias, sin que haya habido una estrategia en áreas a colonizar, infraestructura indispensable para los nuevos asentamientos y legalidad de los procesos. Como resultado, la frontera agrícola se ha extendido de manera desordenada, los nuevos asentamientos han quedado completamente desvinculados debido a la falta

¹⁸⁶ Documento CONPES 2745. "Política de modernización rural y desarrollo en presarial campesino". Santafé de Bogotá, diciembre 7 de 1994.

¹⁸⁷ Medina Gallego, Carlos, en su investigación sobre "Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia", señala que en 1866 el General Tomás Cipriano de Mosquera, presidente de la República, expidió un decreto a fin de revisar los procesos de entrega de tierras en los remates hechos por el Estado de bienes pertenecientes a las comunidades religiosas, con los cuales se buscaba amortizar la deuda pública. Las tierras que pasaron a manos de particulares, fueron convirtiéndose en los latifundios del siglo XX , que además a falta de una demarcación entre los departamentos condujo a un desorden administrativo respecto a la extensión de los predios.

de infraestructura y el Estado ha perdido la dirección de acción en regiones apartadas. Aspectos aprovechados también por el narcotráfico en su consecución de predios.

Durante los últimos 37 años, el gobierno colombiano ha adelantado 8 reformas agrarias¹⁸⁸, con las cuales ha buscado acelerar los procesos de adquisición y compra de tierras a fin de distribuirlas equitativamente y apoyar su uso racional. Sin embargo, los resultados son bastante desalentadores al ver la acción del Estado en relación con la acción de los narcotraficantes en un lapso de tiempo mucho más corto. Murillo Castaño, señala que "el millón de hectáreas de excelentes tierras que han adquirido los narcotraficantes en los últimos diez años, contrasta con las 900.000 hectáreas distribuidas por el Incora en los últimos 25 años."¹⁸⁹

Así, el Estado colombiano ha mostrado su incapacidad de mediar en los problemas de tenencia de la tierra, al tiempo que ha permitido la pauperización y mayor empobrecimiento de la población campesina, situación que la ha hecho débil a la presión del narcotráfico y fácilmente influenciada por la riqueza que del negocio ilícito se deriva. Ya que el Estado no ha logrado crear las condiciones para generar un crecimiento sostenido en el medio rural, la población campesina ha suplido la mediación del Estado a través de la mediación de la guerrilla o los grupos de paramilitares dependientes del narcotráfico.

En 1988 el presidente de Fedelonjas, Oscar Borrero, dio a conocer las cifras sobre las inversiones hechas por el narcotráfico en propiedades rurales y urbanas. "En el período 1979-1988 aproximadamente 5.500 millones de dólares habían sido invertidos para comprar tierras en los departamentos del país, principalmente en Córdoba, Sucre, Antioquia, Meta y Magdalena Medio, zonas en las que se ha venido incrementando la violencia paramilitar."¹⁹⁰ Esta situación tiene su base en tres aspectos: 1. El reforzamiento de la lucha antisubversiva por parte del Estado a través de

¹⁸⁸ Las ocho leyes de reforma agraria son: 1. La Ley 35 de 1961, mediante la cual se estableció el concepto de función social de la propiedad. 2. La Ley 1 de 1968, buscó acelerar los procesos de adquisición de tierras destinadas a resolver los problemas de los pequeños arrendatarios en zonas afectadas por conflictos sociales. 3. La Ley 4 de 1973 definió los mecanismos para la calificación objetiva de compra de tierras. 4. La Ley 35 de 1982 o ley de amnistía, mediante la cual se facultó al Incora para comprar tierras en zonas afectadas por problemas de orden público, quedando la decisión de venta en los propietarios, lo que restringió la acción del gobierno. 5. La Ley 30 de 1988, mediante la cual se eliminó la calificación de los predios, el establecimiento de rentas específicas con destino al Fondo Nacional Agrario, y se delimitaron las zonas de reforma teniendo en cuenta la concentración de la propiedad, la presión de la tierra, la ruralidad y el desarrollo relativo. 6. La Ley 101 de 1993, a través de la cual se creó la Caja de Compensación Familiar Campesina. Para vincular al sistema de seguridad social al campesinado, así como buscó una distribución equitativa y uso racional de la tierra. 7. Ley 70 de 1993 o ley de titulación colectiva de predios a las comunidades negras del país y de ampliación de resguardos indígenas. 8. Ley 160 de 1994, que tenía como objetivo la distribución equitativa y el uso racional de la tierra, lo que implicaba dotar de tierras a los campesinos que no la poseían o la tenían en cantidades insuficientes. Para ese fin, la acción del Estado era la de otorgar subsidios para la compra de tierras y en propiciar una mayor participación y compromiso de los beneficiarios en el proceso de adquisición de los predios. Esta última ley tenía como meta para el período 1995-98 redistribuir 1 millón de hectáreas en beneficio de 70.000 familias sin tierra, así como titular 178.400 predios rurales para formalizar debidamente la propiedad.

¹⁸⁹ Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo" en: "Drogas ilícitas en Colombia" Editorial Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997. Página 262.

¹⁹⁰ Citado por Medina Gallego, Carlos. "Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia". Documentos Periodísticos. Bogotá, Colombia 1990. Página 260.

las Fuerzas Militares, a partir de 1978, 2. La presión de los grupos guerrilleros al establecer sistemas predatorios de extorsión contra los grandes ganaderos, reforzado por el secuestro y el cobro de impuestos de guerra; y 3. La propensión de los grandes propietarios de vender los latifundios al mejor postor, debido al problema de inseguridad. Con base en estos desarrollos -en la década de los 80's-, se fortaleció el papel del narcotráfico en el campo, al comprar grandes extensiones de tierras que si bien tenían problemas de seguridad, habían sido adquiridas por bajos costos. De esta forma, los nuevos propietarios lograron invertir los dineros provenientes del negocio ilícito, lavar las ganancias y mantener una inversión, ganando así reconocimiento económico. De otra parte, reemplazaron a los antiguos señores hacendados y comenzaron a apoyar los llamados grupos de autodefensas campesinas, con lo cual ganaban en reconocimiento social, al legitimarse como élite y establecer una dominación total, al tiempo que en reconocimiento militar, al apoyar la acción del Estado contra la subversión, lo que le daba legitimidad frente a las fuerzas armadas del país. Con el paso del tiempo, estas acciones militares desbordaron la simple acción antisubversiva, para constituirse en ejércitos del narcotráfico, mientras que las tierras compradas se convirtieron en refugio de los traficantes, espacios para montar laboratorios para el procesamiento de la coca y pistas de aterrizaje. La inversión por parte de los narcotraficantes no implicó, tampoco, un proceso de desarrollo en el campo colombiano. Esto es, no se dio un proceso de modernización agrícola ya que el interés de los narcotraficantes estaba orientado hacia la ganadería extensiva, que implicaba menos inversión, menos mano de obra y beneficios más directos, así como en la compra de tierras en zonas de expansión de fronteras a fin de levantar allí sus laboratorios, lo que en consecuencia se tradujo en mayor desempleo a nivel rural, más campesinos sin tierra y el abandono de la actividad de producción de alimentos, con la consecuente pérdida de capacidad de exportación e incremento de la importación y del contrabando. De igual forma, la presencia de los narcotraficantes tampoco ayudó al proceso de formación social y de cohesión de la población campesina, ya que en razón del fenómeno de colonización empresarial de algunos grandes narcotraficantes, fue necesario contratar mano de obra de otras regiones para las labores en cultivos ilícitos, procesamiento de materias primas y producción de drogas narcóticas, lo que originó la ruptura de las sociedades regionales existentes, al tiempo que el narcotráfico conformaba, con los recién llegados, su base social de apoyo¹⁹¹. Si bien la tierra era considerada como elemento de dignidad y respeto social al ser una forma de acumulación de la riqueza a través del trabajo duro, la introducción del narcotráfico en el

¹⁹¹ Reyes Posada, Alejandro, con base en su investigación de campo sobre "compra de tierras por parte de los narcotraficantes" afirma que hay dos fenómenos en la compra de tierras por parte de los narcos: "1). La compra por parte de los grandes capos que han monopolizado el negocio de la droga, especialmente en Antioquia, Magdalena, Boyacá y Valle del Cauca que se extiende hacia territorios distantes de sus lugares de origen y 2). La compra de tierra por pequeños y medianos intermediarios con dineros acumulados por el narcotráfico, que se realiza en cercanía a sus lugares de origen. El primero es un fenómeno de colonización empresarial en haciendas que se manejan por administradores contratados sin que existan relaciones con la sociedad local. Esta situación produce ruptura de las sociedades regionales, pues la propiedad pasa a ser concentrada por personas que sustituyen a las élites locales y no reemplazan sus funciones de liderazgo. El

campo cambia los valores que de allí se desprenden al convertirse en una forma de acumulación proveniente de lo ilegal. Se percibe así el cambio de valores:

Antes del narcotráfico	Después del narcotráfico
<ul style="list-style-type: none"> • Dignidad social, al procurar riqueza como consecuencia del trabajo duro y del ahorro. • Motivaba inversión privada a largo plazo. • Estaba relacionada a la manufactura y a la agricultura. • Inscrito a las actividades dentro del sistema legal. • Permitía el fortalecimiento de las estructuras sociales campesinas y con ello se reducía el conflicto social y la agresión. • Con base en los valores de trabajo duro, promovía otra serie de actividades como las educativas a fin de mejorar las capacidades de participación en el mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tierra para ganar aceptación social, como forma de acumulación de riqueza individual, resultado de una acción ilegal. • Genera tasas de intereses muy altos y por lo tanto al corto plazo. No implica necesariamente inversión. • Relacionada con la ganadería extensiva y el sector de los servicios. • Promueve nuevas instituciones informales que suplen el Estado. • Promueve el individualismo y con ello debilita las estructuras sociales y de cohesión en el campo. Genera nuevas movilizaciones e impide el fortalecimiento de las estructuras sociales. • Promueve la riqueza fácil y rápida, por lo tanto no le interesa invertir en educación, lo que cierra la capacidad de competir en el mundo moderno. Es una cultura del inmediatismo

El problema de la tenencia de tierras se vuelve más conflictivo, por cuanto se han incrementado los latifundios en manos de narcotraficantes y se han desviado las actividades propias de la agricultura. Según informe del Incora, citado por Reyes Posada, el 1.3% de los propietarios controla el 48% de las mejores tierras, mientras que el 68% de los propietarios -campesinos- sólo controlan el 5.2% del área ocupada. Además, la ganadería extensiva ocupa áreas valiosas con vocación agrícola¹⁹².

En 1992, según documento Conpes sobre desarrollo alternativo¹⁹³, se estimaba que en el país los cultivos de coca, amapola, y marihuana afectaron a 212 municipios e involucraron en forma directa o indirecta aproximadamente a 300 mil pequeños productores, que serían responsables directos del 50% ó 60% del área sembrada en coca; 15 a 20% del área en amapola y del 45% al 50% del área en marihuana en el país. Ese mismo año, el Incora reportó sobre la compra de tierras por parte de los narcotraficantes en 242 municipios del país. Con base en la investigación de campo realizada por Reyes Posada se logró establecer que en 1995, sólo tres años después, se registraba la compra de tierras en 409 municipios, lo que representaba un aumento del 69% y cobijaba el 42% del total de municipios existentes en el país -1039 municipios-.

segundo caso representa sólo el ascenso social de personas vinculadas a la región. Se transforma la estructura entre propietarios, en presarios y población campesina. Estos nuevos propietarios lideran pautas de inversión"

¹⁹² Ibid. Reyes Posada, señala además que la superficie de Colombia abarca 114 millones de hectáreas y el uso potencial de las tierras se distribuye así: 18.78 millones tienen vocación agrícola, de éstas sólo 1.77 millones admiten agricultura moderna sin restricción, 3.80 millones requieren obras de adecuación y 13.21 millones permiten cultivos asociados intercalados con cultivos permanentes, las restantes 95.22 millones tienen vocación para pastos naturales, pastos mejorados, bosques y áreas improductivas por limitaciones físicas. El autor concluye que el uso real de la tierra difiere notablemente del uso potencial en beneficio de la ganadería extensiva y en perjuicio de bosques y la agricultura.

¹⁹³ Documento Conpes 2734. "Programa de desarrollo alternativo". Santafé de Bogotá, 12 de octubre de 1994.

Con base en las encuestas realizadas por Reyes se pudo categorizar en 7 regiones la compra de tierras por parte de narcotraficantes, así:

- Costa Atlántica: Departamentos de la Guajira, Magdalena, César, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.
- Noroccidente: Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, y Chocó.
- Nororiente: Santander y Norte de Santander.
- Centro: Boyacá y Cundinamarca.
- Suroccidente: Valle del Cauca, Tolima, Huila, Cauca, Nariño.
- Orinoquía: Arauca, Casanare, Meta, Vichada.
- Amazonía: Caquetá, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Putumayo.

La tenencia de la tierra y las relaciones establecidas difieren en cada región según la tradición agrícola, la tradición feudal, la presencia de grupos guerrilleros, el desarrollo industrial de la región y la presencia del Estado. Sin embargo cabe destacar que las áreas de mayor concentración de tierras por parte de los narcotraficantes se ubican en los departamentos del Valle del Cauca, en donde los narcotraficantes han comprado cerca del 85.7% del territorio, Córdoba (84.6%); Quindío (75.0% del territorio); Risaralda (71.0%) Antioquia (70.9%); Cundinamarca (70.0%); Magdalena (66.0%) y la Guajira y el Tolima (66.0%), según informe de la Subdirección de Análisis Estratégico e Investigaciones de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Es claro que los narcotraficantes se han convertido en una verdadera barrera para una posible reforma agraria en Colombia al reforzar el proceso de concentración en la tenencia de la tierra. Las consecuencias de esta acción podrían implicar la incapacidad del país de abastecer los mercados nacionales con productos alimenticios, debido a la cada vez más promovida actividad de la ganadería extensiva. Además, perdería competitividad en los mercados internacionales con productos legales agrícolas, por cuanto ya se han extendido las compras de tierras a las zonas cafeteras, al litoral pacífico, al suroccidente y centro del país para desviarse hacia la ganadería. Si el Estado no se compromete en una reforma agraria real, en la que estén involucrados las propiedades de los narcotraficantes, así como en una modernización del campo, ampliando la infraestructura comunicativa que permita el mercadeo de los productos legales alimentarios, la estrategia de colonización y reforma agraria estarán llamadas al fracaso, pues la producción siempre muere en la fase de comercialización, debido a los altos costos que implica el sacar los productos desde las áreas productivas campesinas. De otra parte, al dejar incrementar la capacidad de influencia en el campo por parte de los narcotraficantes, el Estado se juega la posibilidad de dirigir las reformas agrarias,

ganaderas y alimentarias del país. De otra parte, pierde la posibilidad de liderar los procesos sociales de cohesión y estructuración social, incrementándose, como ha sucedido en los últimos años el número de actos violentos en las zonas rurales, las migraciones masivas y la continua expansión desorganizada de la frontera agrícola, perdiendo en protección del medio ambiente y de los sistemas ecológicos sensibles de los Andes. Así podría asegurarse que el gran perdedor de la inversión del narcotráfico en el campo es el sector agrario del país.

Mientras la pobreza y las bajas condiciones de vida continúen, seguirá el campo no sólo siendo tierra abonada para el narcotráfico, sino además espacio de violencias, no de la paz. El proceso de paz en el campo exige una activa participación de los actores allí involucrados, esto es, implica un diálogo abierto entre campesinos vinculados a cultivos ilícitos, colonos dependientes de la producción ilegal, paramilitares ejecutores de la violencia en zonas de producción, guerrilla involucrada en el negocio ilegal y las instituciones del Estado. No implica legalizar los actores del narcotráfico, mas buscar las soluciones a una situación que exige claridad en el tratamiento. Mientras no se sienten las bases del diálogo se seguirá tolerando la actividad ilegal como único mecanismo de supervivencia para una población que se encuentra en la pobreza total. Las manifestaciones campesinas contra la fumigación de cultivos ilícitos son expresiones obvias, por cuanto se han desorganizado sus economías campesinas, dependientes del narcotráfico, sin embargo, la utilización de estas acciones por parte de la guerrilla y el narcotráfico busca desestabilizar el orden público y reducir la capacidad de decisión del Estado respecto a las medidas ya en consideración. La falta de iniciativas y la poca presencia del Estado en zonas de colonización es campo para los narcotraficantes que han llenado el vacío institucional, pues allí constituyen sistemas de seguridad social al proveer ingresos y asegurar el transporte y buenos precios a la producción campesina, aspecto que nunca antes nadie había garantizado. Pero esa aparente posibilidad económica, tiene fuertes implicaciones negativas en la aceleración de la tasa de destrucción del bosque amazónico y las zonas andinas de páramo, en la falta de alimentos, en la urbanización caótica, en la inflación, en el aumento de los índices delictivos, en el desplazamiento de las comunidades indígenas y en la corrupción de las autoridades regionales y locales, así como de la fuerza militar y la policía.

2.6. Apreciaciones finales y valoración

El proceso de narcotización de la realidad colombiana no está relacionado simplemente con el hecho de haber añadido el prefijo "narco" a una serie de actividades relacionadas con la ilegalidad del negocio de las drogas. Significa, más allá, la incapacidad del Estado de dar soluciones socio-

políticas y económicas a largo plazo, a la falta de voluntad política para promover y gestar una sociedad cohesiva y a la ambigüedad que ha acompañado el desarrollo de la lucha antinarcóticos. Esta narcotización ha significado, para el Estado, el cambio de perspectiva frente a los problemas estructurales que lo originaron, para pasar a convertir al narcotráfico en el problema estructural de las situaciones de violencia, impunidad, inseguridad, pobreza y terror. Esta visión totalizadora y miope, impide considerar al narcotráfico dentro de la espiral de la violencia que ha golpeado a Colombia desde comienzos del siglo XX, para convertirlo en elemento único de violencia contra la sociedad y el Estado.

La violencia, resultado de un Estado caracterizado por soluciones a corto plazo, inmediatas y ambiguas a través de las cuales se ha fortalecido el centralismo del gobierno y el abandono de regiones territorialmente distantes de la capital pero socialmente inestables, está en relación con una fallida reforma agraria que, en lugar de mediar por una distribución equitativa de la tierra a fin de fortalecer las estructuras y organizaciones campesinas e indígenas, así como abrirle al país la posibilidad de competir en el mercado internacional, ha ocasionado profundas brechas entre ricos y pobres, ha promovido la destrucción ecológica, el desarrollo desordenado y la desviación de la utilización de la tierra para actividades como la ganadería extensiva en terrenos propicios para la agricultura. Es una violencia vinculada a la aceptación de una economía ilegal, oscura, subterránea, a través de la cual se legaliza lo ilegal y se legitiman las formas de llevarlo a cabo a fin de utilizarla en su beneficio. Una violencia relacionada con la debilidad de las instituciones estatales que han actuado de manera separada sin ninguna estrategia central de acción, razón por la cual se vuelven corruptibles así como focos de corrupción; una violencia relacionada con una justicia llena de vacíos y abusos respecto a la utilización del derecho penal, que castiga todo, pero al mismo tiempo es objeto de corrupción, impunidad y desconfianza; una violencia que ha dejado a la sociedad civil sin capacidad de organización, con necesidad de acceder a la llamada dignidad social a través del manejo individual y sin importar los mecanismos que se utilicen a fin de lograrla, y una violencia originada por unas condiciones de pobreza que median en la participación en el negocio de los ilícitos, así como unos valores sociales débiles que impulsan la aceptación de los valores promovidos desde la ilegalidad. El desarrollo del fenómeno del narcotráfico responde así a una acumulada deuda social del Estado hacia la sociedad civil, que no ha sido superada y que por lo tanto abre paso a la legalización de la ilegalidad como único medio para acceder no sólo a la dignidad de la persona, sino también a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. La pregunta sobre el costo social en

esta lucha contra las drogas, implica necesariamente pensar en quién está dispuesto a pagarlo¹⁹⁴. La sustitución de cultivos es sólo una acción permanente si se consigue realmente un compromiso mayor de la comunidad internacional y una política a largo plazo a nivel nacional. La erradicación es sólo un instrumento factible cuando se abra la capacidad negociadora y de venta de los productos legales campesinos en los mercados nacionales e internacionales. El desmantelamiento de los llamados carteles de la droga es sólo realizable, en tanto la comunidad internacional selle compromisos relacionados con el manejo financiero y bancario que impida la movilización de dineros provenientes de la industria ilegal de las drogas. El consumo es controlable, sólo en tanto exista voluntad política y recursos económicos para emprender campañas de prevención y rehabilitación reales y mientras que disminuyan las causas sociales y económicas que promueven el consumo en los países afectados por este fenómeno. Así, el crimen se convierte en medio de participación económica y social, y de influencia política bien regional, local o nacional. De igual forma se convierte en una especie de protesta contra la incapacidad del Estado de emprender y promover estrategias sociales y políticas acordes con el problema, pero, sobre todo, el crimen se convierte en el nuevo esquema de valores de la sociedad civil. Se percibe así en este nuevo abanico de valores:

- Juego de lealtades: con quien cultiva la hoja, con quien compra la hoja, con quien la procesa, con quien trae el dinero, con quien satisface la necesidad del drogadicto.
- Juego de afectos: con quienes brindan la posibilidad de conseguir lo que hasta el momento se les ha negado de forma legal.
- Juego de aspiraciones de ascenso social: definido desde lo ilegal, ya que la legalidad ha cerrado las posibilidades a los individuos. Definido por la dignidad en términos de posesión material. Definido por la capacidad de influir en las decisiones políticas.
- Juego de reconocimiento: en los campos económico, social, político y hasta militar. Que han implicado consumo suntuoso, compra de finca raíz tanto en el campo como en las ciudades, creación de ejércitos paramilitares, formación de bases sociales de apoyo a través del asesinato, el desalojo de miles de campesinos de sus zonas para repoblarlas con quienes apoyan la industria ilegal. También se ha hecho realidad en el apoyo financiero de campañas electorales, en la construcción de servicios para sectores afectados por la pobreza, en el incremento del contrabando y la destrucción de la industria nacional.

¹⁹⁴ Análisis con base en informaciones producidas en la entrevista realizada por la autora del texto al Profesor Ph.D. Guillermo León

- Juego de individualidades, ya que las acciones comunitarias y la organización no brindan resultados. Así los núcleos familiares empiezan a perder valor, la comunidad no se mira como espacio de desarrollo personal, sino como barrera para acceder a lo ilegal, las instituciones como entes burocráticos, lentos y sin capacidad de acción.
- Juego de la inmediatez y del dinero fácil, mas no del trabajo duro y del esfuerzo.
- Juego de la deshonestidad, pues el crimen mismo castiga a quien es honesto. El círculo vicioso sobre: "respeto a la ley" => "infringir la ley", se mide con relación a quienes la infringen, mas no en relación a quienes la cumplen, ya que si "los otros no respetan las normas, por qué he de respetarlas yo.

El negocio ilícito de las drogas ha demostrado ser un fenómeno depredatorio en todos sus aspectos, sus alianzas responden a los intereses como industria ilegal, dentro de la cual el abanico de actores es cada vez más extenso.

Como fenómeno depredatorio, el narcotráfico ha motivado, en el ámbito social, la anomia, esto es el desconocimiento sistemático de las normas sociales que permiten una convivencia ciudadana pacífica, por cuanto ha llegado a instaurarse socialmente a través del terrorismo, a través de la corrupción, a través de la satisfacción de algunas necesidades básicas, y, por que a falta de justicia, actúa como juez y violador. Así se ha dado la aceptación de lo inaceptable, la legitimación de la ilegalidad como forma de vida y de convivencia en una sociedad motivada por los valores impulsados por el narcotráfico en su afán de incursión social: esto es, consumo, inmediatez, no compromiso social, individualismo, rechazo al Estado por su incapacidad. Así mismo, en esta cadena de depredación, el narcotráfico ha utilizado las fuerzas en el poder y en la lucha. Significa ello, que ha impulsado los grupos de autodefensas, para convertirlos en batallones al servicio de sus bienes, ha utilizado la guerrilla en su afán de seguridad y protección, convirtiéndola en una organización más de la droga y perdiendo así su orientación y su papel como actor político. En estos términos, cualquier proceso de paz, o bien tiene que legitimizar a todos los actores involucrados en el enfrentamiento y en la lucha contra la droga o bien luchar contra todos al convertirse en elementos de perturbación social y de desestabilización del sistema. Esta ambigüedad en la lucha ha debilitado a los gobiernos, que si bien han empezado diálogos de paz con los grupos guerrilleros, han detenido sus propósitos a raíz del incremento de acciones por parte de la guerrilla, debido al enfrentamiento con otros grupos armados y a raíz del desorden social ocasionado por las migraciones campesinas y

Escobar, director de la Fundación Simón Bolívar, en Santafé de Bogotá el 22 de diciembre de 1997.

la colonización no planificada de nuevas tierras, en donde la violencia hace parte del diario transcurrir. Ha utilizado igualmente a los campesinos al convertirlos en trabajadores de sus cultivos ilegales y mano de obra en las haciendas, impidiendo la formación de una estructura social en el campo y desvirtuando la utilización de la tierra, haciéndolos dependientes no sólo del dinero fácil, sino del contrabando de productos básicos que nunca más han sido sembrados allí. Ha utilizado a las fuerzas militares para fortalecer su lucha antsubversiva, a fin de conompearlas y disminuir su capacidad de movilización ciudadana al sembrar dudas sobre su accionar. Ha utilizado los partidos políticos, apoyando financieramente los candidatos y sacando los suyos propios, a fin de asegurar sus bienes e influir en la toma de decisiones. Ha utilizado las reformas emprendidas por el gobierno para legalizar sus activos -a través de las amnistías fiscales y tributarias-, así como ha utilizado las políticas de reforma agraria y colonización, para ocupar tierras ecológicamente delicadas y establecer allí sus laboratorios y plantíos y a fin de seguir manejando el negocio desde la clandestinidad, pero básicamente, para crear sus propias zonas de seguridad en donde desarrollan un propio Estado y gobierno de la droga, al tiempo que se convierten en los nuevos hacendados feudales, promoviendo mayor desigualdad en el campo, más desempleo, mayor violencia y menor producción. Ha utilizado también al Estado por cuanto ha permitido una ilegalidad que le hace más dependiente e internacionalmente menos creíble, esto es, menos soberano. El narcotráfico como fenómeno depredatorio genera también violencia en su afán de participación socio-económica-política.

En últimas, el problema de la lucha contra el narcotráfico tiene que dejar de ser medido por el número de laboratorios desmantelados, el número de capturados, las toneladas confiscadas, las hectáreas sembradas, para entrar a ser observado en torno a la violencia que genera y en torno a su significado económico en la economía ilegal y legal.

El Estado se ha caracterizado por una miopía ya que le ha faltado capacidad anticipatoria orientando sus acciones desde la improvisación, como consecuencia de la falta de un proceso de seguimiento, esto es, de una cultura estadística e investigativa que permita registrar y evaluar los desarrollos del fenómeno y los aspectos críticos en el proceso. Debido a esta situación, cualquier tipo de política tomada por el gobierno es falsa ya que no responde a la situación existente, lo que permite afirmar que si las decisiones del Estado se basan en supuestos falsos, las políticas fracasarán. Si las políticas son falsas sus consecuencias serán igualmente falsas, quitándole la posibilidad al Estado de mediar y legalizar sus decisiones. El resultado puede ser una total equivocación en las políticas jurídicas, agrarias y alimentarias que colocarían al país en manos del narcotráfico.

De otra parte, el espacio geopolítico de las drogas para América Latina fueron, son y seguirán siendo los Estados Unidos, no sólo porque allí está el principal consumidor de drogas ilegales, porque allí está el "garrote" de las políticas económicas de los países andinos, porque las relaciones bilaterales se han establecido en relación al tópico de las drogas -caso de la certificación-, sino también porque Europa no ha representado una alternativa política en América Latina. Sólo cuando Europa esté dispuesta a ser un contrapeso de los Estados Unidos en relación a este tema, podrán abrirse nuevas perspectivas de lucha no necesariamente desde la represión. Si bien Europa ha mostrado un matiz más preventivo y de rehabilitación, no se ha visto una voluntad de contrarrestar significativamente la tesis prohibicionista americana.

De otra parte, el Estado ha sellado su lucha contra la droga con base en una mentalidad de guerra, heredada de la doctrina de seguridad nacional, a través de la cual se ha reforzado la participación militar y el uso del derecho penal. Como consecuencia, se ha militarizado la vida civil y con ello se ha incrementado la violación de los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional. La represión ha promovido en Colombia la sanción de decretos y leyes cada vez más coercitivos a través de los cuales todos los individuos de la sociedad se ven afectados en sus libertades. La rama judicial ha sido la más afectada en esta lucha contra el narcotráfico, aspecto que evidencia el número de víctimas y en la imposibilidad de realizar un Estado de Derecho, según lo estipulado en la Constitución. Esta rama del poder, exige no sólo mayor presupuesto, sino también permanente mejoramiento del perfil profesional a fin de evitar una débil gestión y con ello mayor impunidad y desconfianza en la ley. Así se hace claro, nuevamente que si bien el narcotráfico apoya, para su beneficio, al gobierno, no defiende necesariamente una democracia, sino por el contrario promueve un Estado dictatorial y represivo, en el que los individuos ven cada vez más restringido su desarrollo personal.

Colombia ha pasado en los últimos años de ser un país inportador de materia prima y procesador a convertirse en cultivador, procesador y distribuidor. Esta evolución conduce a concluir que la política de represión en sus aspectos de erradicación y control, no puede ser la única solución a un fenómeno que está enraizado en la ausencia del Estado y la creciente pobreza de la población. El Estado tiene que ser capaz de recuperar su legitimidad a fin de promover socialmente un rechazo hacia lo ilegal.

De otra parte, es claro que el consumo se ha incrementado, lo que hace necesario también redefinir una política de prevención y rehabilitación dirigida especialmente a la gran masa de población juvenil en las grandes ciudades, en donde el fenómeno se ha percibido con mayor preocupación. Implica por lo tanto dejar de ver lo social como un complemento de lo represivo, sino más bien como una política por sí misma indispensable en el conjunto de lucha contra las drogas ilegales. En esta política social, se debe reforzar igualmente la sustitución de cultivos a fin de convertirla en una solución real a largo plazo, y no en un mito a corto y mediano plazo como resultado de una administración presidencial. Mientras la infraestructura y capacidad de comercialización de los productos legales no exista, no será posible tampoco convertir en realidad la política de sustitución. Golpear a los campesinos, es decir el eslabón más débil y menos favorecido de la cadena en la lucha contra el narcotráfico, no soluciona el problema, ya que las ventajas económicas se siguen localizando en la distribución, transporte y comercialización. Mientras se sigan apoyando operaciones represivas, lo único que Colombia pierde es su ventaja comparativa en la producción hasta dejar de jugar un papel importante en la problemática de la droga, pero sin ganar en la solución real de los problemas sociales, económicos y políticos. Por el contrario, ha de encontrarse al final, en una guerra total, fuera del combate del narcotráfico, pero destruida su estructura social, productiva y de participación. La política represiva puede disminuir las ventajas económicas comparativas que Colombia ha tenido con relación al mercado de drogas, pero no ha de producir un proceso de mejoramiento de esas situaciones, por el contrario se agudizará la crisis.

A nivel latinoamericano y de integración, los esfuerzos del continente a fin de intervenir activamente en la formulación de una política internacional, ha sido mínima, debido a la falta de trabajo conjunto. Si bien, en los inicios de los años 90 se lograron ventajas económicas para los países andinos tanto en Europa como en Estados Unidos, estos esfuerzos no se han mantenido, lo que ha promovido una política unidireccional en la lucha, que adolece, como lo señaló el Director de la Policía Antinarcóticos de Colombia, Coronel José Leonardo Gallego, en la falta de responsabilidad compartida: "a nosotros nos parece que no debe seguirse clasificando a los países frente al narcotráfico en la forma que se ha estado haciendo tradicionalmente. En el exterior se considera que los países fuentes de las drogas son únicamente los que tienen la desgracia de que existan cultivos ilegales en sus territorios. Nosotros estamos firmemente convencidos de que este es un concepto que hay que renovar por completo. El narcotráfico está también en los países desarrollados que fabrican los precursores, en los países que lavan el dinero."¹⁹⁵ Asimismo fue claro que la ayuda internacional brindada no es representativa en relación a la magnitud del problema, lo que afecta el desarrollo de

los programas de lucha y debilita la acción del Estado, así como lo hace más dependiente de la política estadounidense, por cuanto los recursos provenientes representan la mayoría de la colaboración internacional.

En breve, se puede afirmar, como algunos analistas, que la población ha caído en la trampa de la deshonestidad, al aceptar el negocio ilícito como medio para conseguir lo que el Estado y sus instituciones no le han podido asegurar. El Estado por su parte ha utilizado lo ilegal para fortalecer su posición, sin darse cuenta que ha perdido en su capacidad decisoria y de lucha contra el crimen. La comunidad internacional ha utilizado el fenómeno del narcotráfico como presión para el control de narcóticos, sin mediar que existe una relación de interdependencia en las diferentes esferas del proceso. Esto es, en control de químicos, en control de insumos, en control de consumo, en prevención, en control bancario y financiero. Mientras que a nivel interno, la espiral de la violencia se refuerza, por cuanto se convierte en motor de movilización social y rector de la dinámica de asentamiento y desarrollo. Esta situación implica la pérdida y desviación de la inversión extranjera, así como una barrera para la repatriación de capitales, que en últimas afecta nuevamente la estabilidad económica del país y su efectiva participación en el mercado internacional.

A nexo

¹ Relación de demandas de extinción de dominio presentadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes 1997

FECHA	NOMBRE	VALOR (peso Colombiano)*
21 de febrero de 1997	Jairo Correa Alzate	\$ 1.000.000.000,00
21 de febrero de 1997	Sociedad Correa Alzate	\$ 3.000.000.000,00
14 de marzo de 1997	Iván Urdinola Grajales	\$ 1.000.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 100.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 20.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 80.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 100.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 80.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 100.000.000,00
02 de abril de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 500.000.000,00
22 de abril de 1997	Otoniel de Jesús González	\$ 600.000.000,00

¹⁹⁵ Coronel José Leonardo Gallego, Director de la Policía Antinarcoóticos de Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto el 7 de noviembre en la Dirección de la Policía Nacional, Santafé de Bogotá, Colombia.

22 de abril de 1997	Otoniel de Jesús González	\$ 50.000.000,00
22 de abril de 1997	Juan Carlos Ramírez	\$ 100.000.000,00
20 de mayo de 1997	Herederos de Pablo Escobar	\$ 5.000.000.000,00
23 de mayo de 1997	Hermanos Ochoa Vásquez	\$ 500.000.000,00
05 de junio de 1997	Herederos Gustavo Gaviria	\$ 1.000.000.000,00
05 de junio de 1997	María Eugenia Vásquez	\$ 10.000.000,00
24 de junio de 1997	Juan Pablo Escobar Henao	\$ 2.500.000.000,00
26 de junio de 1997	Hermanos Ochoa Vásquez	\$ 1.000.000.000,00
26 de junio de 1997	Hermanos Ochoa Vásquez	\$ 1.000.000.000,00
29 de junio de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 5.000.000.000,00
01 de agosto de 1997	Pablo Escobar Gaviria	\$ 2.000.000.000,00
12 de agosto de 1997	Herederos Gonzalo Rodríguez G.	\$ 417.700.000,00
12 de agosto de 1997	Eduardo Dávila Amanta	\$ 500.000.000,00
19 de agosto de 1997	Miguel Rodríguez Orejuela	\$ 627.200.000,00
26 de agosto de 1997	Marilyn Gasca Castro	\$ 500.000.000,00
16 de septiembre de 1997	Iván Urdinola Grajales	\$ 100.000.000,00
16 de septiembre de 1997	Herederos Gustavo Gaviria	\$ 900.000.000,00
16 de septiembre de 1997	Eduardo Dávila Amanta	\$ 800.000.000,00

- No es valor real del bien.

Peticiones de extinción de dominio presentadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes

FECHA	PETICION	VALOR
13 de febrero de 1997	Pastor Perafán Homén	\$ 1.000.000.000,00
14 de marzo de 1997	Pastor Perafán Homén	\$ 100.000.000,00
29 de abril de 1997	Guillermo Ortiz Gaitán	\$ 150.000.000,00
05 de mayo de 1997	Pastor Perafán Homén	\$ 5.000.000,00
10 de junio de 1997	Sheila Arana de Nasser	\$ 10.000.000.000,00
29 de julio de 1997	Guillermo Ortiz Gaitán	\$ 100.000.000,00

Las 35 acciones equivalen a 39.939.900.000,00 pesos colombianos

1

Prevalencia de Vida de Consumo de Basuco, Coca, Marihuana según variable sociodemográfica. Colombia 1996.

	BASUCO	MARIHUANA	COCAINA
Genero:	Total: 385.625 (1.5%)	Total: 1.368.952 (5.4%)	Total: 400.473 (1.6%)
Hombres	310.125 (2.5%)	1.074.543 (8.6%)	332.303 (2.7%)
Mujeres	75.501 (0.6%)	312.409 (2.4%)	68.171 (0.5%)
Edad			
12-17 años	26.854 (0.5%)	159.285 (2.9%)	24.993 (0.5%)
18-24 años	64.664 (1.3%)	315.562 (6.6%)	53.241 (1.1%)
25-44 años	274.259 (2.6%)	755.259 (7.2%)	255.778 (2.5%)
45-60 años	19.848 (0.4%)	156.846 (3.2%)	66.462 (1.3%)
Nivel Educativo:			
Ninguno	10.599 (0.7%)	40.841 (2.8%)	77 (0.0%)
Primaria Incompleta	57.322 (1.2%)	231.797 (4.7%)	54.435 (1.1%)
Primaria Completa	62.358 (1.4%)	142.399 (3.1%)	32.625 (0.7%)
Secundaria Incompleta	118.368 (1.5%)	449.039 (5.7%)	114.837 (1.5%)
Secundaria Completa	64.782 (1.6%)	251.163 (6.2%)	89.853 (2.2%)
Universitaria	72.197 (2.6%)	271.713 (9.7%)	108.646 (3.9%)
Actividad Principal:			
Buscando Trabajo	67.548 (6.0%)	154.292 (13.7%)	64.989 (5.7%)
Trabajó	254.353 (2.2%)	809.481 (7.0%)	244.985 (2.1%)
No trabajó, pero no tenía	5.448 (1.6%)	27.718 (8.0%)	14.262 (4.1%)
Rentista, pensionado	2.666 (0.7%)	23.019 (6.2%)	8.588 (2.3%)
Oficios del hogar	34.883 (0.5%)	143.524 (2.2%)	
Estudiando	20.298 (0.4%)	221.282 (3.9%)	41.749 (0.7%)
Discapacitado o inválido	429 (0.2%)	7.638 (4.4%)	
Región:			
Pacífica	115.465 (2.5%)	295.802 (6.3%)	88.661 (1.9%)
Antioquia	84.560 (2.4%)	405.265 (11.7%)	82.814 (2.4%)
Central	63.989 (2.0%)	172.831 (5.4%)	62.205 (1.9%)
Bogotá D.C.	73.760 (1.8%)	275.955 (6.7%)	96.905 (2.3%)
Antiguos territorios	3.402 (1.2%)	6.996 (2.5%)	2.157 (0.8%)
Atlántica	28.274 (0.5%)	126.508 (2.4%)	34.193 (0.6%)
Oriental	16.175 (0.4%)	103.596 (2.3%)	33.538 (0.7%)

La Prevalencia de consumo en la vida de heroína fue muy baja. En total se estiman 12.566 el número de personas que han consumido heroína alguna vez en la vida. Para la morfina se estimaron 54.739 consumidores. Estos casos corresponden a personas que la han usado con o sin medicación médica.

La Prevalencia de Vida de consumo de Alcohol está en el 35.5% de la población, mientras el consumo de Tabaco está en 18.5%. Rodríguez Ospina, Edgar. "Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 1996". Dirección Nacional de Estupefacientes - CEIS - Fundación Santa Fe. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

¹ **Prevención y rehabilitación - Recursos empleados en la lucha contra las drogas, 1981-1994 (en millones de pesos colombianos)**

Entidades que efectúan el gasto	1981	1992	1993	1994
I. Sector Central				
a. Ministerio de Educación		98.5		670.8
b. Ministerio de Salud	25.0		20.5	1,557.6
c. Ministerio de Comunicaciones			405.8	235.6
d. Consejería Presidencial para la Juventud, la mujer y la familia.				1,024.6
SUBTOTAL SECTOR CENTRAL	25.0	98.5	426.3	3,488.7
II Departamentos				
a. Atlántico				45.8
b. Caldas				980.0
c. Santander				688.6
SUBTOTAL DEPARTAMENTOS				1,714.3
III. Municipios				
a. Bogotá				531.8
b. Medellín				224.3
SUBTOTAL MUNICIPIOS				756.1
TOTAL	25.0	98.5	426.3	5,959.2

* Fuente: Actas del Consejo Nacional de Estupefacientes, Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. Citado por López Restrepo, Andrés. "Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia". Santafé de Bogotá, Colombia 1997. Página 443.

3 EL NARCOTRÁFICO EN ALEMANIA : LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA EN POSDE LA SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. Alemania mercado importante del narcotráfico

"Altas tasas de criminalidad más insuficientes procesos de penalización han generado en la conciencia de los ciudadanos una imagen según la cual el delito llega a ser excesivo y el Estado no está en la condición de proteger a sus ciudadanos." (T'dla).¹ De alguna manera esta anotación refleja el sentimiento de los alemanes, para quienes la cuestión de la seguridad se ha convertido en un rompecabezas en el que están inscritos muchos personajes de la criminalidad organizada. El 50% de los alemanes del occidente, y el 72% de los de la antigua República Democrática Alemana no se sienten protegidos por la policía. De igual forma, se señala que el 36% de occidente contra 52% de encuestados en oriente piensan que en Alemania el delincuente está mejor protegido que un ciudadano normal.² Este sentimiento de desprotección y de desconfianza nace en una Alemania afectada considerablemente por la criminalidad en todos los renglones. Después de la caída del muro y los drásticos cambios sociales y económicos ocurridos en Europa oriental, el narcotráfico ensanchó sus redes y su modo de operar, incrementando no sólo la cantidad de droga ilegal a través de las rutas de oriente, sino también las diferentes formas de delito que se generan como consecuencia del consumo.

El consumo de Drogas ilícitas en Alemania es inquebrantable, esto es, el número de consumidores registrados por la policía ha aumentado considerablemente en los últimos años y la orientación al consumo de sustancias "duras" parece ser la nueva directiva. "En 1998 se incrementó considerablemente el número de primeros consumidores de drogas duras a un total de 20 943 personas, lo que representa un incremento del 1,7% en relación al año anterior. Este desarrollo se presenta en cada una de las diferentes drogas de manera diferente. Mientras que se registró un alto incremento en el consumo de anfetaminas (+20,2%) y cocaína (10,6%), disminuyó el número de consumidores de heroína (-1,3%), Extasi (-25,5) y LSD (-19,6%)."³

¹ W assem ann, Rudolf. "Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis. Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte", diario Das Parlament, B 23/95 del 2 de junio de 1995. Página 6. Texto "Die Entwicklung der Organisierte Kriminalität in Deutschland". Página 23. "Hohe Kriminalitätsrate plus unzulängliche Strafverfolgung haben sich im Bewußtsein weiterer Bevölkerungsteile zu dem Bild verfestigt, daß das Verbrechen überhandnimmt und der Staat nicht in der Lage ist, seine Bürger davor zu schützen."

² Noelle-Ncum ann, Elisabeth. "Kein Schutz, keine Gleichheit, keine Gerechtigkeit" en: Diario Frankfurter Allgemeine del 8 de marzo de 1995. Página 5.

³ Bundeskriminalamt. „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland-Kurzdarstellung“, Wiesbaden, 1998. Página 6.

Tabla 2 : Consumo de drogas duras por primera vez

Drogas años	Heroína	Cocaína	Anfetamina	LSD	Varias	Extasi
1991	67,5%	17,8%	11,4%	1,8%	1,4%	0%
1993	59,8%	23,1%	13,5%	1,2%	2,4%	0%
1995	39,6%	24,1%	17,7%	4,4%	0,7%	13,5%
1997	35,4%	20,8%	22,3%	5,5%	0,6%	15,3%
1998	34,5%	22,7%	26,5%	4,3%	0,7%	11,3%

* Informe anual de la Oficina de Criminología de la República Alemana (BKA) años 1995, página 57, y 1998, página 8. Datos parciales del Ministerio del Interior sobre 1996 (desde enero, inclusive octubre) muestran un incremento del 13,7% en el número total de casos registrados por la policía de personas que por primera vez consumían drogas duras. Esto es en total 1995: 10.678, mientras en 1996: 12.144.

Según Norbert Seitz, representante de la oficina encargada del asunto de drogas del Ministerio del Interior "Las consecuencias en la salud debido al consumo de droga son enormes. En Alemania hay por lo menos 120.000 adictos de las llamadas Drogas Duras, pero más claramente de Heroína. Estas son personas que no pueden trabajar para sí, y tampoco tienen un ingreso sensato o razonable. Por el contrario viven de la ayuda social. Son personas que viven en la miseria de la droga. Si no llegan a la muerte debido a una sobredosis bien sea por una receta médica falsa a través de la cual consiguen las sustancias, simplemente mueren como consecuencia de la adicción, en cualquier momento." (T'da)⁴

De otra parte, el país se ha convertido no solamente en consumidor, en lugar de tránsito hacia Europa central, sino también en país productor. El desmantelamiento de laboratorios para la producción de sustancias ilegales son un signo de la nueva problemática de las drogas en Alemania. En este sentido, es llamativo el hecho de que la mayoría de laboratorios han sido utilizados para la producción de sustancias sintéticas. Respecto a los laboratorios desmantelados en el período enero-octubre 1996 el número sumaba alrededor de 13, lo que implica un incremento (2 más) con respecto a las cifras durante el mismo período de tiempo de 1995. En el informe de la policía criminal alemana de 1998 se señala que "en 1998 fueron desmantelados 15 laboratorios (en 1996: 16), cuyo objetivo básico era la producción de drogas alucinógenas y estimulantes. En diez de ellos se llevaba a cabo la producción de anfetaminas, mientras que

⁴ Seitz, Norbert, representante del Ministerio del Interior alemán, área de asuntos para drogas. La entrevista fue realizada por la autora del texto el 19 de noviembre de 1995 en Bonn. "die gesundheitlichen Folgen des Drogenkonsums sind schon enorm. Allein in der Bundesrepublik Deutschland sind etwa 120.000 Abhängig von sogenannten Haschisch-Drogen, ganz deutlich von Heroin. Sie sind Leute, die weder selbstständig arbeiten können, noch sonst ein vernünftiges Auskommen haben, sondern ganz von der sozialen Hilfe leben. Sie leben in Drogenland, und sie kommen entweder durch eine Überdosierung von Heroin zum Tod durch falsches Verschreiben, oder aber sterben irgendwann an den Folgen ihrer Sucht."

en dos de ellos se producían derivados sintéticos de las anfetaminas, caso de la llamada droga éxtasy.⁵

Tabla 3: Cantidad de drogas decomisadas en la República Federal Alemana

Drogas incautadas en Alemania	1994	1995	1997	1998
HEROINA	1.591 Kg	993 Kg	722,2 Kg	685,9 Kg
COCAINA	767 Kg	1.846 Kg	1.721,2 Kg	1.133,2 Kg
CANABIS	4.033 Kg	3.809 Kg	4.167,3 Kg	14.897,2 Kg
MARIHUANA	21.660 Kg	10.436 Kg	7.327,6 Kg	6.109,5 Kg
ANFETAMINAS	120 Kg	138 Kg	233,6 Kg	309,6 Kg
DERIVADOS DE ANFETAMINAS	239.051 unidades -pastillas-	380.858 unidades -pastillas-	694.281 Unidades -pastillas-	419.329 Unidades -pastillas-
LSD	29.627 Trips	71.069 Trips	78.430 Trips	32.250 Trips

* Datos del Ministerio del Interior en el año 1995, e informe de la Oficina de Criminología de Alemania 1998.

3.2 Desarrollo de la Problemática en Alemania y entidades encargadas del problema

Con base en la definición que formulara en 1957 la Organización Mundial de la Salud, según la cual la adicción es un estado periódico o crónico de envenenamiento que se motiva a través del consumo repetido de una droga natural o sintética, es considerada la adicción en Alemania con base en cuatro criterios: 1. requerimiento invencible de tomar y conseguir las sustancias, 2. una tendencia al incremento de la dosis (tolerancia al incremento), 3. dependencia psíquica y usualmente física debido a las consecuencias de la droga y, 4. la nocividad para el individuo y/o la sociedad.

Los primeros brotes de la problemática no se vieron en Alemania como un problema real de adicción sino más bien como una figura de moda. En la década de los 60s la "moda del consumo de drogas ilegales" se extendió rápidamente en Europa occidental, básicamente en los círculos de intelectuales. Según la Parlamentaria Secretaria de Estado ante el Ministerio de Salud, Sabine Bergmann-Pohl, "En Alemania el cannabis fue conocido a través del movimiento estudiantil, esto es a partir de 1967/68. Aunque se habla de que es la droga más utilizada en el mundo, existe sin embargo todavía confusión. Precisamente a causa de la falta de conocimiento exacto, hay mitos sobre sus múltiples efectos". (I'dla)⁶

A comienzos de los años 70 el abuso de narcóticos en Alemania se incrementó como una forma de protesta

⁵ Bundeskriminalamt, „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland - Kurzzusammenfassung“, Wiesbaden, 1998. Página 6

⁶ Bergmann-Pohl, Sabine, parlamentaria, secretaria de Estado por el Ministerio de Salud y permanente representante del Consejo Nacional de Drogas del Gobierno alemán. En conferencia realizada el 26 de junio de 1995 en St. Augustin en la Fundación Konrad Adenauer sobre el tema "¿Qué tan inofensivo es el Hachís?". "In Deutschland wurde Cannabis mit der Studentenbewegung ab 1967/68 bekannt. Obwohl Cannabis eine der am häufigsten gebrauchten psychotropen Substanzen in der Welt ist, gibt es über seine gesundheitlichen Auswirkungen im Bereich der Wissenschaften noch viel Unklarheit. Eben aufgrund dieses Mangels an genauen Wissen gibt es über Cannabis und seine Wirkung vielfältige Mythen..."

contra las incrustadas estructuras de la sociedad. Desde entonces, fue necesaria la creación a nivel policíaco de organismos de control y registro para el comportamiento de esta tendencia. La Oficina de Criminología de Alemania (Bundeskriminalamt, BKA), informa desde 1971, sobre cada uno de los casos, señala las tendencias y presenta las cifras anuales relacionadas con el consumo, las incautaciones, los delitos relacionados con el narcotráfico y la prevalencia de las sustancias en el mercado.

Sibien las décadas de los años 60 y 70 mostraron una orientación hacia el incremento en el consumo de drogas, el gobierno alemán no consideró en ese entonces la problemática de la adicción y el mercadeo de sustancias como una prioridad en sus políticas. Países vecinos como Holanda, Suecia e Inglaterra habían tenido que recurrir desde mediados de los años 70 a una especie de tratamientos de sustitución, así como a una reglamentación bastante flexible respecto al manejo de las drogas. Alemania parecía impenetrable por este fenómeno. Sin embargo a partir de 1981 con la expedición y entrada en vigor de la "Ley de Sustancias Narcóticas", comienza un capítulo diferente en la observación del fenómeno. El comienzo de la década de los 90 mostró sin embargo cifras espeluznantes. Fue necesario darse cuenta que por un tiempo se había subestimado la situación real, "nosotros tuvimos en el 68 en Alemania el problema con el consumo de Cannabis, lo describimos como 'el tiempo del poder del florecimiento del hipismo'. Sin embargo fue una situación que se evidenció no sólo en Alemania. Respecto al consumo de heroína y cocaína se presentaron diferentes fases, pero no fueron vistas como problemáticas, ya que el número de adictos no era significativo. La cocaína fue señalada por mucho tiempo como 'La droga del encuentro en la ciudad' que hacía parte de los grupos de artistas. Pero ahora se debe entender que el consumo de drogas incluye a diferentes grupos sociales, en especial a las jóvenes generaciones. Se dice que el desarrollo de la situación en el campo de las drogas ilegales es el espejo de la sociedad, con esto podemos afirmar entonces que hay algo enfermo en la nuestra." (I'dla).⁷ Estudios del Ministerio de Salud alemán, del "Institut für Therapieforchung" en Munich, así como cifras de la Oficina de Criminología alemana demuestran que si bien los menores de 14 años han tenido o tienen poco contacto con drogas, el problema real se encuentra en jóvenes entre los 18 a 22 años, quienes consumen cannabis y drogas sintéticas, pero sobre todo en pieza con el consumo de "drogas duras". En adultos entre 24-35 años el consumo de drogas duras es más frecuente y realmente peligroso. El Cannabis es consumido de manera espontánea por más de 4 millones de habitantes en Alemania, mientras que estudios sobre el comportamiento del consumo de drogas ilícitas en el país señalan que por lo menos un millón de personas consumen drogas ilegales en Alemania, sin

⁷ Seitz, Norbert, representante del Ministerio del Interior en Asuntos de Drogas. Entrevista realizada por la autora del texto el 19 de noviembre de 1996. "man hatte das Problem möglicherweise unterschätzt. Wir hatten in den 68er in der Bundesrepublik Deutschland unsere Probleme mit dem Cannabiskonsum. Wir haben das als die 'Hippy Flower Power Zeit' beschrieben. Dieses Phänomen gab es nicht nur in Deutschland. Wir hatten auch unsere unterschiedlichen Phasen beim Heroinkonsum, beim Kokainkonsum, aber das waren eigentlich Probleme, die nicht ernst wahrgenommen wurden, da die Zahl der Konsumenten von geringer Bedeutung war. Kokain wurde bei uns lange Zeit als 'City Meeting Drogen' bezeichnet. Das betraf das Stabium der Künstler und ähnliche. Bisher konnte der Kreis der Betroffenen eingeschränkt werden. Inzwischen greift der Drogenkonsum auf andere Schichten der Gesellschaft über besonders auf die jüngere Generation. Man sagt uns immer, daß die Bilder der Entwicklung im Drogenbereich in

embargo, el número de personas que frecuentemente consumen "drogas duras" (heroína, cocaína y sintéticas) oscila entre 200.000 a 300.000. El núcleo de drogadictos que realmente están en peligro por ser consumidores constantes se calcula entre 70.000 a 100.000 personas.⁸ En los últimos años se ha evidenciado un incremento en las cifras registradas por la policía respecto a los consumidores de drogas duras.

Tabla 4: Estructura de edad en el consumo de cocaína

Año	14-18 años	18-21 años	21-25 años	25-30 años	30-40 años
1991	30	259	703	765	117
1992	46	307	663	790	122
1993	66	356	879	953	157
1994	94	494	1.081	1.316	230
1995	105	484	970	1.227	264

* Bundeskriminalamt, „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“, Tabla 23 del anexo del informe Wiesbaden, 1995.

Tabla 5: Edades en las que se consume Extasy

Año	14-18 años	18-21 años	21-25 años	25-30 años	30-40 años
1995	285	890	765	340	120

* Bundeskriminalamt, „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland“, Tabla 25 del anexo del informe Wiesbaden, 1995. No existen cifras anteriores respecto al consumo de éxtasy debido a que el fenómeno es relativamente nuevo en Alemania. Sin embargo se ha señalado que esta droga se encuentra más difundida en la juventud, ya que hace parte del consumo en las "fiestas y discotecas".

En 1995 fueron registrados en Alemania 162.854 delitos relacionados con la criminalidad del narcotráfico, de los cuales 158.477 (97,3%) tenían que ver directamente con infracciones contra la Ley de Sustancias Narcóticas. Según los datos registrados por la policía relacionados con delitos del narcotráfico, se puede establecer un claro incremento del 19,7% en los hechos delictivos comparados con 1994. Especialmente en relación con las anfetaminas (+102,3), LSD (+62,5%), cocaína (+25,5%) y cannabis (+19,9%) se puede señalar que hubo un incremento en el número de los delitos. Las infracciones contra la Ley de Sustancias Narcóticas relacionados con heroína se incrementaron en un 5,2%, inclusive los relacionados con Extasy, que incrementó en 40,9%. El número total de primeros consumidores registrados por la policía se incrementó en 4,9% esto es a 15.230, un nuevo récord, relacionado básicamente con el desarrollo de las drogas sintéticas⁹. Cabe anotar sin embargo, que Alemania presenta, en comparación con los países de la Unión Europea, el mayor número de personas muertas como consecuencia del consumo de drogas ilícitas.

gewisser Weise ein Spiegel der Gesellschaft sind. So gibt es etwa Kranke in unserer Gesellschaft."

⁸ Heibst, Klaus. "Umfang des gesamten Missbrauchsverhaltens in der Bevölkerung", en: "Politische Studien". Revista N.º 344. Nov/Dic. 1995. Citado en: "Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland", Wiesbaden, 1995. Página 11.

⁹ Bundeskriminalamt. "Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland" Wiesbaden, 1995. Página 11. "Insbesondere im Zusammenhang mit Amphetamin (+ 102,3%), LSD (+ 62,5%), Kokain (+ 25,9%) und Cannabis (+ 19,9%) war ein starker Anstieg der Deliktzahlen festzustellen. Die Delikte im Zusammenhang mit Heroin sind um 5,2% gestiegen, die in Verbindung mit sonstigen Betäubungsmitteln, zu denen auch Ecstasy zählt, um 40,9%. Die Gesamtzahl der Ersttauffälligen Konsumenten harter Drogen hat mit einem Anstieg um 4,9% auf 15.230 eine neue Rekordhöhe erreicht, die

En 1995 fueron registradas 4.566 muertes en total de 16 países de Europa central¹⁰, de las cuales 1.565 (34,27%) sucedieron en Alemania. Siguen en su orden Italia con 1.132 y España con 573. En 1998 murieron en total 1.674 personas debido al uso indebido de sustancias ilícitas, lo que "representó un incremento del 11,5%, lo que equivale a 173 casos Co relación a 1997. En cada uno de los estados federados se presentaron diferentes tendencias. Por ejemplo, mientras que se presentó un incremento en los Estados de Bremen, Hessen, Bavaria, Brandenburgo y Turingen, hubo una disminución en los casos de muertes producidas por drogas ilegales en los estados de Renania-Palatinado y Renania del Norte-Westfalia."¹¹ Las cifras representan, según el gobierno alemán, una clara muestra del seguimiento metódico y detallado del problema del consumo de drogas ilegales en el país, sin que ello signifique que el problema sea mayor que en otras regiones de Europa. "El ministerio de salud del gobierno alemán ha tratado de clarificar las circunstancias en que mueren las víctimas de las drogas: El 72% de las muertes tiene como causa más frecuente una sobredosis. Por enfermedades como el Sida y otras infecciones muere el 5% de los adictos." (Ibid).¹² Según el representante Seitz, en Alemania se registran todas aquellas personas que murieron bien sea por otras enfermedades, pero que ocasionalmente tuvieron relación con las drogas, razón por la cual el número es relativamente alto.

A nivel político, a comienzos de la década del 90, también se incrementó el interés y se convirtió en una prioridad en los temas de discusión, "El tema sobre la Guerra contra las drogas" toma más y más importancia en el discurso de los conservadores y de la extrema derecha, y por consiguiente también será el tema de la seguridad nacional en diversas campañas electorales, especialmente del CDU, en el año 1994. (Ibid)¹³ Sin embargo, durante la campaña electoral de 1998 los partidos políticos no discutieron abiertamente sobre esta problemática, probablemente debido al fracaso de la política antidrogas, evidenciada a través de las cifras cada vez en incremento¹⁴

3.2.1. La ley de Sustancias Narcóticas

ausschließlich auf die Entwicklung im Bereich der synthetischen Betäubungsmittel zurückzuführen ist."

¹⁰ Los países son Bélgica, Dinamarca, Alemania, Inglaterra y Gales, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Austria, Portugal, Suiza y España. Estadísticas Nacionales/IP Lyon SG.

¹¹ Bundeskriminalamt, "Rauschgiftjahresbericht. Bundesrepublik Deutschland". Wiesbaden, 1998. Página 3

¹² Gesundheitsministerium. "Politik gegen Drogen". Bonn, marzo 1996. Información confirmada por el representante del Ministerio del Interior Norbert Seitz en entrevista concedida a la autora de este texto. "Das Bundesgesundheitsministerium hat versucht, die Todesumstände der Drogenopfer näher zu beleuchten: Eine Überdosis war mit 72% die häufigste Todesursache. An Krankheiten wie AIDS und anderen Infektionen starben fünf Prozent der Drogenopfer"

¹³ Ein Jahresbericht von Observatoire géopolitique des drogues (OGD). "Der Welt-Drogen-Bericht". München, 1993. Página 118. "schließlich nimmt das Thema Krieg gegen die Drogen in den politischen Reden der Konservativen und extremen Rechten mehr und mehr Raum ein, und dem entsprechend wird auch das Thema Innere Sicherheit diverse Wahlkämpfe, insbesondere der CDU, im Jahr 1994 bestimmen"

¹⁴ Am Ende, Günter en el diario alemán "Die Zeit" del 10 de septiembre, página 69, señalaba al respecto: "únicamente los verdes ha incluido en su campaña electoral el tema de las drogas ilícitas. Con la exigencia por una legalización del cannabis, se encuentran ellos en terreno seguro: al fin y al cabo ha sido la misma corte constitucional alemana la que ha exhortado al parlamento la despenalización de una cantidad mínima de cannabis... Del partido de gobierno no se ha escuchado nada. Ellos están bien aconsejados, en el sentido de no adelantar una discusión política al respecto, ya que se podría entorpecer el proceso, al fin y al cabo, el balance sobre el problema del narcotráfico durante la era Kohler atemorizador. En los 16 años de administración Kohler se incrementó continuamente el número de consumidores por primera vez, así

La Ley de Sustancias Narcóticas (o de estupefacientes) que entró en vigor el 28 de julio de 1981, y ha sido modificada en varias ocasiones (última modificación en 1994), tiene como base jurídica y marco legal el artículo 2 párrafos 1 y 2 de la Ley Fundamental Alemana.

Según el artículo 2 párrafo 1 de la Ley Fundamental alemana, "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad siempre que no vulneren los derechos de otro ni atenten el orden constitucional o la ley moral". Así mismo señala este artículo 2 párrafo 2, oración 1 de la Ley Fundamental que " Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física". A lo que añadió la Corte Constitucional alemana en su decisión sobre la constitucionalidad de la Ley de Sustancias Narcóticas que se: ".protege no sólo la integridad física en su sentido biológico-naturista, sino también como exteriorización de la personalidad humana. Esta garantía constitucional abarca en su ámbito de protección los elementos constitutivos de la personalidad que son la autodeterminación y la responsabilidad propia, con lo cual gana un grado de autonomía importante..."¹⁵ .

La importancia de mencionar estos dos puntos de la Ley Fundamental se encuentra en el hecho de que las disposiciones penales de la Ley de Sustancias Narcóticas fueron examinadas por la Corte Constitucional, según el criterio de ese artículo, en la medida que se establecen penas para el trato ilícito con estas sustancias. En Alemania, el control constitucional y la decisión sobre la inconstitucionalidad de una norma está reservado básicamente a la Corte Constitucional.

La Ley sobre Sustancias Narcóticas (BtMG) manifiesta claramente, a través de sus párrafos constitutivos, el amplio control estatal con relación al tráfico con estupefacientes. Esto es, cualquier persona interesada en plantar, producir, comercializar, importar, exportar o brindar cualquier tipo de sustancia requiere de un permiso con carácter "obligatorio" del Ministerio de Salud alemán. La Ley deja en claro que: "En el sentido de esta ley se define como Material (sustancia) una planta, una parte de una planta o un elemento constitutivo de una planta transformada o sin transformar de su estado natural, así como la relación química de ello con éster, éter, isómeros, conexión molecular y sales puras o limpias, al igual que sus mezclas y soluciones." (I'da)¹⁶ . Así mismo por Preparación define: "una sustancia que sin tener cuenta las sustancias agregadas tiene otras que bien pueden provenir de otros productos naturales

como el número de muertes ocasionadas por el uso indebido de sustancias ilegales." (I'da)

¹⁵ Citado de la Ley Fundamental Alemana y decisión de la Corte Constitucional BVerfGE 7, 198 (205); 27, 1 (6f); 30, 173 (193), en el artículo "Libertad, Salud, Sociedad y el derecho a la embriaguez" de Norbert Lössing, Director del proyecto "Estado de Derecho" de la Fundación Konrad Adenauer, en el Anuario de Derecho Constitucional 1995.

¹⁶ Ley Sobre Sustancias narcóticas. 10. Marzo de 1994. Bundesgesetzblatt. Teil I Z5702 A., Páginas 358-383. "Stoff im Sinne dieses Gesetzes ist, eine Pflanze, ein Pflanzenteil oder ein Pflanzenbestandteil in bearbeitetem oder unbearbeitetem Zustand sowie eine chemische Verbindung und deren Ester, Ether, Isomere, Molekülverbindungen und Salze roh oder gereinigt sowie deren natürlich vorkommende Gemische und Lösungen"

o ya mezclados". (Idla).¹⁷ Finalmente define como producción: "lo ganado, lo preparado, lavado en seco y transformado". (Idla).¹⁸

La Ley distingue entre:

- a. "Estupefacientes No Negociables" correspondiente al anexo 1 de la Ley dentro del cual se hace referencia a 110 sustancias, a las cuales sólo se obtiene permiso excepcional para fines científicos u otros objetivos de interés público.
- b. "Estupefacientes Negociables pero No Recetables", anexo 2 de la Ley que cubre alrededor de 43 sustancias.
- c. "Estupefacientes Negociables y Recetables", anexo 3 dividido en tres partes: Parte A alrededor de 26 sustancias que se encontraban ya en la lista del Convenio de la ONU de 1961, así como algunas otras del anexo II del Convenio de la ONU de 1971; parte B, en total 5 sustancias del Convenio sobre Control de Sustancias Psicotrópicas de la ONU 1971, anexo II y, la parte C con 51 sustancias que hacen parte del anexo IV del Convenio de Naciones Unidas de 1971.

La enumeración y clasificación de las sustancias, así como la inclusión de otras nuevas está prevista en la Ley. El gobierno alemán está autorizado para que después de escuchar a los expertos y después de la votación del Consejo de Gobierno las nuevas sustancias sean incorporadas en las respectivas listas cuando sea necesario. Ello depende de tres aspectos: a. según conocimiento científico, los efectos de una sustancia pueden originar adicción. b. Cuando haya la posibilidad de que el uso de una sustancia sea utilizado para producir otras drogas narcóticas. c. Para la seguridad o el control de la circulación de sustancias narcóticas u otras preparaciones que puedan ser indebidamente utilizadas y pueden afectar la salud de las personas.

Para el gobierno alemán es requisito especial que el control permanezca garantizado. Por ello, el Ministerio de Salud está autorizado para modificar a través del reglamento jurídico y sin necesidad de la votación del Consejo de Gobierno los anexos del I al III, así como la base de la Ley, a fin de lograr una acción rápida pero necesaria que mantenga la unidad con lo estructurado a través de las Convenciones de las Naciones Unidas.

Los artículos del 3 al 28 señalan la manera en que se adelantará el control por parte del Estado. Ello significa procedimientos para obtener el permiso, razones por las cuales se niega una licencia, requerimientos científicos necesarios, obligaciones adquiridas por parte de los interesados en participar en

¹⁷ Ley Sobre Sustancias narcóticas. 10. Mayo de 1994. Bundesgesetzblatt, teil I Z5702 A., Páginas 358-383. "Zubereitung: ohne Rücksicht auf ihren Aggregatzustand ein Stoffgemisch oder die Lösung eines oder mehrerer Stoffe außerdem natürlich vorkommenden Gemischen und Lösungen."

¹⁸ Ley Sobre Sustancias narcóticas. 10. Mayo de 1994. Bundesgesetzblatt, teil I Z5702 A., Páginas 358-383. "das Gewinnen, Anfertigen, Zubereiten,

la circulación, preparación o distribución de sustancias narcóticas, medidas de supervisión que se adelantarán por parte del Ministerio de Salud en el interior del país, pero con ayuda del Ministerio de Defensa o la Policía de Aduana en las zonas de frontera, revisión de las instalaciones de producción, así como la obligación por parte de los interesados en prestar colaboración permanente a las autoridades alemanas en las tareas de supervisión y toma de muestras. De igual manera especifica la necesidad de proveer datos actualizados y verídicos sobre los responsables del tránsito de sustancias como de los lugares de almacenamiento o producción.

A fin de adelantar una tarea conjunta con otros ministerios y entidades responsables, la Oficina de Criminología del Gobierno Alemán (BKA) debe informar al Ministerio de Salud cada 31 de marzo sobre las incautaciones de sustancias narcóticas, sobre el tipo y la cantidad, así como la futura utilización. Con esta información el gobierno alemán presentará cada 30 de junio un informe del año anterior a la Secretaría General de las Naciones Unidas en el que se dará detallada cuenta de la puesta en marcha de los convenios internacionales.

Respecto a la penalización por irregularidades o contravenciones a Ley, los artículos 29 al 37 hacen una clara distinción. En este aspecto se requiere profundizar sobre el contenido, en la medida que constituye, de alguna manera, la interpretación para los conceptos de "despenalización", "legalización" y "descriminalización" objeto de críticas por parte del gobierno alemán, en su práctica de sustitución de sustancias en tratamientos de desintoxicación y rehabilitación de drogadictos.

El artículo 29 señala que se privará de la libertad hasta por 5 años, o se multará con una suma de dinero, a quienes cultiven, produzcan, comercialicen (esto es importen o exporten), anuncien o transporten sustancias narcóticas sin permiso. Asimismo a quien motive a la venta o a la utilización de sustancias no autorizadas o quien obtenga de forma ilegal dinero o patrimonio por las actividades nombradas. Sin embargo, el juez puede tomar la decisión de no penalizar los casos de producción de cultivos sin permiso, cuando el acusado las utiliza para uso propio y en pequeñas cantidades.

Según el artículo 29a, se penalizará con privación de la libertad no menor de un año, a quien como persona mayor de 21 años dé sustancias narcóticas sin permiso a menores de 18 años. Pero quien motive a un menor de 18 años a que sin permiso comercie con narcóticos, tendrá una pena entre 3 meses a 5 años de encarcelamiento.

En caso de que las infracciones nombradas no sean adelantadas por una persona, sino por una banda organizada, y/o produzcan la muerte de una persona, señala el artículo 30, se castigará con no menos de dos años de cárcel al responsable. Esa misma pena será imputada a quien importe sin permiso sustancias narcóticas en grandes cantidades. Sin embargo se amplía la pena a 5 años de prisión a quien importe grandes cantidades sin permiso y pertenezca a una banda organizada dedicada a este tipo de actos.

La Ley permite la reducción de la pena o prescindir de ella, artículos 31 y 31a. Esto es, el juez puede suavizar una decisión o prescindir de la pena si por propia voluntad el responsable revela el conocimiento del hecho ilícito y señala los actos que puedan conducir a descubrir la organización o un plan. Se requiere que esa información sea descubierta con anterioridad a fin de evitar posibles acciones futuras. También se prescinde de la persecución, cuando la Sociedad de Abogados constata que el acusado utiliza sólo cantidades mínimas o cuando no existe un interés público en la persecución penal.

En caso de que un drogadicto sea responsable de alguna contravención o irregularidad, la Ley ha facilitado el procedimiento para su juicio. Ello es, puede haber un aplazamiento temporal de la ejecución de la pena, si ella equivale a menos de dos años de prisión y el acusado ha participado en la realización de un delito motivado por su adicción. En este caso el juez podrá desistir de los dos años de prisión siempre y cuando el acusado se someta a un tratamiento de rehabilitación. Sin embargo lo puede denegar cuando las expectativas sobre ese tratamiento son mínimas o aún no se ha comenzado.

También pueden imputarse o fijarse penas condicionales cuando el acusado se deja tratar en una institución reconocida oficialmente por un tiempo que equivalga a dos tercios de la pena.

Finalmente se puede prescindir totalmente de la pena, según el artículo 37, cuando se tiene la sospecha de que el acusado ha actuado básicamente motivado por su adicción, la pena es menor de dos años, se adelanta un tratamiento de médico y de resocialización y se puede esperar una verdadera reincorporación a la sociedad. Y a que la acción del Estado busca "prevenir antes que castigar", se manifiesta el decidido interés para que este tipo de procedimientos cobijen fundamentalmente a la población juvenil.

Las críticas básicas a esta Ley se orientan al hecho de que no se le impide pero tampoco se le obliga al legislador a sancionar el tráfico de pequeñas dosis, ni el consumo de la llamada "dosis personal". De otra parte, según los lineamientos del Estado Alemán se busca primero la prevención antes que la penalización, sin embargo, el Estado no puede obligar a un ciudadano a someterse a un tratamiento de desintoxicación y resocialización, ya que iría en contra de la propia Ley Fundamental. Aunque los anexos son exhaustivos y

describitorios, la división entre algunas drogas que pueden ser prescritas o negociadas, pone en entredicho la existencia de una doble orientación, hacia drogas que se "aceptan" y otras "no aceptadas". Una vez más se sitúa la discusión sobre la descriminalización de drogas "suaves" y la criminalización de "drogas duras", que entra en el conocido principio de proporcionalidad de la Ley Fundamental.

3.2.2. Ley de Lavado de Dinero

Según los especialistas Rudolf Müller y Heinz-Bernd Wabnitz, cada día son transferidos a Alemania alrededor de 50 millones de marcos provenientes del narcotráfico¹⁹. Según cifras del BKA, solamente en Alemania los narcotraficantes de heroína tienen ganancias anuales de 700 millones de marcos.

La Ley contra el lavado de dinero, que entró en vigor el 29 de noviembre de 1993, (GwG) sigue las pautas de orientación especificadas por el Consejo de la Unión Europea que el 10 de junio de 1991 señalaba la necesidad de evitar la utilización del sistema financiero para el lavado de activos provenientes de transacciones dudosas o ilegales. El objetivo de esta ley en Alemania es el facilitar la detección de las ganancias en hechos que pueden ser duramente penalizados, dificultar el lavado de dólares, así como posibilitar el reconocimiento de las estructuras de la criminalidad organizada.

A través de la Ley contra el lavado de dineros se exige la ayuda activa tanto de las instituciones financieras como de crediticias. Lo que se busca es no sólo penalizar, sino también prevenir este tipo de hechos delictivos con base en la información de las instituciones encargadas de las grandes transacciones económicas. Esta ley obliga a las instituciones económicas a:

1. Identificar a los clientes que llevan a cabo transacciones superiores a \$ 20.000 marcos alemanes, o independientemente de la suma, cantidades o transacciones que estén bajo *sospecha* de pertenecer a una acción de lavado de dinero.
2. Verificar la legitimidad económica en las transacciones de los clientes.
3. Conservar los comprobantes de identificación obtenidos en las transacciones hasta por un período de seis años.
4. Avisar a los funcionarios oficiales que adelantan el procesamiento penal (por ejemplo la Fiscalía) de los casos en los cuales existe una *sospecha* de lavado de dinero.²⁰

¹⁹ Müller, Rudolf; Wabnitz Heinz-Bern. "Wirtschaftskriminalität: Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft". Magazin "Aus Politik und Zeitgeschichte", Diario "Das Parlament". Junio 2 de 1995. Página 30.

²⁰ Müller y Wabnitz señalan al respecto: "Zwei Schwerpunkte dieses Gesetzes sind hervorzuheben: Zum einen haben Banken, aber auch Gewerbetreibende, Spielbanken und Versicherungsunternehmen die Pflicht, bei Annahme oder Abgabe von Bargeld, Wertpapieren oder Edelmetallen in Wert von 20.000 DM oder mehr denjenigen zu identifizieren, der ihnen gegenüber auftritt. So muß etwa auch ein Juwelier, der beim Verkauf

Se critica sin embargo el hecho de que la Ley no perm ite una definición clara sobre lo que se entiende por "casos sospechosos", ni perm ite un lapso de tiempo adecuado para adelantar una investigación a fondo del caso presentado, lo que puede traer consecuencias negativas en el desarrollo y puesta en marcha de la ley: "A través de la Oficina de Criminología del gobierno alemán fue redactada con colaboración de la Asociación de Bancos un documento guía de sospechas, que puede ser considerado de gran ayuda en las investigaciones. El Sospechoso de lavar dinero es notificado a la Fiscalía General. Esta entidad debe decidir en un período de 48 horas si la transferencia es autorizada o se adelanta un embargo sobre ella."²¹.

La Ley de Lavado de Dineros cubre también el área de los seguros, ya que en esta actividad económica existe la posibilidad de llevar a cabo acciones delictivas.

Paralelo al desarrollo de esta Ley, se creó en la Oficina de Criminología del gobierno alemán (BKA), un "Grupo de investigación financiera" (BKA/ZKA), que desde el 15 de enero de 1993 busca hacer más efectivo el desarrollo y evolución de esta ley en los aspectos de las nuevas figuras delictivas en el lavado de dinero (§261 StGB), la ampliación de los procesos (§ 73d StGB) y las penas al patrimonio (§ 43a StGB).

Como una medida de apoyo del Ministerio del Interior, en colaboración con los funcionarios del gobierno alemán encargados de la lucha contra lavado de dinero, se creó el "Grupo de Contacto para la Ley de Lavado de Dinero" -TDLA-²², que logró vincular también a las asociaciones de la economía privada. El objetivo de este grupo es intercambiar experiencias y opiniones sobre el uso y la efectividad de la Ley.

3.2.3. Ley de Control de Sustancias Químicas Básicas

Esta Ley de control de sustancias básicas entró en vigor el 1 de marzo de 1995 y tiene como base los lineamientos de la Unión Europea que regula el tránsito com ún interno de productos químicos. A través de

weitvollen Schmucksbaugeld von mehr als 20.000 DM entgegennimmt die persönlichen Daten des Käufers erfassen. Diese Aufzeichnungen müssen sechs Jahre lang aufbewahrt werden. Der zweite Schwerpunkt ist die vorgeschriebene Meldepflicht gem §11. des Gesetzes. Hiernach muß jedes Kreditinstitut, aber auch eine Spielbank, der Staatsanwaltschaft unverzüglich Anzeige erstatten, wenn der Verdacht besteht, daß die Finanztransaktion einer strafbaren Geldwäschegem §261 StGB zuzuordnen ist. Die wichtigsten Punkte dieser Ley müssen hervorgehoben werden: Zunächst, die Banken, die Industrie, die Casinos und die Lebensversicherer haben die Pflicht zu identifizieren, wer empfangt oder schenkt Summen ab 20 Millionen Mark, sei es in Geld, Aktien oder anderen Wertgegenständen. Also, zum Beispiel, wenn eine wertvolle Juwelenstücke für mehr als 20 Millionen Mark verkauft werden, müssen die Verkäufer diese registrieren. Diese Aufzeichnungen müssen für eine Periode von sechs Jahren aufbewahrt werden. Der zweite wichtige Punkt ist die Pflicht der Wirtschaftsinstitutionen gemäß Artikel 11 der Ley, die Finanztransaktionen zu melden und die Behörden zu informieren, wenn sie den Verdacht haben, dass es sich um eine Geldwäschegem (§261 StGB) handelt. (TDLA).

²¹ Müller, Rudolf; Wabnitz, Heinz-Bernd. "Wirtschaftskriminalität Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft". Magazin "Aus Politik und Zeitgeschichte". Diario "Das Parlament". 2 de junio de 1995. Página 29. "Durch das Bundeskriminalamt wurde deshalb in Zusammenarbeit mit dem Bankenverband ein Verdachtsregister ausgearbeitet, der eine wertvolle Hilfe bei Ermittlungen sein kann. Der Verdacht der Geldwäsche ist dem jeweils zuständigen Generalstaatsanwalt mitzuteilen. Dieser muß innerhalb von 48 Stunden entscheiden, ob er die Überweisung genehmigt oder eine Beschlagnahme herbeiführt"

²² el "Kontaktgruppe Geldwäschegesetz"

esta ley se busca mejorar el trabajo coordinado internacional sobre el control de químicos y evitar que sustancias químicas básicas de Alemania se exporten ilegalmente para la producción de narcóticos.

Cabe anotar que este es el desarrollo de un trabajo conjunto de varios años, adelantado por el gobierno alemán con la industria química-farmacológica del país, como lo señalara el antiguo Secretario de Estado del Ministerio de Salud, Fred Zander: "la problemática del eventual uso erróneo es desde hace mucho tiempo conocida. Esa es una razón por la cual nosotros vendemos únicamente a conocidas empresas el Ácido acético anhídrico para su utilización. ... Todos los productores alemanes de la Asociación de la Industria Química se encuentran en contacto permanente con los funcionarios del gobierno (del Ministerio de Salud y de la Oficina de Criminología)". (Ibid) ²³

Cabe resaltar que esta industria juega un importante papel en la economía alemana: "De todos modos Alemania es uno de los países del mundo occidental con la más grande exportación de productos farmacológicos, 5 por ciento de la producción total, y esa no es todavía el total de la contribución, ya que los grandes consorcios producen también en determinados países subdesarrollados". (Ibid).²⁴

Desde 1988 la industria química y farmacológica alemana estableció el conocido Sistema de Monitoreo (Monitoring-System) a fin de controlar la producción y la orientación en la utilización de sustancias que eran parte de los anexos de la Ley de Sustancias Narcóticas o de Estupefacientes. Este sistema de Monitoreo sirvió de base para que en 1991 el gobierno alemán en cooperación con esta industria creara un "Catálogo de Medidas" a fin de reducir y evitar la producción de sustancias narcóticas. A través del sistema de monitoreo la Industria química y farmacológica, por voluntad propia, puede rehusar a la entrega o el envío de un pedido que considera sospechoso, así como cooperar con la policía denunciando "con confianza" esos casos.

Estos controles se han ido intensificando con el paso de los años. Por ejemplo, desde el primero de enero de 1993 la lista de sustancias bajo especial observación fue incrementada a 22, divididas a su vez en tres categorías.

²³ Zander, Fred, citado en el texto "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Hans Georg Behr, Andreas Juhnke u.a.. Aktuell 1980. 1985. Páginas 219-220. "Die Problematik der evtl. missbräuchlichen Benutzung ist uns seit langem bekannt. Dies ist auch einer der Gründe, weshalb wir Essigsäureanhydrid nur an unsbekannte Verkäufer verkaufen und uns bei den wenigen Wiederverkäufern die Endabnehmer ernennen lassen. Alle deutschen Hersteller stehen über den Verband der chemischen Industrie mit den zuständigen Bundesbehörden (verschiedenen Bundesministerien und Bundeskriminalamt) seit geraumer Zeit in ständigem Kontakt"

²⁴ "Jahrbuch 1982 zur Frage der Suchtgefahren, Hamburg", escrito por Prof. Kuep, citado en el texto de "Kontrolle der chemischen Drogen-Grundstoffe" del libro "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Aktuell 1980 1985. Página 219. "Inmehrin ist die Bundesrepublik das Land der westlichen Welt mit dem größten Pharma-Export, 5 Prozent der Gesamtproduktion, und das ist noch nicht der einzige Beitrag, denn die großen Konzerne produzieren auch in bestimmten unterentwickelten Ländern."

3.2.4. Otras medidas Preventivas relacionadas

La primera Ley relacionada con la lucha contra crímenes económicos data de 1976, conocida precisamente como "Primera Ley de Lucha de la Criminalidad Económica", (1. WK) que buscó controlar y castigar los casos de fraude de subvención (§264 StGB) y fraude de crédito (§265 StGB) entre otros. Sin embargo el incremento y la variedad de actos delictivos en la década de los 80 hizo necesario que se reformara la Ley a fin de cobijar otras formas de delitos económicos adelantados a través de computador o relacionados por ejemplo con tarjetas de crédito. En 1986 es expedida la "Segunda Ley para la Lucha de la Criminalidad Económica". El énfasis de esta ley estuvo dirigido a la obtención de normas penales contra la criminalidad a través de computadores, el abuso de cheques y tarjetas de crédito y el fraude con capital. Sin embargo la criminalidad en esta área se siguió extendiendo, cobijando muchos más campos de acción y por esta razón el primero de julio de 1990 entró en vigor la "Ley para el reforzamiento de la protección del propio patrimonio y lucha contra productividad pirata". Estas leyes, que si bien aparecieron como resultado de contextos y exigencias diferentes a las del narcotráfico, sin embargo son utilizadas hoy día en la ejecución e investigación de casos vinculados con el comercio de drogas, en la medida en que este genera consecuencias económicas que afectan a la industria, a la rama crediticia y otros quehaceres del comercio.

De otra parte se han desarrollado leyes que tienen que ver directamente con el tráfico de drogas. Por ejemplo, el 22 de septiembre entró en vigor la Ley para la Lucha del comercio ilegal de narcóticos y otras formas de la criminalidad organizada (OrgKG). A través de esta ley fue posible realizar algunos cambios necesarios en la Ley de Estupefacientes (27.09.1995), dentro de los cuales se encuentra, por ejemplo, la categorización, dentro de las drogas sintéticas, del conocido éxtasy, a fin de poder penalizar su venta. De otro lado a fin de coordinar el trabajo conjunto de la policía y los agentes de aduana, se estableció en 1991 "Las líneas de orientación para el trabajo conjunto entre policía y aduana en la lucha contra la criminalidad del narcotráfico". Como resultado de este trabajo conjunto, han sido creados en este período de tiempo 29 Grupos de Investigación Conjunto para el Narcotráfico (Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift - GER-), así como un Grupo Conjunto de Investigación Financiera entre los funcionarios de las aduanas y la Oficina de Criminología de Alemania (Gemeinsame Finanzermittlungsgruppe zwischen Zollkriminalamt und Bundeskriminalamt - GFG-). Como resultado de este trabajo conjunto se ha incrementado la información respecto a delitos, sospechosos y medios.

El primero de diciembre de 1994 entró en vigor la Ley para las modificaciones del Código Penal y del enjuiciamiento criminal, así como la ley de lucha contra la delincuencia de octubre 28 de 1994. Todas

estas leyes comprenden nuevas medidas contra el tráfico con drogas, lo que ha conducido a una corriente más represiva, incluso en el nivel de la justicia. A este respecto se señala: " En el futuro serán expulsados de principio cada adolescente extranjero, que debido a una contravención contra la Ley de Sustancias Narcóticas haya sido juzgado a una pena privativa de la libertad sin prueba. Para extranjeros adultos es válida esta decisión, siempre y cuando haya sido juzgado por menos de dos años. Las excepciones son previstas para los jóvenes extranjeros que están fuertemente arraigados en Alemania y tienen en este país el núcleo central de vida." (T'dla)²⁵

3.3 El Plan Nacional de Lucha Contra la Droga

3.3.1 Preambulo: Medidas antidrogas y Conferencia de Ministros de Justicia, Juventud, Cultura y Salud

Inclusive hasta 1972 fue válida en Alemania la ley sobre el Opio del 10 de diciembre de 1929, modificada el 23 de marzo de 1934, el 12 de junio de 1941 y finalmente el 24 de mayo de 1968 con una ley de introducción sobre la ilegalidad. En ese entonces, la pena mayor se extendía a tres años. Con la moda del hashís a fines de los años 60 se discutió la posibilidad del recrudescimiento de la ley. Esto ha significado para algunos analistas un desarrollo de la política antidrogas más desde la retaguardia que desde la vanguardia, es decir, más como una reacción que una acción: " A fines de los sesentas se abalanzaron los medios en la conocida 'onda del hashís' (título de la revista Spiegel), que presuntamente llegó a este país desafortunadamente de la Esquina APO. El CDU/CSU presentó una propuesta para fortalecer la antigua disposición. El Parlamento trabajó relativamente rápido, porque -según el primer comitador- siempre se colocaba por delante la urgencia de la ley a través de una información y registro en la prensa que por conciencia en general. La Política de drogas fue entonces también como antes la reacción a una publicación o publicaciones especializadas." (T'dla).²⁶ Si bien no se había establecido la urgencia de una política de drogas, porque, como se señaló anteriormente, las cifras no representaban ningún riesgo real, las propuestas políticas fueron de alguna manera conflictivas.

El 30 de marzo de 1990, sin embargo, se realiza una conferencia especial de ministros de justicia, juventud, cultura y salud de los estados federados, a fin de proponer líneas claras en el proceso de creación

²⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Politik gegen Drogen". Marzo de 1996. ISSN : 0177-3291. Página 36. "So wird künftig grundsätzlich jeder erwachsene Ausländer ausgewiesen, der wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt wird. Bei heranwachsenden Ausländern gilt das gleiche, wenn sie zu einer Jugendstrafe von mindestens zwei Jahre verurteilt werden. Ausnahmen werden vorgesehen für junge Ausländer, die in Deutschland fest verwurzelt sind und hier ihren Lebensmittelpunkt haben."

²⁶ Hans-Georg Behr, Andreas Jühne Compadores. "Wie wir das Drogengesetz bekamen" en: "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Editado por Aktuell 10 10 10. Páginas 71 y 72. "Ende der Sechziger stürzten sich die Medien auf die sogenannte 'Haschischwelle' (Spiegel-Titel), die angeblich als Unheil aus der APO-Ecke über das Land kam, und die CDU/CSU brachte einen Antrag zur Verschärfung der bisherigen Bestimmungen ein. Der Gesetzgeber arbeitete relativ schnell, weil -so der erste Kommittentor des neuen Werkes- 'die Dringlichkeit des Gesetzes durch einzelne Nachrichten und Pressemeldungen immer deutlicher in das allgemeine Bewußtsein taten'. Die Drogenpolitik war also auch damals die Reaktion auf

de un plan de lucha nacional contra las drogas. Los puntos básicos de discusión se centraron en la lucha contra el continuo y expansivo tráfico de narcóticos, el consumo de drogas, la criminalidad organizada relacionada con el narcotráfico y el reforzamiento en la ayuda para los drogadictos.

El preámbulo de la conferencia estuvo marcado por una creciente preocupación ante el incremento explosivo del consumo de drogas en Alemania, que como consecuencia, según lo señalaron los asistentes, ha originado situaciones como el quebrantamiento de la unidad familiar, el desempleo y consecuente mendicidad, el riesgo prominente al contagio de Sida, el aumento de la criminalidad relacionada a los hechos del negocio de las drogas, así como el ingreso de grandes sumas económicas provenientes del tráfico de estupefacientes en las actividades legales y con ello considerables desbalances en la economía nacional.

La Conferencia se convirtió en lugar de discusión sobre experiencias pasadas a nivel nacional e internacional. Punto esencial de la reunión fue el hacer posible una vida sin drogas. Por ello, los estados federados plantearon como objetivos primarios el evitar la demanda de drogas a través de la información y la prevención a fin de crear una conducta saludable y responsable, ampliar la oferta de ayuda, así como mejorar la existente. El slogan declarado fue: "Ayuda antes que penalización". Según la conferencia, este desarrollo en la prevención haría posible alcanzar los objetivos de:

- a. Abstinencia total en relación a las drogas ilegales.
- b. Control propio en relación a las sustancias legales (alcohol, tabaco, entre otros) con el objetivo de llegar a la abstinencia, y
- c. una mejor disposición para el control en el uso de medicamentos.

La conferencia concedió gran importancia a la estructura familiar, a los centros de educación primaria y secundaria, a los grupos juveniles de trabajo como soportes en la lucha contra la drogadicción. Sin embargo y con el objetivo de permitir un conocimiento real de las causas de la drogadicción, para así controlar mejor el problema a largo plazo, se señaló la importancia de la investigación científica (investigaciones epidemiológicas, investigaciones preventivas, investigación clínica para nuevos conceptos terapéuticos, investigación en el área droga y mujeres, entre otras)²⁷.

La adicción fue definida como una "Enfermedad", razón por la cual había que poner a disposición las

Veröffentlichungen in Bild und ähnlichen Fachpublikationen."

²⁷ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium für Inneren. "Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und Hilfe für die Gefährdeten und Abhängigen". Anexo 1. Bonn, marzo 1990. Página 60

estructuras del Estado para contrarrestar sus consecuencias negativas en la población. Según el ex-canciller Helmut Kohl, durante la inauguración de la conferencia, "los drogadictos son enfermos. Ellos tienen derecho a la solidaridad humana ... A fin de evitar que sus retos sigan creciendo, debe mejorarse y seguir construyéndose una ayuda que sea permanente."²⁸

En relación al tratamiento de sustitución con Polamidon o Metadon utilizado para drogadictos agudos, se señaló la importancia de su utilización como medio de controlar la propagación del sida en este grupo. Aunque existen marcadas diferencias en los diferentes estados federados alemanes (se explicará en el planteamiento de prevención), se logró acordar la necesidad de asegurar una prescripción médica responsable. La aceptación tuvo como base el dictamen de la Cámara Médica Alemana del 9 de febrero de 1990, según el cual la sustitución se consideró un tratamiento "justo" para un enfermo de adicción²⁹. Debido a esta resolución, los senadores de los estados federados exigieron a la Asociación de Seguros Médicos tener en claro que la sustitución médica a los drogadictos es un servicio que debe ser cubierto por los seguros médicos.

A nivel de penalización y medidas se formularon propuestas para controlar el lavado de dinero y con ello las ganancias del narcotráfico. Si bien a este nivel la tarea internacional juega un papel importante, la conferencia marcó las pautas del trabajo conjunto que se hacen explícitas en el plan.

3.3.2. Estructura del Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas

El 13 de junio de 1990 fue firmado por el Canciller, Sr. Helmut Kohl, el plan final para la "Lucha Contra las Drogas". El Plan fue considerado un trabajo en conjunto en el que participaron diferentes grupos y organizaciones sociales, pero en el que además se hicieron presentes representantes de la antigua Alemania Democrática. En su discurso enfatizó el ex-canciller "La lucha contra el abuso de las drogas es un gran reto para cada una de las órdenes sociales en libertad. Cuando no es exitoso el unir todas las fuerzas, estamos en peligro de que ese desarrollo sea para nosotros incontrolable... En el área de la prevención nuestra tarea más urgente es hacer todo lo posible para que las jóvenes generaciones ganen y conduzcan una vida sin consumo de drogas." (T'dla)³⁰ Nuevamente se señaló la necesidad del trabajo mancomunado

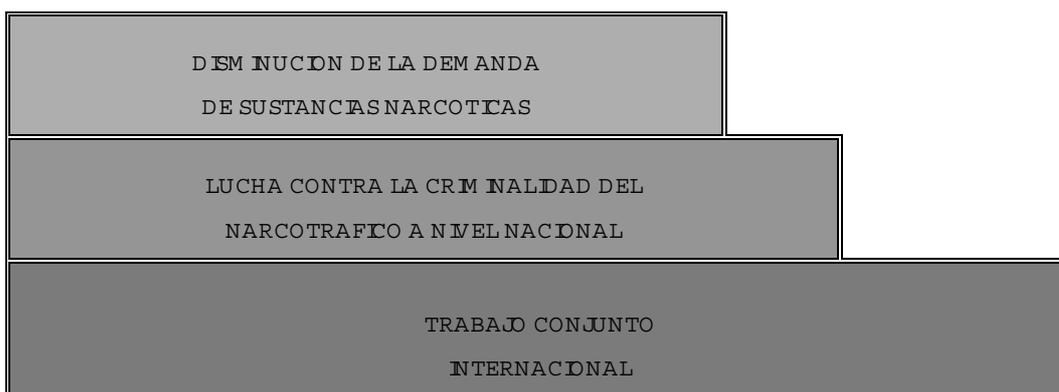
²⁸ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium für Innern. "Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und Hilfe für die Gefährdete und Abhängige". Anexo 1. Bonn, marzo 1990. Página 3. "Die Drogenabhängigen sind Kranke. Sie haben auch Anspruch auf die menschliche Solidarität (...) Um den Herausforderungen weiterhin gewachsen zu sein, gilt es, Behandlungsangebote kontinuierliche zu verbessern und auszubauen."

²⁹ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium für Innern. "Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und Hilfe für die Gefährdete und Abhängige". Anexo 1. Bonn, marzo 1990. Página 58.

³⁰ Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium für Innern. "Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und Hilfe für die Gefährdete und Abhängige". Anexo 1. Bonn, marzo 1990. Página 3-5 Discurso del 13 de Junio de 1990 al ser decretado el Plan de Lucha contra el problema de las drogas ilegales. "Der Kampf gegen den Drogenmissbrauch ist eine gewaltige

internacional, como estrategia única para una exitosa lucha contra el narcotráfico. Esto implicaba el reconocimiento de las causas económicas y sociales que empujan a los países cultivadores y productores a realizar estas actividades, así como el brindar soluciones en el ámbito de la participación económica internacional. El Plan dejó abierta la puerta para que desde el Ministerio de Cooperación económica se plantearan estrategias e instrumentos de ayuda con esos países.

G r á f i c a 4 : E s t r u c t u r a d e l P l a n n a c i o n a l d e l u c h a c o n t r a l a s d r o g a s :



El planteamiento del Plan Nacional aboga por una política básicamente orientada a la prevención más que a la represión, aunque se justifica la utilización de mecanismos jurídicos, así como el reforzamiento de estos, en tanto que se controle la oferta.

En relación con los pilares de la política de drogas a nivel nacional y la estructura del plan se puede formular la siguiente esquematización que pone en claro los puntos de intersección. (G r á f i c a 5):

Plan Nacional de Lucha Contra la Droga	Medidas Nacionales para la disminución de la demanda de drogas narcóticas.	Lucha contra la Criminalidad del narcotráfico a nivel Nacional.	Trabajo Conjunto A nivel Internacional
Pilares de la política nacional de drogas.			
Disminución de la demanda sobre todo a través de amplia prevención.	* Definición de la situación problemática y objetivos de las medidas. Esto es: - Condiciones para una estructura y organización. - Grupos que son objetivo	* Modificaciones en la Ley de Sustancias Narcóticas en el área de: - Disposición de penas para el narcotráfico en lugares públicos como parques, colegios, así como venta al	* Trabajo conjunto internacional en el área de la prevención y la terapia. Por ejemplo se encuentra: - Estudio de nueve países en el área del Grupo Pompidou del Consejo de

Herausforderung für alle freiheitlichen Gesellschaftsordnungen. Wenn es uns nicht gelingt, alle Kräfte zusammenzufassen, laufen wir Gefahr, daß auch bei uns die Entwicklung aus dem Ruder läuft... Auf dem Gebiet der Vorbeugung ist es unsere vorrangige Aufgabe, alles zu tun, damit die junge Generation für ein Leben ohne Suchstoffe gewonnen und der Drogenkonsum geächtet wird."

	<p>de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo conjunto Co medios masivos, multiplicadores, personal en los colegios, grupos juveniles. <p>* Consejo, Tratamiento, atención posoperatoria, rehabilitación así como incorporación social y laboral.</p> <p>* Investigación Científica y desarrollo.</p>	<p>por menor.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prescindir de penas en drogadicitos. <p>Apoyo a terapias de corto tiempo, intervención por crisis.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ayuda para ex-drogadicitos a través de medidas para controlar la mala influencia que producen los largos períodos sin trabajo. - Apoyo para la realización de una cualificación laboral. 	<p>la Unión Europea.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto piloto sobre prevención primaria del abuso de drogas. - Trabajo conjunto internacional en la reducción de la demanda.
<p>Ayuda diferenciada para los drogadicitos.</p>	<p>* Medidas tomadas por los estados federados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo y terapia. - Ocupación de Vivienda. - Tratamientos de Substitución. - Reforzamiento y ampliación de la oferta en terapia ambulante, entre otras. <p>* Investigación científica.</p>		<p>* Reforzar las investigaciones científicas sobre el consumo en los países cultivadores y productores a fin de estimar realmente la presencia del problema de la drogadicción.</p> <p>* Orientación y ayuda en la tarea de Terapia y rehabilitación de drogadicitos.</p> <p>* Apoyo a las Organizaciones no gubernamentales en el área de prevención.</p>

<p>Reducción de la oferta, esto es, especialmente la lucha del narcotráfico a nivel nacional e internacional.</p>	<p>* mayor control en las conocidas "Disco-Party", lugar en donde se vende con mayor proporción las drogas sintéticas.</p>	<p>* Modificación de la Ley de sustancias Narcóticas, por ejemplo en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de penas y multas. - Conjunto de reglas para control de drogas sintéticas. - Control de sustancias químicas y materiales para la elaboración de drogas narcóticas. <p>* Mejoramiento de los instrumentos de investigación.</p> <p>* Consecución de disposiciones jurídicas que hagan efectiva la privación de las fuentes económicas del narcotráfico. Como por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Privación del patrimonio ilegal a través de la ampliación de la caducidad del proceso. - Confiscación de Patrimonio. <p>* Mejoramiento del intercambio de información para la lucha contra el comercio de narcóticos.</p> <p>* Conocimiento de las instituciones crediticias y financieras.</p> <p>* Reforzamiento de los controles en las zonas de fronteras.</p> <p>* Mejoramiento de las estructuras organizatorias y formación al personal.</p> <p>* Ratificación y utilización de los Convenios de las Naciones Unidas.</p>	<p>* Reducción de la oferta a través de cooperación económica con los países cultivadores y productores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuerte inclusión de la lucha contra el narcotráfico en la política de desarrollo del gobierno alemán. - Iniciativas en el ámbito de las Naciones Unidas. - Medidas de la Unión Europea.
---	--	---	--

3.3.2.1 Medidas a Nivel nacional para la reducción de la demanda de sustancias narcóticas

Es importante señalar que el Plan de Lucha Contra las Drogas, enfatiza que la prevención no sólo está dirigida a las drogas "ilegales", sino que también se incluyen aquellas sustancias "legales", que pueden ocasionar dependencia. Pone en claro que prevenir no significa solamente brindar información, sino

reconocer las situaciones problemáticas que pueden conllevar a una dependencia. Por ello se hablan de "Prevención Primaria", destinada a grupos de personas que si bien no consumen algún tipo de droga pueden estar en peligro, bien sea por condiciones sociales o personales, y "Prevención Secundaria", orientada básicamente a grupos de jóvenes que perciben la vida desde el consumo de sustancias.

El Plan hace consciente la necesidad de formular medidas a largo plazo y su continuidad por parte de las comunidades afectadas a fin de controlar realmente el problema. Las medidas de prevención se orientan a los grupos de Opinión pública en general, a los representantes de los medios de comunicación, a los multiplicadores -Grupos de trabajo de jóvenes o padres-, al personal de los colegios -profesores, pedagogos sociales, psicólogos y educadores-, y a jóvenes de diferentes edades -estudiantes de secundaria o quienes prestan el servicio militar o social-.

Según el plan, lo esencial es sensibilizar a la opinión pública sobre el problema, a través de campañas constantes. Dentro de la prevención se plantea también las acciones relacionadas con terapias, consejos, rehabilitación, así como incorporación a la vida social y laboral: "los drogadictos pueden ser tratados y no deben ser estigmatizados en el conjunto de la población".

Si bien el objetivo principal del plan es la prevención y la rehabilitación, es de anotar que es allí, precisamente, en donde se presentan los mayores vacíos, ya que para programas relacionados con la rehabilitación no hay a nivel nacional ni federal un presupuesto mayor que permita el desarrollo de programas sociales a largo plazo, así como tampoco la ampliación del servicio. En 1989 el gobierno alemán invirtió 1,8 millones de marcos en el ámbito de la prevención, suma que se multiplicó relevantemente en 1990 para alcanzar un total de 12,8 millones de marcos. Según datos del Ministerio del Interior el presupuesto para la prevención en 1996 en promedio alcanzó los 20 a 22 millones de marcos anuales, mientras que para el ámbito de la Terapia la suma oscila entre los 22 a 25 millones de marcos, que, según el representante del Ministerio para cuestiones de drogas, Norbert Seitz, se orientan básicamente a proyectos. "Esta suma es sólo para proyectos, que nosotros hemos considerado como 'Proyectos modelo'. Esto es, nosotros desarrollamos proyectos que consideramos benéficos por un período de tiempo cercano a los tres años. Ahora por ejemplo, hay un programa denominado 'Drogadictos crónicos' en el que se han desarrollado especiales planteamientos a fin de introducir a los drogadictos en la rehabilitación y con el transcurso del tiempo hacer posible que hagan parte de una terapia. Este proyecto es financiado por el gobierno por un período de tres años con coordinación de los estados federados. Después queda en la decisión de los estados si continúan con él o lo dejan porque no ha dado resultados. Para este tipo de medidas cuenta el Ministerio de Salud en total con un presupuesto entre 50 a 55 millones

demarcos." (I'dla)³¹

3.3.2.1.1 Programa de Sustitución

Debido a las fuertes controversias respecto a este programa de control y ayuda para los drogadictos, así como sus implicaciones en la política de drogas en Alemania, se hace conveniente una profundización, más que una simple enumeración.

El Metadón es una sustancia sintética derivada del grupo de los opiáceos, que desde 1941 fue desarrollado en Alemania como un sustituto de la Morfina. En 1949 fue considerado como analgésico y permitida su venta. En 1953 fue puesto en la lista de sustancias narcóticas, pero sólo hasta 1974 se consideró necesario para su venta la prescripción médica. En 1994 fue colocado en la lista III de la Ley de Sustancias Narcóticas a raíz de las presiones internacionales resultantes de la firma de las convenciones de las Naciones Unidas. La praxis de sustitución con Metadón o Polamidón comenzó en Alemania en 1987, un poco tarde en comparación con otros países europeos, "para nosotros el principio de sustitución creció con la política de drogas. Cuando nosotros escribimos el plan, estuvimos bastante ocupados con la pregunta de la sustitución. En aquella ocasión tratamos más restrictivamente la pregunta de la sustitución, a como hoy día lo vemos." (I'dla)³² Su base jurídica se encuentra en la Ley de Sustancias Narcóticas, en donde está claro cuáles sustancias pueden ser formuladas médicamente y cuáles no. Fue una solución pensada como posibilidad de controlar el contagio al sida ocasionado por el intercambio de jeringas entre los drogadictos, así como una medida que busca orientar a los adictos hacia una vida futura sin droga.

La Conferencia preparativa del Plan Nacional dejó en claro la orientación de puesta en marcha en cada uno de los estados federados. "En relación a la pregunta sobre un tratamiento de sustitución para los drogadictos contagiados con el virus de Inmuno Deficiencia, confirmó la conferencia la decisión de G M K del 27 de marzo de 1987, según la cual es posible dar, en casos médicos individuales y bajo estrictos controles, la dosis de sustancias narcóticas... Los estados federados de Berlín, Bremen, Hamburgo, Renania del Norte-Westfalia, Sarre y Schleswig-Holstein manifestaron que en tanto no se pueda llevar a cabo una abstinencia inmediata en los drogadictos, es posible

³¹ Seitz, Norbert, representante del M. Interior para asuntos relacionados con drogas. Entrevista realizada por la autora del texto el 19 de noviembre de 1996. "Diese Beiträge sind in mir nur für Projekte, die wir als Modellprojekt betrachten. Das heißt, wir machen ein Projekt für etwa drei Jahre, von dem wir gerne einsam in allen Ländern glauben, daß es in den Drogenbereich sehr hilfreich ist. Jetzt gibt es zum Beispiel ein Programm, daß "Chronische Abhängige" heißt, daß ganz spezielle Ansätze entwickelt hat, um diesen Leuten leichter heranzukommen, und sie mit der Zeit für eine Therapie zu gewinnen. Dieses Projekt wird von dem Bund in Abstimmung mit den Ländern für drei Jahre finanziert, und dann bleibt die Entscheidung bei den Ländern, ob sie dieses Projekt weiter führen oder, ob sie aussteigen, weil sie sagen, daß das nichts gebracht hat. Für solche Maßnahmen hat der Bund im Gesundheitsbereich etwa 50 bis 55 Mio. DM veranschlagt."

³² Seitz, Norbert, representante del M. Interior alemán en asuntos de sustancias narcóticas. Entrevista realizada por la autora del texto el 19 de noviembre de 1996. "Bei uns ist in Prinzip die Substitution in der Drogenpolitik insgesamt mitgewachsen. Als wir diesen Plan geschrieben haben, waren

adelantar un tratamiento de sustitución, a fin de alistar las condiciones necesarias para ello. Los estados federados de Baden-Württemberg, Bavaria, Hesse, Baja Sajonia y Renania-Platinado señalaron por su parte que la decisión médica debe ser tomada y fijada teniendo en cuenta cada caso particular."³³ (Idla) Cabe señalar, que el 24 de febrero de 1989 a través del conocido voto extra de G M K , los ministros de los estados federados de Baden-Württemberg, Bavaria y Renania-platinada manifestaron que: la ejecución del conocido programa de Metadón era desaprobada. Ellos se remitieron a la situación jurídica, a través de la cual solo era permitida la aplicación del tratamiento a drogadictos cuando ésta se encontrara fundamentada por la decisión del médico en cada caso particular.

Para muchos se entendió como una prescripción legalizada de medicamentos cobijados en la Ley sobre Sustancias Narcóticas. A algunos expresaron su temor por un mal uso de la prescripción médica o del uso facultativo que se les concedía al gran médico. Sin embargo se señaló que el Metadón permitía al adicto dejar la heroína, ya que el efecto de la dosis dura inclusive hasta 36 horas. Al ser ingerido oralmente, disminuiría el peligro a infecciones a través de jeringas, así como daños en las venas. Se evitaría el estado de euforia y sentimiento de angustia que viven los adictos a la heroína, permitiendo que la persona desarrollara una vida laboral y social paralela. A pesar de las características favorables, también se dejó constatar que una sobredosis de esta sustancia, así como el consumo de otras sustancias de manera paralela, podrían ocasionar la muerte. De igual forma se criticó que con este tratamiento se llevaría a cabo un acompañamiento a la drogadicción, mas no se solucionaría el problema de adicción.

Entre 1990 y 1991 se constató un incremento en el número de personas interesadas en tomar parte en este tratamiento. Para 1994 el número de drogadictos vinculados a este programa ascendía a 21 mil, mientras que para 1995 más de 30 mil adictos estaban inscritos. Según un estudio adelantado por el Institut für Therapieforschung de Munich, "a pesar de que la práctica con Metadón, así como las instituciones encargadas de llevarla a cabo son muy diferentes en cada uno de los estados federados, se puede establecer en conjunto que el requerimiento cualitativo de la sustitución con Metadón en Alemania no corresponde con los conocimientos estandar a nivel internacional. A todos los responsables se les evidenciará la escasez que existe en los actuales tratamientos, para que, en interés del adicto a sustancias narcóticas, se mejore la

w im linder Substitutionsfrage befaßt. Damalshaben wir die Frage der Substitution deutlich restriktiver behandelt, als wir es heute sehen."

³³ Conferencia Especial de los Ministros del Interior, Justicia, Cultura y Salud, realizada el 30 de marzo de 1990 en Bonn. "Zur Frage einer Substitutionsbehandlung bei HIV-infizierten Drogenabhängigen bekräftigt die Konferenz die Entschlußung der G M K von 27. März 1987, wonach in ärztlich begründeten Einzelfällen unter strenger Kontrolle die Gabe von Betäubungsmitteln notwendig sein kann... Die Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein sind der Auffassung, daß den betroffenen Drogenkranken, sofern sie nicht sofort in die Abstinenz geführt werden können, bei Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen eine Überführung in eine geordnete Substitutionsbehandlung ermöglicht werden muß. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sind der Auffassung, daß dies der ärztlichen Entscheidung im Einzelfall überlassen bleiben muß."

sustitución. " (T'dla)³⁴ Otro tipo de tratamientos de sustitución han sido desde entonces propuestos. El 4 de diciembre de 1995 el Consejo Nacional sobre Drogas se reunió a fin de discutir la posibilidad de producir una abstinencia rápida a través del medicamento Naltrexon. En la conclusión se señaló que el Naltrexon bloqueaba una parte en el cerebro, en la cual usualmente se acopla el opio y la heroína. Por ello se comenzaría esa práctica en pacientes en tratamiento de desintoxicación. Se recomendó en casos en los cuales los adictos aún no estuvieran socialmente integrados y requirieran ayuda. Sin embargo los expertos del Consejo, afirmaron que existían formas más exitosas y métodos menos dañinos para lograr la abstinencia.

En el desarrollo positivo de un tratamiento médico de sustitución se han encontrado sin embargo barreras relacionadas con los costos de los tratamientos médicos y psicológicos de los afectados. En 1996 la discusión tuvo lugar en las asociaciones de seguros respecto al pago del tratamiento de sustitución. "En Hamburgo hubo hace poco un problema, en el cual se firmó un contrato con el seguro AOK, en donde se decía que ellos pagaban todo lo relacionado con el Metadón. En algún momento se dieron cuenta que pagaban lo relacionado con Metadón pero que el tratamiento psicosocial no tenía lugar. Por esta razón manifestaron que se encontraban en contra de pagar solo la dosis de Metadón, ya que al final y al cabo se convertiría eso en un acompañamiento a la adicción, pero nunca en la recuperación del adicto en el proceso de abandonar las drogas. Además no veían las posibilidades para que alguien en esas condiciones pudiera superar su enfermedad. Por ello se debe tener con atención cuando los seguros dicen que no pagan eso. Con los adictos a bebidas alcohólicas las cajas de seguros pagan el tratamiento de desintoxicación, pero no pagan para que el alcohólico comience su bebida". (T'dla)³⁵

El tratamiento de sustitución ha generado paralelo a ello un debate relacionado con los temas de "Liberalización" del consumo de sustancias narcóticas. Esta liberalización se presenta en tres contextos diferentes, según modelo presentado por H. J. A. Brecht³⁶:

- a. Despenalización. Esto es la posibilidad de prescindir de una pena ya sea por la venta o la pertenencia de pequeñas cantidades, como está especificado en la Ley sobre Sustancias

³⁴ Institut für Therapieforschung de Múnich. "Expertise zum Einsatz von Methadon in der Behandlung von Drogenabhängigen in der Bundesrepublik Deutschland". 1992. "Obwohl die Substitutionspraxis zwischen den einzelnen Bundesländern und auch zwischen den einzelnen Einrichtungen und Arztpraxen sehr unterschiedlich ist, wird insgesamt festgestellt, daß die Substitution mit Methadon in Deutschland den Qualitätsanforderungen des internationalen Kenntnisstand nicht entspricht. Allen Verantwortlichen wird der aktuelle Handlungsbedarf aufgezeigt, und es werden Vorschläge unterbreitet, um die Substitution im Interesse der Betroffenen mitelabhängigen zu verbessern".

³⁵ Seitz, Norbert, representante del Ministerio del Interior en asuntos de droga. Nov. 19. 1996. "es gab gerade in Hamburg schon ein Problem, wo man einen Vertrag mit der AOK geschlossen hat, in dem gesagt wird, daß sie alles in Zusammenhang mit Methadon bezahlen werden. Doch die damit zusammenhängende Psychosozialbegleitung findet gar nicht statt. Aber nur die Abgabe von Methadon allein wird von der Kassen nicht finanziert, weil sie sagen, daß es am Ende im Prinzip eine Suchtbegleitung sei, und es keine Chance gäbe, daß derjenige seine Krankheit überwindet. Man kann dafür Verständnis haben, wenn die Krankenkassen sagen, wir bezahlen es nicht. Aber sie bezahlen zwar den Alkoholiker in der Entziehungskur, aber sie bezahlen dem ja auch nicht den Schnaps."

³⁶ A. Brecht, H. J. "Voraussetzungen und Konsequenzen einer Entkriminalisierung im Drogenbereich", en: "Entkriminalisierung im Drogenbereich". Coeditor: W. de Boer. M. Magazín del Institut für Konfliktforschung, Nr. 13. Köln, 1991. Páginas 1-37.

Narcóticas, artículos 29 y 31a. De igual forma se plantea una baja provisional de la ejecución de la pena dependiendo de las situaciones individuales de los inculcados, artículo 35 de la Ley de Sustancias Narcóticas.

b. Descriminalización. Se ha pensado que es posible realizarla de las siguientes formas:

*Descriminalización parcial. *La relación con drogas en pequeñas cantidades no es penalizada.

*La relación con drogas será retirada del derecho penal para ser tratada como una irregularidad.

Las propuestas han señalado la necesidad de diferenciar entre "drogas duras" y "drogas suaves", estas últimas objeto de descriminalización.

c. Legalización. Se han planteado diferentes posibilidades: * Necesidad de una licencia o un sistema de prescripción adelantado por hospitales o médicos, mientras que otras formas son prohibidas (caso de la sustitución). * Abolición parcial de la prohibición partiendo de la diferencia del riesgo (mayor o menor) que puede ocasionar una sustancia narcótica en la salud del adicto.

*Orientación hacia un mercado libre en donde todo es posible, tanto para la venta como la comercialización.

Los estados federados más afectados por el problema de la droga (Hamburgo, Bremen, Berlín, Schleswig-Holstein, entre otros) han formulado la necesidad de liberalizar la droga a fin de controlar el problema y evitar mayores consecuencias.

La resolución del Tribunal Constitucional (Corte Constitucional) Nacional del 9 de marzo de 1994, conocida como "Resolución del Hachís" enfatizó y aclaró las indicaciones de la Ley de Sustancias Narcóticas. Señaló que la falsa impresión según la cual cualquier persona podría libremente utilizar hachís carece de base. Respecto a los crímenes insignificantes pero relacionados con la Ley, manifestó que los estados federados tienen que desarrollar enfoques similares en el ámbito de procesamiento y penalización. En una palabra y con base en la Ley Fundamental alemana se dijo que "se limita el derecho a la embriaguez"³⁷. La resolución se convirtió para muchos en punto de discusión sobre la necesidad de una diferenciación entre drogas suaves y duras. De otra parte, los estados federados más afectados por el problema de la droga también reaccionaron.

Una de las intersecciones de discusión con este programa de sustitución y con la consiguiente formulación de la liberalización, ha sido la de considerar al Estado como "un dealer-comerciante" en caso de adelantar una acción de entrega de drogas a los consumidores, con la subsecuente clasificación entre "drogas duras" y "drogas suaves". El primero de febrero de 1996, la parlamentaria Secretaria de Estado, Sabine

³⁷ Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts von 9. März (sog. "Hachisch-Beschluss").

Beigmann-Pohl, en plenaria del Parlamento sobre el tema "Poner en Libertad las drogas" señaló enfáticamente ante la propuesta del PDS y una fracción del BÜDNIS 90 sobre el suministro libre de productos de cannabis a los drogadictos, que "la ayuda no se puede llamar legalización de drogas"³⁸. Asimismo señaló que el Estado se convertiría en un "dealer" o comerciante, y esto sería una capitulación ante el problema. Como resultado la sociedad se acostumbraría a ese consumo y las consecuencias hacia el futuro serían dolorosas. Respecto al consumo controlado de heroína se mostró igualmente escéptica, ya que consideró que es una política irresponsable "tolerar lugares fijos de consumo"³⁹. Según la parlamentaria, la única manera de permanecer en el futuro era adelantando una política con mayor número de ofertas: "Por eso, la respuesta correcta al problema de la droga se llama no a la liberalización y legalización, sino más prevención, más terapia y más ofertas de ayuda. Así permanecemos en el futuro." (I'da)⁴⁰ En este mismo sentido declaró el Parlamentario Secretario de Estado, Eduard Lintner, el 13 de Febrero de 1996, que "el gobierno se opondrá a continuar con la liberalización, esto es las exigencias para la legalización, ya que no se podría ser responsable de las consecuencias básicamente en las jóvenes generaciones. Muchos ejemplos muestran que al facilitarse el acceso a las drogas, el número de consumidores aumentan, la intensidad del consumo sube y la motivación hacia la abstinencia se dificulta." (I'da)⁴¹

En palabras del representante del Ministerio del Interior, Norbert Seitz, en caso de que llegase a presentarse una situación de ese tipo, no podrá señalarse, en todo caso, que el Estado es un Comerciante de drogas. "Este argumento se utiliza, cuando alguien quiere argumentar polémicamente. Yo creo que se debe hacer una diferenciación. El comerciante lo hace por otras razones, ganar dinero y hacer al drogadicto dependiente. Si el Estado diera esas sustancias, seguramente que no provendrían del comercio ilegal, sino que él mismo puede producir las de manera sintética, de manera tal que no requeriría del mercado ilegal. Además el objetivo sería el de lograr que a través de la heroína en cualquier momento el adicto se libere de las drogas." (I'da)⁴²

El 19 de noviembre de 1996 sin embargo, y como primer acto directo, la Ministra de Salud del estado

³⁸ Documentos del Parlamento. Febrero 1 de 1996. "Helfen kann nicht legalisieren von Drogen heißen", palabras de la Parlamentaria Sabine Beigmann-Pohl.

³⁹ Documentos del Parlamento. Febrero 1 de 1996. "Helfen kann nicht legalisieren von Drogen heißen" "Es ist unverantwortlich, Fixierstuben zu dulden".

⁴⁰ Documentos del Parlamento. Febrero 1 de 1996. "Helfen kann nicht legalisieren von Drogen heißen" : "deshalb heißt die richtige Antwort auf das Drogenproblem nicht Freigabe und Legalisierung, sondern mehr Prävention, mehr Therapie, und mehr niederschwellige Hilfsangebote. Dafür stehen wir auch in Zukunft!"

⁴¹ Palabras de Eduard Lintner. "die Bundesregierung wird sich auch weiterhin den Liberalisierung- bzw. Legalisierungsforderungen beharrlich widersetzen, da ihre Folgen vor allem bei den jungen Generationen nicht verantwortet werden könnten. Viele Beispiele zeigen, daß ein erleichteter Zugang zu Drogen die Zahl der Konsumenten vermindert, die Intensität des Konsums senkt und die Motivation zur Abstinenz erschwert."

⁴² Seitz, Norbert, representante del Ministerio del Interior del gobierno alemán. Entrevista realizada por la autora del texto el 4 de noviembre de 1996. "Dieses Argument wird benutzt, wenn jemand polemisch argumentieren will. Ich glaube, man muß ein bißchen differenzieren: Der Dealer macht es aus einer anderen Motivation heraus. Der Dealer will Geld verdienen und der Abhängige ist ihm völlig gleichgültig. Wenn der Staat Rauschgift abgibt, dann würde es sicherlich nicht von den illegalen Händlern gekauft, sondern sie würden Heroin synthetisch herstellen. Sie brauchen folglich dafür nicht den illegalen Markt. Es würde auch mit dem Ziel abgegeben werden, über Heroin irgendjemand vielleicht doch den Ausstieg aus der Drogenabhängigkeit zu

federado de Schleswig-Holstein autorizó a las droguerías para encargarse de suministrar hachís por prescripción a los drogadictos. El acto se entendió como una liberalización de drogas "blandas" en el estado del norte. Sin embargo, el proyecto falleció unos meses más tarde no sólo por falta de apoyo político nacional, sino también económico. Esta situación deja en claro un conflicto de intereses en los niveles nacional-federal, que se constituye en una barrera para la formulación de una política coherente de lucha contra el consumo de sustancias ilegales y para la puesta en marcha de políticas sociales relacionadas con la rehabilitación. Así las cosas la política de lucha contra la drogadicción es una contradicción total con el objetivo principal del plan.

En la segunda semana de enero de 1997 por lo menos 5 cuerpos muertos de drogadictos fueron encontrados en diferentes barrios de la ciudad de Bremen. La causa de estas muertes parece estar relacionada con la venta de heroína, que al parecer contenía más de 60 grados de pureza. Los usuarios del mercado ilegal no suelen encontrar este tipo de droga "tan pura", y por ello las dosis utilizadas son mayores, lo que ocasionó en este caso la muerte por sobredosis. La trágica muerte de estos jóvenes produjo una discusión a nivel de medios de comunicación, en la que se puso en tela de juicio la política de drogas del gobierno alemán.

La revista "Spiegel" entrevistó a los jefes de policía de las ciudades más afectadas (Hamburgo, Bremen, Múnich, Bonn, Düsseldorf, Hannover, Frankfurt, Stuttgart, Dortmund y Essen, entre otras), quienes en su mayoría manifestaron su acuerdo con que sea el Estado el encargado de entregar esta droga a fin de acabar con el mercado negro responsable de la muerte de muchos drogadictos, así como para controlar la delincuencia generada de forma paralela en la obtención de la droga, y empezar una lucha directa contra la criminalidad organizada. Sin embargo, en ciudades como Múnich y Bonn, se mantienen firmes en las orientaciones de la política nacional de drogas del gobierno.

El Profesor Arthur Kreuzer de la Universidad de Gießen quien adelantó una encuesta entre los drogadictos, concluyó después del estudio: "que el 45% de los daños en autos, 37% de los robos en apartamentos y 20% de los asaltos van a la cuenta de los drogadictos. En los estados federados se vive la ley del más fuerte. Un tercio de la criminalidad sobre el patrimonio es totalizado por las drogas." (T'dla)⁴³ Asimismo el economista y profesor de la Universidad de Bochum, Dr. Karl-Hans Hartwig, señaló en su libro "Rationale Drogenpolitik in der Demokratie", que los costos que la sociedad entrega debido a la política de drogas oscila entre 3 a 6 billones en daños anuales. Para el director de policía de Colonia, Sr.

bewirken"

⁴³ Revista Spiegel, Nr:5/27.1.97. Páginas 36-54. "daß 45 Prozent der Autoaufbrüche, 37 Prozent der Wohnungseinbrüche und 20 Prozent der Raubüberfälle auf das Konto von Süchtigen gehen. In den Städten ergab sich die Faustregel, daß den Drogen ein Drittel der Eigentumsverluste zuzurechnen sind."

Roters, se vive paralelo a todo ello un sentimiento de impotencia, cuando además no se cuenta con las leyes para castigar este delito de comercio callejero: "En la medida en que los comerciantes callejeros suelen depositar su mercancía en depósitos, son capturados con pequeñas cantidades, si es que la tienen. Frecuentemente utilizan a los adictos como mediadores y transportadores... Siempre la misma historia. Miles de comerciantes callejeros son vaciados y nuevamente dejados en libertad al pasar la puerta rotatoria. Toda la gente en este campo tiene un sentimiento de impotencia y se pregunta si lo que ellos hacen, tiene realmente sentido." (T'dla)⁴⁴

Debido a esta nueva discusión sobre daños materiales, así como sobre pérdida de vidas humanas, la política se centra en la posibilidad de modificar la Ley de Sustancias Narcóticas a fin de legalizar unas drogas, que estarán bajo control estatal, a fin de evitar y controlar la drogadicción, pero sobre todo con el objeto de acabar con el mercado ilegal de drogas, como lo señalara el Alcalde de Hamburgo, Sr. Henning Voscherau.

3.3.2.2 Lucha contra la criminalidad del narcotráfico en el ámbito nacional

El gobierno hace claro que paralelo al trabajo de prevención se debe adelantar un trabajo de represión y de lucha contra la criminalidad originada en el comercio de drogas narcóticas. Para ello la policía y la justicia se convierten en el arma para evitar la producción de narcóticos, así como su venta.

Para este fin el plan sugiere cuatro puntos claves:

a. Reducción de la Producción no sólo de drogas sintéticas, sino también de las sustancias obtenidas con base a productos naturales. En estas últimas se requieren químicos para su producción, que en su mayoría provienen de países europeos, caso Alemania. Por ello se plantea un control y acercamiento a la industria Químico-farmacéutica del país.

b. Lucha contra el comercio de drogas ilícitas. A fin de adelantar una lucha efectiva el plan señala la necesidad de mejorar la sistematización del conocimiento obtenido sobre la identificación de las organizaciones del narcotráfico. Para ello se requiere:

* Mejoramiento de la Información ganada en la lucha contra el narcotráfico. Actualización de la base de datos "PIDS" de la Oficina de Criminología alemana. Contactar las compañías aéreas,

zuzurechnen ist."

⁴⁴ Revista Spiegel, Nr.5/27.1.97. Páginas 36-54. "Da die Straßendealer ihren Stoff in Depots zu lagern pflegen, werden sie nur mit Kleinmengen geschnappt, wenn überhaupt. Vielfach setzen sie Süchtige als Vermittler und Transporteur ein... Immer wieder die gleiche Geschichte: Zu Tausenden werden die Straßendealer abgefischt und in Drogenverfahren wieder freigelassen. Alle meine Leute aus diesem Bereich haben ein Gefühl der Ohnmacht und fragen sich immerwährend, ob das, was sie tun, überhaupt noch sinnvoll ist."

aeropuertos, puertos de entrada libre, hoteles, servicios de courier, como medio de obtener información, pero partiendo de la base de la protección de datos.

Así mismo, entrar en contacto con las instituciones financieras y de crédito para evitar el lavado de dinero y mejorar el apoyo a los funcionarios del gobierno encargados de esa área de investigación.

En el campo de fronteras exteriores se manifiesta la necesidad de reforzar los controles, así como la detección de Sustancias Narcóticas. Para ello se trabaja paralelamente con el sistema de seguridad de Schengen.

c. Control del comercio en pequeñas cantidades desarrollado en las calles, a fin de evitar el incremento del mercado, la formación de bandas, la criminalidad y consecuente inseguridad por delitos resultantes de transacciones callejeras.

d. Reforzamiento y desarrollo de las medidas legislativas. Es claro que la base jurídica contra el uso ilegal de drogas se encuentra en la Ley de Sustancias Narcóticas. Por ello prevé el Plan la posibilidad de nuevos cambios que refuercen el castigo penal en el comercio de drogas ilegales, así como disposiciones penales para la venta en lugares públicos como escuelas o parques, el control en la producción de sustancias sintéticas, así como por el mal uso de químicos, aparatos y materiales utilizados para la producción ilegal de sustancias.

Hace claro que no se castigará penalmente a los drogadictos que se estén inyectando, sino que se les ofrecerán jeringas a fin de evitar el contagio del sida, acompañado por medidas de tratamiento para la desintoxicación y resocialización.

En relación con los instrumentos de indagación el Plan hace un llamado para mejorarlos, así como para extender el orden procesal (número 100a), la ampliación de las órdenes de detención, el facilitamiento en las condiciones de órdenes de captura, introducción de penas contra el patrimonio obtenido como resultado del comercio con drogas (patrimonio que utilizará el gobierno alemán para programas relacionados con la prevención y la terapia), así como la penalización de asociaciones criminales extranjeras. "Socios de organizaciones internacionales del narcotráfico, especialmente los carteles de la droga de Sur América, buscan incrementar el campo de acción de los narcóticos en Alemania para crear una red más amplia: Según el ordenamiento jurídico válido ese tipo de actividades son únicamente penalizadas cuando están inmediatamente relacionadas con delitos conexos con narcóticos u otros actos penalizables. A fin de cerrar este hueco el Consejo de Gobierno en su plenaria del 11 de mayo de 1990 propuso un cambio en las leyes.

Desde entonces se aplica también el artículo 129 del código penal (StGB Strafgesetzbuch) a las asociaciones criminales extranjeras, que tienen como objetivo adelantar el manejo de narcóticos que requieren de autorización." (T'dla)⁴⁵

Si bien todas estas medidas nacionales surgen desde la necesidad de controlar un problema interior, son consecuencia de igual forma de la ratificación que Alemania ha hecho de los tres convenios de la Organización de Naciones Unidas (Convenio de 1961 sobre sustancias narcóticas; Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas, y Convenio de 1988 sobre tránsito prohibido de sustancias narcóticas y psicotrópicas). La ratificación exige que cada uno de los países firmantes se comprometa a adelantar tareas para acelerar el control de dichas sustancias. Estos tres convenios se convierten en la base fundamental del trabajo conjunto internacional proyectado por Alemania.

3.3.2.3. Trabajo Internacional Conjunto

Alemania parte de la premisa de que el narcotráfico es un problema mundial que no puede ser tratado desde el ángulo puramente nacional. De otra parte, el problema está configurado por dos caras de la moneda que son inseparables: por un lado se encuentra la situación social y económica de los países productores y cultivadores, pero del otro lado está la creciente demanda de drogas ilegales en los países industrializados. Situación que hoy día se recrudece con la producción de drogas sintéticas en los países industrializados y con su exportación hacia otras regiones.

Alemania ratificó la Convención de Viena de 1988, sólo hasta 1993, pero las leyes necesarias que le acompañaron sólo entraron en vigor en 1994. Con la firma de esta última Convención, Alemania se unió a los 116 países que a nivel internacional han firmado el total de convenciones de la ONU relacionados con sustancias narcóticas y psicotrópicas.

En 1995 Alemania fue reelegida por un período de 5 años (1996-2000) como miembro permanente en la Comisión de Sustancias Narcóticas de las Naciones Unidas. Este despacho de intervención internacional (INCB), compuesto por 13 expertos en el área, es responsable de controlar el tráfico de sustancias tanto legales como ilegales.⁴⁶ El gobierno alemán ha planteado la necesidad de incrementar el trabajo conjunto

⁴⁵ "Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und der Hilfe für Gefährdete und Abhängige". 1990. Página 42. "Mitglieder ausländischer Rauschgifthändlerorganisationen, insbesondere der südamerikanischen Rauschgiftkartelle, suchen zunehmend die Bundesrepublik Deutschland als Betätigungsfeld, um hier Rauschgiftverteilernetze aufzubauen. Nach geltendem Recht sind solche Tätigkeiten nur strafbar, wenn sie unmittelbar in Zusammenhang mit konkreten Betäubungsmittelbelikten oder anderen Straftaten stehen. Um diese Lücke zu schließen, hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 1. Mai 1990 eine entsprechende Gesetzesänderung vorgeschlagen. Danach ist § 129 StGB auch auf ausländische kriminelle Vereinigungen zu erstrecken, deren Zweck auf den unbefugten Vertrieb von Betäubungsmitteln gerichtet ist."

⁴⁶ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Politik gegen Drogen". Bonn, 1995. Página 40. "Die Suchtstoffkommission (Commission on

con el Programa de Control Internacional de Drogas de las Naciones Unidas (United Nations' International Drug Control Program /UNDCP).

Desde 1974, la Oficina de Criminología Alemana (BKA) trabaja mancomunadamente con la Interpol, razón por la cual el Plan de lucha aboga para que sea esa institución la encargada de la concepción de la lucha en el comercio de narcóticos a nivel internacional. Así mismo plantea la necesidad de una mejor interrelación entre los organismos policíacos creados también a través de la Unión Europea (caso de EURO POL -Oficina de Drogas de la Europol- y Tratado de Schengen).

De otra parte, el Gobierno Alemán ha firmado convenios bilaterales para la lucha contra el narcotráfico con países como los Estados Unidos de América, Austria y Marruecos. Sin embargo espera entablar acercamientos con los Estados de Europa central y oriental (con Polonia, Hungría y Bulgaria están previstos acuerdos de lucha contra la criminalidad del narcotráfico, mientras que están por entrar en vigor iguales convenios con Ucrania, Lituania, Estonia, Rumanía, Kirgistan y Rusia, entre otros), debido al incremento reciente de los cargamentos de drogas provenientes por la ruta de los Balcanes. Cabe anotar que en 1995 fueron retenidos en Alemania 34 222 extranjeros sospechosos de negociar con drogas. La Oficina de Criminología alemana determinó que en su mayoría los inculpados son turcos, italianos, yugoeslavos, algerianos, marroquíes, libaneses, griegos, iraníes, suizos, estadounidenses, holandeses y colombianos que utilizaban básicamente la ruta de los Balcanes, así como los puertos aéreos y fluviales de Alemania. En relación con los crímenes relacionados con la heroína, la mayoría de sospechosos son turcos (58,7%). Los delitos de comercio y contrabando de cocaína son realizados gran parte por turcos, italianos, holandeses y colombianos. "Por la conocida Ruta de los Balcanes llega la mayor parte de la heroína a Alemania. La cocaína entra por contrabando especialmente por el aeropuerto de Frankfurt del Main, pero también por los puertos fluviales. En relación a las drogas sintéticas se desarrolla en Polonia tanto la producción como el tránsito en cantidades similares a las de Holanda." (T'dla)⁴⁷

Tabla 6 : Procedencia de los actores de los delitos contra la ley alemana de estupefacientes.

Sospechosos Extranjeros	Año 1995	Año 1994	Diferencia Porcentual
Total de casos	34 222	30 875	
Turcos	11 461	10 224	12,1%
Italianos	2 961	2 698	10,0%

Narcotic Drug) ist ein internationales Suchstoffkontrollamt, das die Umsetzung der Drogenkonventionen überwacht und darauf achtet, daß Anbau, Gewinnung und Verwendung von Betäubungsmitteln auf wissenschaftliche und medizinische Zwecke beschränkt bleiben".

La Comisión de drogas narcóticas es un despacho internacional que vigila el traslado de las drogas previstas en los anexos de las convenciones y cuida que la plantación, la producción y la utilización de las sustancias narcóticas no amenacen limitadas a los fines científicos y médicos. (T'dla)

⁴⁷ "Das Bundesministerium des Innern informiert: Rauschgiftbilanz 1995". Bonn, 13 de Febrero de 1996. "Über die sog. Balkan-Routen gelangt nach wie vor der größte Teil an Heroin nach Deutschland. Kokain wird im wesentlichen über den Flughafen Frankfurt/Main, aber auch die Seehäfen nach eingeschmuggelt. Beiden synthetischen Drogen entwickelt sich neben den Niederlanden in verstärkter auch Polen als Produktions- und Herkunftsländ."

Yugoeslavos	2.068	1.868	10,7%
Algerianos	1.644	2.140	-23,2%
Marrroquíes	1.631	1.619	0,7%
Libaneses	966	852	13,4%
Griegos	825	776	6,3%
Iraníes	672	656	2,4%
Suizos	620	434	42,9%
Estadounidenses	605	656	-7,8%

Tabla 7: Tipo de delitos y nacionalidad de los infractores

Tipo de Delitos	Turcos	Italianos	Yugoeslavos	Marrrocanos	Algerianos
Contravenciones generales	1995:6.844	1995:1.986	1995:1.237	1995:872	1995:732
Comercio/contrabando	1995:5.318	1995:1.077	1995:1.067	1995:924	1995:897
Importación ilegal de cantidades no pequeñas	1995:539	1995:139	1995:125	1995:102	1995:72

Estas cifras demuestran la importancia, no sólo del trabajo conjunto, sino también de la orientación en la política de seguridad alemana. Según el Ministerio del Interior, el interés alemán en la zona de Europa oriental se ha incrementado considerablemente teniendo el influjo que la región ejerce.

A nivel de la Reunión de los 7 (USA, Francia, Alemania, Japón, Rusia, Italia y Reino Unido) se creó en 1989 el "Grupo para la Lucha Contra el Lavado de Dinero" (Financial Action Task Force / FATF).

Con el conocido "Grupo de Dublín", compuesto por los Estados de la Unión Europea, así como USA, Canadá, Suecia, Noruega, Japón y Australia, se ha planteado la necesidad de llevar a cabo un diálogo concreto con proyectos y estrategias en la lucha contra el narcotráfico. De igual manera como miembro del grupo de ciudades europeas que trabajan en conjunto para combatir los factores y medir el consumo ilegal de drogas en Ámsterdam, Barcelona, Dublín, Copenhague, Hamburgo, Londres, París, Roma y Estocolmo, ha sido Alemania miembro desde 1984, año de su creación.

El compromiso del gobierno alemán para las medidas en el ámbito del trabajo de cooperación y desarrollo alcanzó la suma de 390 millones de marcos durante el período 1989-1995. La mayor parte de este

presupuesto del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (345 millones) se destinó a las medidas bilaterales. Paralelo a ello se apoyó el Programa de Control de las Naciones Unidas con una suma de 45 millones de marcos.

La política internacional Alemana de lucha contra la droga señala como punto central la reducción de la oferta. Por ello, considera decisiva la eliminación de las causas sociales y económicas en las regiones de plantación y producción y apoya las medidas a largo plazo relacionadas con la sustitución de cultivos, como oportunidad para que los campesinos puedan salir de la pobreza. Esto implica el mejoramiento de las condiciones de comercio y las medidas de ajuste de la deuda externa. Los países beneficiados directamente con estos programas de sustitución en los últimos años han sido Bolivia, Tailandia, Perú y Colombia. A nivel de ayuda de dotación y equipo el gobierno ha destinado para el período 1995-1998 166,3 millones de marcos. En este rubro está también contemplada la formación educativa para la policía y funcionarios responsables de la lucha contra el narcotráfico. Este tipo de ayuda se enmarca en el proyecto de la Unión Europea, actividades que Alemania apoya en el campo de trabajo conjunto Norte-Sur, en el que se incluyen entre otros, el diálogo político con los países del Pacto Andino, así como con los países asiáticos sobre las estrategias en la lucha contra el narcotráfico y el programa de lucha contra el uso indebido de drogas dirigido a la prevención, tratamiento y rehabilitación.

3.3.2.3.1. El Concepto de Trabajo en Conjunto desde la perspectiva alemana

El desarrollo del trabajo en conjunto con los países afectados por el narcotráfico, adquiere en Alemania una dimensión política, ya que los criterios de ayuda se basan en la comprobación de que la contraparte lleve a cabo reformas en la justicia a través de las cuales se respeten realmente los derechos humanos, así como de que se alcance la seguridad jurídica. Bajo estas condiciones considera el gobierno alemán que cualquier tipo de ayuda será productiva y efectiva.

Si bien el gobierno alemán ha establecido ese criterio de ayuda, es consciente de que en primera línea es necesario generar alternativas a fin de que los habitantes de esos países puedan, a través de fuentes legales de ingreso, abandonar el cultivo ilegal. Por ello se ha desarrollado con base en esta premisa el concepto de **"Alternative Entwicklung" (Desarrollo alternativo)**.

Desde comienzos de 1970 el gobierno alemán adelanta trabajos de cooperación dirigidos a la sustitución de cultivos ilegales. Su primera experiencia se desarrolló en zonas de las provincias asiáticas. El programa de lucha promovió los proyectos de cambios de cultivos por productos que económicamente le

proporcionar las ganancias esperadas a los campesinos. Sin embargo, ese simple cambio técnico de cultivos no tuvo en cuenta la rentabilidad de los mismos y por ello no fue posible generar cambios de comportamiento. Fue necesario integrar el concepto de empresa. El fracaso de la primera parte del proyecto de ayuda, sirvió, sin embargo, para que se lograra una mejor orientación económica en las medidas, que permitiera divisar claras perspectivas económicas para los agricultores. Por ello el gobierno alemán promoció desde entonces aspectos como la organización comunal para la autoayuda y para la permanencia futura de los proyectos. Así del concepto de "Sustitución de Cultivos" de la década de los 70s, se pasó al de "Desarrollo Alternativo" a fines de la década de los 80. En 1993, el Grupo de Dublín presentó una definición respecto a este tipo de colaboración, que sirve como base para los proyectos formulados en los países en vías de desarrollo afectados por el cultivo y producción de drogas: "El desarrollo alternativo es un proceso en el cual se elimina el cultivo de plantas narcóticas, a la vez que se realiza un esfuerzo para establecer un crecimiento económico. Como parte esencial deben ser adelantadas medidas en el área social y económica que tengan en cuenta todos los factores que conllevan a que se cultiven estas plantas ilegales." (I'dla)⁴⁸

Las precondiciones que se requieren para adelantar un proyecto de esta naturaleza a fin de que sea exitoso son las siguientes:

a. Debe existir **control estatal** en las regiones denominadas como zonas de cultivos ilegales. Si no existe este control no habrá tampoco la ayuda. Implica que las fuerzas de seguridad del Estado se hallen presentes a fin de evitar confrontaciones o limitaciones del proyecto. Según el gobierno alemán este es un requerimiento indispensable a fin de evitar la pérdida de presupuesto y de objetivos. De igual forma, el gobierno alemán no invertirá en regiones en las cuales la amenaza criminal o terrorista exista.

b. Deber haber **una obligación política del gobierno para controlar los cultivos ilegales**. Esto debe ser expresado abiertamente en una política de drogas, especificada en un plan de lucha. Es importante que se plantee la consecución así como el refuerzo de instituciones que a nivel nacional y regional tengan la competencia de coordinar las medidas que exige el desarrollo alternativo. En este nivel se apoyan básicamente los proyectos de descentralización regional.

c. **Estructuración de instituciones**, especialmente organizaciones titulares adecuadas para adelantar los proyectos relacionados con el desarrollo alternativo.

⁴⁸ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. "Konzept: Rauschgiftbekämpfung in Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit". Bonn, abril 1995. Página 7. "Alternative Entwicklung ist ein Prozess, in dessen Verlauf die Erzeugung illegaler Rauschgiftpflanzen über spezifische Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung beseitigt und eine weitere Ausbreitung verhindert werden soll. Dies muß in engem Zusammenhang mit dem Bemühen um Wirtschaftswachstum stehen. Als integrale Bestandteile sind dabei auch Maßnahmen im Sozial- und Wirtschaftsbereich durchzuführen, die insbesondere all die Faktoren berücksichtigen, die zu einem illegalen Rauschgiftpflanzenbau führen."

Si estas precondiciones se superan, su desarrollo cobijará dos ámbitos: uno político y otro de proyectos. Esto es, en el ámbito político se debe convertir en una parte de la política de desarrollo de las zonas afectadas, mientras que el campo de los proyectos se refiere a las medidas que hacen posible el uso del desarrollo alternativo. Este tipo de proyectos está pensado para adelantarse en:

- a. Zonas en donde se producen sustancias ilegales, a fin de evitar que se extienda la producción a zonas vecinas.
- b. Zonas con potencial cultivo de coca o amapola. Es una función preventiva a fin de evitar la expansión de cultivos a zonas en donde todavía no existen, pero que por sus cercanía a otras pueden ser afectadas.
- c. Zonas con fuerte movilidad campesina hacia las áreas de cultivos ilegales. El proyecto debe evitar que se presenten las migraciones campesinas a zonas de cultivos ilegales.

Los criterios para la escogencia de los proyectos de desarrollo alternativo son:

- a. Rentabilidad. A fin de que las actividades generadas le permitan a la familia vivir con los ingresos legales obtenidos, sin la necesidad de recurrir a los cultivos de coca o amapola.
- b. Lucha contra la pobreza. A fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible el desarrollo independiente de los proyectos de autoayuda.
- c. Protección del medio ambiente y de las fuentes naturales. Dirigido a un uso eficiente que limite los peligros y amenazas contra el medio ambiente. Debe estar inscrito en un plan regional de desarrollo, lo que implica la estructuración de organizaciones capaces de adelantar el proyecto.
- d. Inclusión de Mujeres.
- e. Mantenimiento de las condiciones de seguridad a través de un proyecto nacional.

Tabla 8 : Estructura del trabajo conjunto:

Áreas de trabajo	Cultivo de plantas ilegales	Consumo de droga	Producción y comercio de Drogas
Puntos esenciales			

<p>Grupos objeto del proyecto</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Campesinos dispuestos a cultivar coca o amapola. * Campesinos que no han tenido relación con cultivos ilegales, pero viven en regiones en donde las condiciones sociales y económicas motivan a ello. * Personas que se encuentran en zonas muy pobres, razón por la cual podrían llegar al cultivo ilegal. * Administración local, instituciones y organizaciones del desarrollo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> * Potenciales adictos, especialmente jóvenes * Consumidores que ya son adictos y, por lo tanto, a quienes tiene que ofrecérsele un tratamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> * Instituciones administrativas públicas encargadas de adelantar un control y una lucha eficiente contra el negocio de la droga ilegal.
<p>Instrumentos a utilizar</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo Alternativo 	<ul style="list-style-type: none"> * Prevención a través de campañas de información y divulgación sobre los peligros de las drogas. * Apoyo a la investigación a fin de conocer las condiciones necesarias para las medidas preventivas. * Apoyo a las Organizaciones no gubernamentales en proyectos a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Law Enforcement. Las bases mundiales para las medidas de control del narcotráfico se encuentran en las tres Convenciones de las ONU (1961, 1971 y 1988).
<p>Objetivos a alcanzar</p>	<ul style="list-style-type: none"> * La población debe ser ayudada para que encuentre la posibilidad de adquirir ingresos legales a través de los proyectos alternativos y no dependan de los cultivos ilegales. * Mejorar las condiciones del abastecimiento energético. * Protección del Medio Ambiente. * Impulso a la pequeña empresa. * Formación. 	<ul style="list-style-type: none"> * El Problema de la adicción debe ser evitado y tratado a través de diferentes medidas. * Formación. * Investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> * En el ámbito de las medidas de refuerzo "Law - Enforcement" se debe apoyar a fin de lograr un eficiente control. * Formación para policías y funcionarios encargados de la lucha contra las drogas. * Medidas de refuerzo para la destrucción de cultivos, laboratorios, decomiso de transporte ilegal y encarcelamiento de responsables.

Tanto la prevención como el apoyo a través del "Law - Enforcement" son elementos de una concepción integral en la lucha contra este flagelo: "La prevención y la terapia pueden ayudar a limitar, esto es, a evitar el consumo de droga. Con medidas policiales y judiciales se enfrenta la elaboración, el creciente comercio con drogas, así como el lavado de dinero." (T'dla)⁴⁹

⁴⁹ "Rauschgiftbekämpfung". Basis-Info 5-1996. Página 1. "Prävention und Therapie können helfen, den Drogenkonsum einzuschränken bzw. zu verhindern. Mit polizeilichen und juristischen Maßnahmen wird der Weiterverarbeitung und dem zunehmenden Handel mit Drogen sowie der Geldwäsche entgegengetreten."

Por ello visto en su totalidad el trabajo conjunto implica:

- a. Producción agrícola y comercialización (por ejemplo a través de enseñanza y asistencia, acceso al crédito, acueducto y alcantarillado, entre otros).
- b. Posibilidad de ingresos provenientes de la exportación de productos, especialmente en la elaboración con calidad de productos, materias primas y manufacturas, y apoyo a la inversión privada.
- c. Infraestructura física y social.
- d. Condiciones institucionales, a través del desarrollo descentralizado y con ello la concepción de planes regionales de desarrollo.
- e. Apoyo a las instituciones estatales y no gubernamentales en la coordinación de sus objetivos.

Para este fin, el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo del gobierno alemán ha propiciado dos tipos de trabajo conjunto:

- a. Trabajo Conjunto Técnico. Bajo este concepto se encierran los principales campos en la lucha contra el narcotráfico, es decir, los objetivos nombrados (desarrollo alternativo, prevención y medidas de refuerzo) y la función principal es incrementar la capacidad de servicio tanto de las organizaciones como de los responsables. Por ello el trabajo en conjunto requiere que los proyectos sean adelantados y diligenciados por personas de la comunidad a fin de que cumpla con las expectativas propias de la región y no se perciba como una amenaza extranjera. Desde 1990, el ministerio creó un "Programa de Acción en la Lucha contra el narcotráfico" que es adelantado por la "Sociedad para el trabajo conjunto técnico" (Gesellschaft für die Technische Zusammenarbeit (GTZ)). Esta sociedad puede realizar pequeños trabajos sobre medidas con un presupuesto de 500 millones. Básicamente este Programa de acción sirve para identificar y preparar medidas de largo alcance, así como en recopilación y manejo del conocimiento ganado a través del intercambio de información con las fuerzas de trabajo en los países en vía de desarrollo.
- b. Trabajo Conjunto Financiero. A partir de esta concepción se busca incrementar y mejorar la utilización del capital en las infraestructuras de los países afectados. Desde aquí se planean las tareas de comercialización, elaboración de productos y créditos agrarios. Busca promover la autonomía de las comunidades en la obtención de fondos legales, mediante medidas para la obtención de fuentes de trabajo.

La concepción de ayuda, ha cambiado, al igual que cambió para la Unión Europea, en la medida en que "ayuda" no significa simplemente "dar", sino generar las condiciones para que cada uno pueda optar por la producción de ingresos estables, legales y competitivos en relación a los ingresos del narcotráfico. Por ello, es el conocimiento, a través de la formación y la asistencia, una alternativa a largo plazo. La autoayuda y la permanencia de los proyectos, así como la participación directa de los afectados, se convierten en conceptos esenciales en el plan de ayuda internacional planteado por Alemania. "Hilfe zur Selbsthilfe verhindert dies, da jede Unterstützung ein aktives Engagement des Partners voraussetzt. Je größer die Partizipation der Betroffenen in einem Projekt, desto mehr identifizieren sie sich mit dessen Zielen. Darüber hinaus verspricht eine stärkere Beteiligung auch effizientere und flexiblere Maßnahmen, da das Wissen und die Erfahrung der Bauern so direkt einfließen können"⁵⁰.

3.4. Relaciones Alemania-América Latina

Dentro del concepto que Alemania maneja de América Latina se incluyen también los países del Caribe. Aunque si bien Alemania nunca tuvo un acercamiento desde el punto de vista de colonias, existe sin embargo, una larga tradición de relaciones comerciales, científicas y políticas. "Con la excepción de los dos países colonizadores, España y Portugal, ningún país en Europa tiene tan profundas y enraizadas relaciones con Latinoamérica como Alemania. Investigadores alemanes y científicos jugaron un papel determinante en el descubrimiento del Nuevo Mundo. Alexander von Humboldt es el más conocido entre ellos, pero Poeppig, Bumeister, Prinz zu Wied, Uhde y otros también contribuyeron de igual forma. En el siglo 19 alemanes de diferentes profesiones y quehaceres llegaron a Latinoamérica... Después de 1848, se incrementa el número de alemanes en Latinoamérica, especialmente después de 1933. Latinoamérica fue la generosa tierra de llegada de alemanes, que por persecución o problemas políticos debieron o tuvieron que salir del país." (Tda)⁵¹

Ya que en las condiciones actuales, Latinoamérica se presenta como un subcontinente que reconoce la democracia, respeta los derechos humanos, el Estado de derecho, adelanta una descentralización de los procesos de decisión política, se prepara para la modernización de la administración estatal, la reforma en

⁵⁰ "BM Z Aktuell. Konzept: Rauschgiftbekämpfung in Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit". Abril 1995. Página 21. "Ayuda para la propia ayuda presupone que el apoyo de cada uno de los interesados es un compromiso activo. Entes mayor sea la participación de los afectados en un proyecto, mayor será la identificación de ellos con los objetivos de éste. De allí se desprende una promesa de una fuerte participación, así como la eficiencia y flexibilidad en las medidas, para que desemboque directamente en conocimiento y experiencia en los campesinos". (Tda)

⁵¹ "Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika". Documento del Ministerio del Exterior. año 1985. Página 13. "Mit Ausnahme der beiden Entdeckungsnationen, Spanien und Portugal, hat kein Land in Europa so reiche und tief verwurzelte Beziehungen zu Lateinamerika wie Deutschland. Deutsche Forscher und Wissenschaftler haben einen entscheidenden Anteil an der Entdeckung und Erschließung der Neuen Welt gehabt. Alexander Humboldt ist der bekannteste unter diesen Forscher. Aber Poeppig, Bumeister, Prinz zu Wied, Uhde und anderen haben dazu gleichfalls Beachtliches beigetragen. (...) Angehörige aller Berufe und Gewerbezüge sind, vor allem in 19. Jahrhundert, nach Lateinamerika gekommen (...) Bereits nach 1848, verstärkt aber nach 1933, wurde Lateinamerika durch großzügige Aufnahmebereitschaft zur Heimstadt vieler Deutscher, die der politischen Enge oder Verfolgung in ihrer Heimat entgehen wollten oder mußten"

la justicia y en la educación y la apertura de la economía, el interés de los países europeos por una inversión segura y rentable se ha vuelto a dirigir a la región. América Latina se presenta como un mercado activo con más de 450 millones de habitantes y un producto nacional bruto superior a un billón de dólares anuales.

Alemania ha definido a América Latina "Partner" en el renglón económico, así como un "interlocutor" en el diálogo político global.

Desde 1994 se estableció, por parte de los embajadores alemanes en la región, el "Grupo de Trabajo para América Latina" (Gesprächskreis Lateinamerika), que busca señalar las pautas de acercamiento al subcontinente con el objetivo de adelantar un enfoque conjunto de acción. Esta visión de grupo se encaja con los procesos de integración progresiva que se viven en Latinoamérica. (Mirar anexo sobre aspectos del diálogo político).

Como "Partner" económico, cabe señalar, que Alemania es uno de los principales socios comerciales de América Latina dentro de la Unión Europea. A nivel mundial figura en tercer lugar después de Estados Unidos y Japón. Con relación a la inversión, Alemania ocupa el primer lugar dentro de la Unión Europea y el segundo a nivel mundial, después de los Estados Unidos. El gobierno alemán ha sido uno de los países interesados para que en la Ronda de Uruguay, así como en la nueva organización Mundial del Comercio, se adelante la liberalización del comercio y de las inversiones, así como una liberalización multilateral de mercados.

Entre 1975 y 1985 el intercambio de mercancías alemán-latinoamericanas se duplicó: 1975: 15 billones de marcos alemanes; 1985: 30 (mil) billones de marcos alemanes. En la década de los 80, sin embargo, se dejaron ver las consecuencias de la caída y crisis de las economías latinoamericanas. La llamada "Década Perdida" en Latinoamérica ocasionó que muchas empresas perdieran su interés, debido a la inestabilidad económica que reinaba. Solo a partir de 1992, después de que Europa también superara el período inflacionario entre 1990-1992, volvieron a incrementarse tanto las importaciones y exportaciones de Alemania a Suramérica y viceversa.

Las aportaciones públicas alemanas de carácter bilateral y multilateral con destino a América Latina asciende a más de mil millones de marcos anuales, de los cuales el 70% corresponde a la cooperación bilateral. Esta cooperación busca desarrollar los sectores claves de las economías latinoamericanas.

Según la oficina Federal de Información para el Comercio Exterior (BFAI, Bundesstelle für Außenhandelsinformation), el crecimiento en Latinoamérica es visible a través del proceso de integración. La región se presenta como la segunda a nivel mundial, con mayor crecimiento económico y sigue habiendo signos de liberalización, privatización e integración continua. Sin embargo resalta que las condiciones sociales necesariamente no se han mejorado y que esto representa un peligro de desestabilización, por lo cual se hacen esfuerzos a fin de que los gobiernos latinoamericanos inviertan más en el área social. De igual forma, aunque la inflación y el proteccionismo han sido derribados con resultados satisfactorios de índices de crecimiento anual de hasta el 7% en promedio, enfatiza que este desarrollo todavía es muy desigual y no todos los países avanzan con el mismo ritmo. En su análisis sobre 1996, la Oficina de Información para el Comercio Exterior señala: "El Presidente brasileño, Cardoso, pudo tener éxito con su programa de estabilidad 'Plano Real' al lograr un positivo balance después de dos años. La inflación está bajo control, algo que desde hacía mucho no lo era- y sigue habiendo pasos hacia la apertura de la economía extranjera y su desregulación. Incluso la onda de pánico presentada por la crisis mexicana se ha resuelto más pronto de lo que se esperaba: México recibe el mayor aporte de inversión directa alemana en América Latina. En Argentina, uno de los países sudamericanos más afectados por el "efecto tequila", se ha evidenciado que se mantiene la política de la paridad con el dólar implementada en 1991. No en todos los países hay un éxito tan inmenso: La crisis del gobierno en Colombia se reflejó en la condición total económica." (I'dla)⁵²

El hecho de que aún siguen presentándose procesos de privatización, es un elemento de motivación para las empresas alemanas. De igual forma, se divisa a través de la integración regional, la posibilidad de incrementar el comercio con zonas específicas de la región. Domina en el ambiente un creciente optimismo de crecimiento económico en el área de MERCOSUR (al que pertenecen Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Por su parte el Grupo de países Andinos siguen adelantando pasos en el reforzamiento de las estructuras y exigencia del comercio. A través de México, ven las industrias alemanas la posibilidad de participar en el mercado abierto generado a través del Tratado de Libre Comercio "NAFTA". El Ministro de Relaciones Exteriores Kinzel, manifestó en la "Semana Latinoamericana" realizada en Colonia entre el 7 al 11 de octubre de 1996, la urgencia de crear una zona de comercio abierto entre Europa, Norte América y Sur América: "La propuesta zona de libre comercio en toda América, señalada por el Presidente Bill Clinton, deberá ser extendida a través de un puente a Europa. Una zona del libre intercambio entre

⁵² Bundesstelle für Außenhandelsinformation. "Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft" Colonia, 10. und 11. Oktober 1996. Página 5. "Brasilien's Präsident Cardoso kann nach zwei Jahren eine positive Bilanz seines Stabilitätsprogramms 'Plano Real' ziehen. Die Inflation ist - wie schon lange nicht mehr - unter Kontrolle, die außenwirtschaftliche Öffnung sowie die Deregulierung schreiten voran. Auch die von der Mexiko-Krise ausgehenden Schockwellen haben sich schneller als erwartet geglättet: Mexiko zieht in Lateinamerika wieder die meisten deutschen Direktinvestitionen an. In Argentinien - das am stärksten vom Tequila-Effekt betroffene südamerikanische Land - hat sich das Festhalten an der 1991 eingeführten Dollar-Parität als richtig erwiesen. Nicht in allen Ländern liegen die Erfolge so unübersehbar auf der Hand: Kolumbiens Regierungskrise schlägt sich in der wirtschaftlichen Gesamtsituation nieder..."

Europa, Norte América y Sur América es la respuesta correcta a los retos del siglo 21. El Regionalismo abierto en Latinoamérica y la Unión Europea implantará una política mundial liberal económica y de comercio." (T'dla)⁵³ Este "Triángulo Atlántico" propuesto por Kinkel, implica una activa participación de Latinoamérica en el área del comercio internacional.

La colaboración alemana para América Latina es un asunto político que se mide en estabilidad económica y social. Sin embargo el gobierno alemán ha demostrado su interés en participar en el crecimiento económico latinoamericano considerando a la región un "partner" económico del siglo XXI.

3.4.1. Concepto de Lucha Contra el Narcotráfico entre América Latina-Alemania.

En Sur América, esto es Perú y Bolivia, se encuentra la principal zona de cultivo de hoja de coca, mientras que en Colombia se realiza su procesamiento como base de cocaína. Paralelo a este fenómeno se percibe un incremento no sólo en la producción de heroína, sino también en los cultivos de amapola. Centro América y el Caribe se han convertido en los centros de tránsito de las drogas hacia Norte América, África y Europa. Igual suerte corren otros Estados suramericanos como Brasil, Argentina y Venezuela.

A nivel mundial se han reconocido las consecuencias de este negocio ilegal en las sociedades de la región: Violencia, corrupción, desestabilización social y económica a través del lavado de dinero que crean falsos repuntes económicos en la región e incluso reciente y progresivo consumo de drogas. Según el Ministerio del exterior alemán. "En Perú, Colombia y Bolivia, los ingresos del tráfico de la droga deberían alcanzar entre un 20 a un 30% del producto interno bruto nacional." (T'dla)⁵⁴

El gobierno alemán ha desarrollado un concepto de lucha contra la droga en América Latina con base en el concepto que el Ministerio de Cooperación Económica y de Desarrollo ha formulado para todos los países del Tercer Mundo, afectados básicamente por los cultivos ilegales y la producción de narcóticos, sin desestimar la creciente problemática del consumo. Los tres puntos básicos del trabajo con América Latina son:

- * Reducir los cultivos ilegales a través del Desarrollo Alternativo.
- * Medidas de prevención contra el consumo de drogas.
- * Reducir la producción de narcóticos y su comercio a través del apoyo al control de drogas.

⁵³ Palabras del Ministro Klaus Kinkel durante el acto de inauguración de la "Semana Latinoamericana" realizada en Colonia, Alemania, entre el 7 al 11 de octubre de 1996, organizada por la Voz de Alemania (Deutsche Welle). "die von US-Präsident Bill Clinton vorgeschlagene Freihandelszone für ganz Amerika sollte deshalb erweitert werden durch einen Brückenschlag nach Europa. Eine Zone des freien Austausch zwischen Europa, Nord- und Südamerika sei die richtige Antwort auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Der "offene Regionalismus" in Lateinamerika und die europäische Integration könnten eine liberale Wirtschafts- und Handelspolitik weltweit durchsetzen"

⁵⁴ "Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. "Lateinamerika-Konzept der Bundesregierung" Bonn., 1995. "in Peru, Kolumbien und Bolivien dürften die Erlöse aus dem Kokaingeschäft bereits 20-30% des

El objetivo de la lucha contra el narcotráfico es en primera línea evitar el cultivo de la coca, por ello la orientación alemana se ha concentrado específicamente en Bolivia, Perú y Colombia países en los que se produce la mayor cantidad de coca a nivel mundial. Estos tres países son considerados los "partner" más importantes en Latinoamérica cuando se trata de la lucha contra el cultivo y la producción ilegal de drogas. Según la experiencia alemana, en Perú y Bolivia los cultivos de coca están concentrados en determinadas regiones, mientras que el problema se agudiza en Colombia en donde la producción se realiza de manera descentralizada, en muy diversos lugares de la geografía colombiana.

Debido a la diversidad de factores que se viven en la región y a fin de plantear una lucha efectiva contra el narcotráfico que abarque desde el cultivo hasta la comercialización, la política alemana busca en primera instancia trabajar con los pequeños cultivadores a fin de identificar cultivos alternativos así como empresas interesantes que puedan atraer la atención al aspecto legal de la economía. De allí que una de las condiciones necesarias para la ayuda sea el compromiso estatal en desarrollar planes regionales, que hagan parte de una estrategia de modernización y de descentralización. A este respecto de Desarrollo Alternativo, no se cuenta aún con mucha experiencia, ya que la mayoría de proyectos bilaterales tienen un corto período de existencia o bien todavía están en estado de prueba.

Para el área de ayuda dirigida al intercambio de conocimientos policivos, la República alemana ha invertido desde 1990 una suma de 16,5 millones de marcos. En esta área toman parte también Venezuela y Panamá, regiones básicamente de tránsito que requieren controlar el paso de la droga por sus países. La ayuda de dotación y formación está dirigida a hacer más efectiva la estructura técnica en el área de comunicación y movilización de fuerzas policíacas. Asimismo, Alemania ha enviado a Colombia, Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Panamá y Costa Rica funcionarios alemanes del área de lucha contra la droga a fin de tener una presencia directa en el asunto.

3.4.2. Relaciones Colombia y Alemania

En 1984 en visita que realizara el Ministro de Estado Alemán, Albin Mertes, a la República de Colombia, se señalaban las perspectivas futuras del país en el área de la economía internacional, siempre y cuando la política fuese la política de la paz, razón por la cual hacían un llamado a la solución de los conflictos armados internos en las regiones colombianas: "El conflicto armado no soluciona el problema, por el contrario atrae otros más." (Ibid.)⁵⁵ Alemania señaló entonces que Colombia era considerada una

jährlichen Bruttoinlandsprodukts erreichen."

⁵⁵ Discurso del Ministro de Estado Alemán, Albin Mertes, el 4 de Febrero de 1984 durante una visita Oficial en Colombia. "Bewaffnete Auseinandersetzungen lösen die Probleme nicht, sondern schaffen neue."

"compañera de Alemania en los siguientes pasos a dar, una compañera de la libertad y una compañera para la paz". Asimismo mostraba su satisfacción en las acciones internacionales de paz realizadas por Colombia en el área del Caribe, su interés en la integración regional sudamericana siendo con ello, además la cuna de la Organización de Estados Americanos.

Sin embargo, a nivel de diplomacia, las relaciones entre ambos países se han mantenido "más bien frías". En 1995 el Presidente colombiano, Ernesto Samper Pizano, visitó la República alemana después de 30 años en los cuales no había habido este contacto. Por su parte, Colombia no ha recibido a Cancilleres alemanes.

Entre los acuerdos bilaterales firmados entre Colombia y Alemania figuran:

- Freundschafts- Handels- und Schiffahrtsvertrag del 23 de julio de 1892. (Acuerdo de Amistad, Comercio y viajes de barcos).
- Handelsabkommen del 9 de noviembre de 1957. (Acuerdo Comercial).
- Kulturabkommen del once de octubre de 1960 (Acuerdo Cultural).
- Abkommen über technische Zusammenarbeit del dos de marzo de 1965. (Acuerdo sobre trabajo técnico conjunto).
- Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung der Schifffahrt und Luftfahrtunternehmen auf dem Gebiete der Steuern von Einkommen und vom Vermögen, del 10 de septiembre de 1965 (Acuerdo para evitar el doble pago de impuesto de las empresas aéreas y marítimas, en el ámbito de los impuestos por ingresos y por capital).
- Abkommen über den Luftverkehr del 25 de noviembre de 1968 (Convenio sobre el tránsito aéreo).
- Abkommen über Kapitalhilfe (Convenio sobre Capital para ayuda), firmado en 1965, 1970, 1972, 1974, 1975 y 1976.
- Abkommen für technische Hilfe. (tratado de ayuda técnica), por un monto de 15,95 millones de marcos firmado el 4 de diciembre de 1996. Este trabajo en conjunto se concentra en la lucha contra el narcotráfico, la modernización de la administración y del sistema judicial, así como en la lucha contra la pobreza. La decisión de la ayuda tuvo en cuenta los conflictos que desde hace varios años se presentan entre los grupos militares, la policía, la guerrilla, la mafia de la droga y los grupos paramilitares.

Según la oficina de información de Comercio Exterior Alemana, el año 1996 no mostró satisfactorios indicadores de crecimiento en Colombia. Los investigadores del área económica contaban con un crecimiento de 3,1%, aunque las cifras oficiales señalaban un 3,8. El informe de la Oficina de Comercio, manifestó de manera abierta, que la crisis política que vivió el país, parecía haber afectado negativamente

la inversión extranjera. El hecho de que la Ley sobre Inversión Extranjera fuera reformada parece abrir, sin embargo, las puertas y facilitar el camino de la empresa internacional.

3.4.2.1. Alemania y su relación con Colombia en la lucha contra la droga.

Uno de los puntos intensivos en contra del narcotráfico lo ha centrado Alemania en el apoyo a Colombia en su lucha contra los carteles de la mafia. Alemania reconoció desde el comienzo de la década de los 90 que esta "Guerra contra los Carteles" había traído consigo un alto número de víctimas, así como una interrupción en el desarrollo económico del país. Por esa razón recibió Colombia y por un período de tres años 80 millones de marcos alemanes como servicio adicional de lo que el gobierno alemán había comprometido durante ese período de tiempo, suma que había alcanzado en total los 186 millones de marcos.

El tipo de ayuda alemana hacia Colombia se orienta según los objetivos establecidos en el Plan del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo, explicado con anterioridad, razón por la cual se señalarán en este contexto los proyectos que se han adelantado.

3.4.2.1.1. Proyectos en el Área del Desarrollo Alternativo

Sibien con Colombia no ha habido a este respecto un convenio bilateral, existe, sin embargo, un proyecto multilateral coordinado por Naciones Unidas en su programa del UNDCP.

El proyecto comenzó en 1985 en la región del Cauca, al sur occidente colombiano, en donde se sembraba coca, lo que resultaba muy productivo en una región afectada por la violencia y los conflictos sociales. El objeto era disminuir el área sembrada en una zona que cubre 220 pueblos, donde se encuentran aproximadamente 4 mil familias. En primera instancia se incrementó la producción del producto alternativo y se apoyó su comercialización. Paralelo a ello se desarrolló un proyecto de cooperativas, acompañado de un plan de formación técnica. En el programa se incluyó el trabajo con mujeres, mejoramiento y expansión de las fuentes económicas provenientes de la agricultura, lo que implicaba diversificación de los productos agrarios. Después de 10 años el proyecto pudo disminuir en más del 30% el área sembrada con coca y hoy día se evalúa el desarrollo independiente del programa.

3.4.2.1.2. Proyectos en el Área de Prevención

En este campo el gobierno alemán recurre al apoyo a Organizaciones no gubernamentales, que adelantan el trabajo de información, así como programas sociales en los cinturones de pobreza o zonas marginales en donde existe una expansión clara del consumo de drogas. Desde 1994 se adelanta en Medellín, Antioquia, un proyecto en las zonas orientales de la ciudad, lugares de creciente violencia y de formación de pandillas de jóvenes conocidas como "sicarios". El programa trabaja con base en la "Protección de factores" que motivan a un comportamiento hacia las drogas. Esto es, solución de conflictos, responsabilidad personal, capacidad de manejar el estrés, así como formación para una labor técnica a fin de influir positivamente en los jóvenes. Un objetivo de este programa es fortalecer la vida en comunidad en esta parte de la ciudad.

3.4.2.1.3. Proyectos en el Área de Law Enforcement (reforzamiento de medidas)

Teniendo en cuenta que en Colombia la criminalidad organizada del narcotráfico es la causa de gran parte de la violencia generada tanto en las ciudades como en el campo y que muchos de los casos quedan en la impunidad debido a la falta de pruebas, al no seguimiento de los indicios, al desconocimiento de las medidas o a la falta de formación en esa área, Alemania ha sugerido incrementar la ayuda relacionada a las acciones policiales y judiciales que permita mejorar la capacidad de servicio de las instituciones encargadas de adelantar este tipo de investigaciones criminales. A este respecto se habla de mejorar la cualificación del personal del área de justicia y criminología.

3.5. Perspectivas y Valoración

La política alemana de drogas es consciente del trabajo internacional a fin de combatir las dos caras de la moneda en la lucha contra el narcotráfico. El hecho de que el abanico de crímenes relacionados con las drogas ilícitas se incrementa en un país como Alemania, manifiesta no sólo la falta de más medidas policivas, sino también y básicamente, el incremento de otros problemas sociales que degeneran en delincuencia e inseguridad ciudadana.

Los carteles internacionales han entendido que Europa oriental es una zona de crecientes necesidades y por ello han propiciado el uso de la región como lugar de tránsito para el envío de drogas hacia Europa Central. En ese orden de ideas, Alemania corre el peligro de convertirse en la zona de tránsito más importante de drogas hacia el centro de Europa, con el consabido incremento de los delitos generados de forma paralela con la delincuencia. Una razón más para adelantar conversaciones y acercamientos con los países de Europa oriental a fin de controlar este tráfico ilícito.

Ciudades como Hamburgo, Bremen y Hannover son testigos de la formación de bandas encargadas de la venta callejera de drogas. Según datos de la Oficina de Criminología federal de los estados nombrados, la mayoría de estas bandas y asociaciones delictivas están conformadas por personas provenientes de la ex-Yugoslavia, Turquía y África. En la mayoría de los casos se viven rivalidades entre las bandas que manejan el mercado ilegal de drogas en las calles, lo que ha generado una situación de violencia y muerte en zonas específicas de las ciudades en donde la venta de sustancias ilegales tiene lugar. (Caso de San Pauli en Hamburgo). Paralelo a ello se ha incrementado el número de sitios públicos conocidos como "disco-parties" en donde la venta de drogas sintéticas se ha multiplicado. Esta situación exige de campañas de prevención e información permanente, a fin de reforzar la decisión de los jóvenes de no consumir drogas ilícitas.

Según información de la Oficina de Criminología alemana (BKA), La situación con relación a la problemática de sustancias ilegales durante 1998 seguía considerándose como un problema muy serio, hecho que era posible de confirmar a través del incremento en las principales estadísticas relacionadas con el consumo de sustancias duras, primeros consumidores y muertes debido a sobredosis. Paralelo a ello, en el informe se hace un llamado a los países miembros de la Unión Europea para que se mejoren tanto la investigación policiva como el enjuiciamiento de los delincuentes. Asimismo se enfatizó el incremento en la producción de drogas sintéticas en territorio alemán.⁵⁶

Aunque si bien existe un Plan Nacional que acepta la diversificación del uso del tratamiento con Metadón, cabe resaltar que la diferencia de esta práctica puede ocasionar problemas entre los diferentes estados afectados, ocasionando lo que se llama "turismo de droga" al interior de Alemania. Todavía no se sabe con certeza el resultado de la práctica más liberal de Metadón en algunos estados federados en comparación con los que desarrolla una práctica más restrictiva. La polémica política ha de continuar, básicamente enfocada a la necesidad de modificar la Ley de Sustancias Narcóticas a fin de permitir el uso "legalizado" de ciertas sustancias bajo control estatal. La lucha de los estados federados con más de 500 mil habitantes a fin de poner a prueba proyectos de entrega autorizada sustancias para prácticas de sustitución en tratamientos de rehabilitación, es un elemento de conflicto con la política nacional de drogas que aún vacila en orientar la lucha contra el narcotráfico hacia los consumidores o hacia la criminalidad organizada. Los términos de discusión van desde "ayuda humanitaria" a los drogadictos hasta "lucha frontal" contra la criminalidad organizada. De otro lado, los proyectos relacionados con la sustitución para la rehabilitación carecen de apoyo financiero a largo plazo, razón por la cual se disminuye el número de cupos e instituciones que adelantan este trabajo, lo que trae como consecuencia la interrupción de

⁵⁶ Bundeskriminalamt, „Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland-Kurzdarstellung-“, Wiesbaden, 1998. Página 10.

tratamientos o la imposibilidad de recibir a quienes están interesados. Si bien se ha demostrado el interés de los drogadictos por este tipo de programas, falta aún la voluntad política para llevarlos a cabo, esto es, un compromiso nacional para apoyar estas medidas sociales. Esta situación evidencia, de otra parte, el conflicto entre los intereses nacionales, regidos por los convenios internacionales, y los intereses locales de los estados federales, regidos por las situaciones sociales y el incremento de la inseguridad. Paralelo a ello se desarrolla un debate internacional sobre las drogas y sus consecuencias a nivel de corrupción, criminalidad organizada y efectos del lavado de dinero en la economía legal.

En su interior, Alemania tiene que enfrentarse muchas situaciones contradictorias, ocasionadas por el rápido desarrollo en el comercio interno ilegal de sustancias narcóticas, debido al incremento en la producción de drogas sintéticas, así como al desafío generado a nivel de seguridad internacional al convertirse en zona de tránsito de las drogas ilegales.

Las convenciones de las Naciones Unidas son elementos de trabajo que han de ser utilizados a fin de emprender una lucha cierta contra la droga. Instancias como Europol, Interpol, Sistema de Seguridad Schengen y Oficina de Criminología Alemana (BKA) deben lograr encajar la tarea a fin de permitir un intercambio rápido de información que genere resultados concretos.

A nivel de la cooperación internacional, ha demostrado que si bien existe un nuevo concepto de combatir la oferta a través del "desarrollo alternativo", todavía no existen las condiciones para hacer del programa un elemento exitoso, por cuanto las infraestructuras de los países cultivadores y productores son todavía mínimas. Un impulso a este trabajo internacional, así como un mayor compromiso permitiría generar un verdadero cambio en la economía agrícola campesina. De otra parte, los recursos son insuficientes para el campo de acción del Ministerio de Cooperación Económica, lo que de por sí representa una limitación al empuje de estos programas.

Es destacable el impulso a la investigación científica nacional e internacional como medio para combatir las causas que promueven el consumo de sustancias adictivas.

América Latina se presenta como un compañero cierto de comercio e inversión. Sin embargo, mientras no se refuerzan las estructuras de integración regional, el tan llamado "triángulo del Atlántico" no tendrá posibilidad de existencia. Esta integración es deseable y requerida tanto América Latina como Europa.

Con relación a Colombia, Alemania no ha manifestado un interés directo de apoyo político, en tanto se

evidencia en primera instancia un interés económico por ampliar los mercados básicamente con los grupos regionales más estables, dado el caso de Mercosur y el NAFTA. Su apoyo económico y jurídico para países afectados por el narcotráfico no es directo. Tanto los programas de sustitución de cultivos, como de prevención están mediados bien por la Unión Europea, bien por la Organización de Naciones Unidas, razón por la cual su experiencia en este tipo de trabajo en conjunto es limitada y sus propuestas a este nivel mínimas.

Anexo

Áreas del diálogo político con América Latina:

DIALOGO POLITICO	AREAS DE INTERES
------------------	------------------

Económico	<ul style="list-style-type: none"> * Liberalización del comercio y la inversión, teniendo en cuenta el significativo potencial de crecimiento en la región latinoamericana. * Ambito de condiciones convenientes para América Latina en el mercado alemán y de la Unión Europea. * Ratificación y uso de las medidas multilaterales sobre protección del patrimonio intelectual y las modernas leyes sobre patentes. * Generación de un desarrollo pacífico y sostenido a fin de mejorar la situación económica y social de los habitantes. Para Alemania, el concepto de desarrollo económico debe estar basado en un funcionamiento de los mercados que disponga de un componente social y asuma la responsabilidad ecológica. * Promoción de la cooperación económica privada. * Utilización del mecanismo conocido como "Financiación concertada", esto es, una forma de financiación que permite movilizar mayores volúmenes de recursos combinando la aportación pública de capital con recursos del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW) captados en el mercado. * Asesoría y apoyo en el proceso de pago de la deuda externa. Alemania se compromete a trabajar activamente en el marco del Club de París y el Club de Londres respecto a las condiciones del saneamiento económico de los países acreedores con la banca internacional. * Apoyo a la pequeña y mediana industria. * Impulso para la estructuración de la política agrícola, a fin de llevar a cabo reformas agrarias y la creación de estructuras empresariales eficaces, la investigación agrícola. * garantía a los créditos a la exportación.
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> * Investigación y trabajo tecnológico científico que cubra temas como: nuevas fuentes de energía, biotecnología, ecología tropical, climas, mares (por ejemplo, la Antártica). * Con base en la reunión de Río de 1992, trabajar en la protección de los bosques tropicales. * Concentrar esfuerzos multilaterales y bilaterales para hacer posible el desarrollo de la belleza del medio ambiente, como la conservación de las especies. Alemania propone ofrecer la moderna tecnología de protección del medio ambiente para que las industrias remodelen sus instalaciones e inviertan paralelamente en protección del medio ambiente.

<p>Educación y Cultura</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Presencia cultural e intercambio Co América Latina. * Por lo menos una tercera parte de los gastos en el campo de la cultura política exterior para América Latina es utilizada en los Colegios Alemanes de la región. En El momento existen 38 colegios en los cuales se enseña el idioma alemán, sin embargo se considera necesario hacer una presencia más permanente para hacer posible un incremento en el interés de la cultura alemana. * Mayor intercambio en el área científica. En 1994 La DAAD apoyó el estudio de 1580 estudiantes latinoamericanos en universidades y centros especializados de Alemania. En 1995 por lo menos 4100 estudiantes latinoamericanos inscritos en diferentes proyectos de apoyo tomaban parte en variados planes de estudios. Si bien ha habido recortes en este ámbito, El gobierno alemán considera indispensable El intercambio científico. * Generar interés en el idioma alemán en Latinoamérica. * Promover la presentación de artistas latinoamericanos en Alemania y viceversa, a fin de contribuir a la conservación de los bienes culturales.
<p>Medios de Comunicación</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Expansión de la presencia de la "Deutsche Welle", lo que exige consecuentemente un mejor uso de la tecnología en la información. Lograr mayor difusión de noticias con trasfondo germano-latinoamericano en la región. * Programa de intercambio de periodistas a fin de ofrecer en el futuro posibles multiplicadores en las relaciones Alemania - América Latina.
<p>Lucha contra el narcotráfico</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Reforzamiento de la lucha contra la criminalidad del Narcotráfico. Para ello Alemania debe estar preparada para apoyar las Fuerzas de Seguridad, especialmente con o mediante medios de ayuda técnica. * Superación de las causas que motivan a la plantación y producción de sustancias narcóticas, esto es, lucha contra la pobreza, mejoramiento de la infraestructura en el campo, apoyo a la pequeña y mediana empresa, apertura de mercados para productos alternativos. * Prevención. * Reforzamiento de las leyes de vigilancia sobre el cultivo, la producción y el comercio con sustancias ilegales.

<p>De seguridad y Militar</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Trabajo conjunto en el área de política armamentista, a fin de asegurar la estabilidad y libertad con base en la Carta de las Naciones Unidas. Por ello plantea el gobierno alemán intensificar los contactos. * Introducción al modelo de control armamentista europeo, para promover en la región una mayor estabilidad. * Apoyo a los esfuerzos globales sobre la no expansión armamentista y promoción al desarme en el área de las armas de destrucción masiva. * Cambio de opiniones permeante sobre preguntas relevantes de la política de seguridad que se maneja especialmente en América Latina a fin de construir una confianza mutua. * Información sobre el actual conocimiento y experiencia respecto a la reorganización de las fuerzas de enfrentamiento. * Ayuda en el área de formación militar, así como una contribución para la integración de estas fuerzas en una sociedad democrática. * Intercambio de personal, así como visitas de las tropas, barcos de ambas partes a fin de intercambiar conocimiento. * El Gobierno Federal quiere transmitir experiencias europeas en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad para contribuir a excluir la posibilidad de conflictos fronterizos y seguir reduciendo los efectivos de las fuerzas armadas en un entorno seguro. Por ello se plantean seminarios con proyección práctica y en coordinación con los esfuerzos emprendidos en el seno de la Unión Europea.
<p>Modernización del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Descentralización y desarrollo regional. * Asesoramiento técnico para la gestión política.
<p>Justicia</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Reformas en la administración de Justicia. (Seguridad Jurídica) * Respeto a los derechos humanos. * Participación y respeto por la minorías. * Reforzamiento de los valores democráticos. * Intercambio para profundización en el concepto de Estado de derecho y su desarrollo en las sociedades. * Apoyo a los procesos de regionalización del subcontinente, aspecto en el cual Alemania ofrece su experiencia.

4. LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS ILEGALES BAJO EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

4.1. Integración: una acción política con repercusiones económicas

En el verano de 1945 la vieja Europa se encontraba en ruinas. Ciudades alemanas como Berlín, Hamburgo, Colonia o Dresden habían sido anasadas por los bombardeos y el fuego. Imágenes como éstas se repetían en el resto del continente. Sólo algunas capitales como Roma, París o Praga veían intacta su infraestructura, aunque su destrucción podía contarse en el número de víctimas. Las vías de comunicación estaban desoladas, los carriles comerciales destruidos, las vías navegables bloqueadas por buques atacados y en ruinas. Ríos como el Rin o el Danubio se habían convertido en centro de ese abandono.

En el transcurso de 30 años (1914-1944) las grandes potencias europeas, prósperas e industriales habían desencadenado las más honorosas y brutales guerras contra la humanidad. La Primera Guerra Mundial contó entre sus víctimas a más de 8 millones de seres, mientras que la Segunda Guerra Mundial confirmó el horror con más de 50 millones de muertes.

Pero la Posguerra convirtió también a Europa en el campo de lucha de las ideologías de los poderes. La división del continente europeo con la llamada "Cortina de Hierro" que trajo consigo la era de la "Guerra Fría" implicó una serie de medidas de seguridad y control que exigieron la creación y la puesta en marcha de organismos de trabajo y la cooperación de las naciones.

En este contexto se hace necesaria, sino urgente, la consecución de una Europa Unida que logre salir de la ruina y que mantenga la idea de la paz. Es así como la integración fue entendida bajo los conceptos de:

1. Crecimiento Económico.
2. Democracia.
3. Respeto por los Derechos Humanos.
4. Mantenimiento de la Paz.

Ante todo se buscó la integración para mantener bajo control las posibles fuentes de inestabilidad económica y política. Esa fue la más evidente idea de la "Comunidad del Carbón y el Acero", institución esencial en la recuperación económica de Europa. Así fueron colocados "los Seis" (Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) dentro de una organización de control y recuperación.

Sin olvidar los primeros intentos en este siglo por una unión europea como la conocida organización

"Estados Unidos de Europa" fundada y apoyada en 1923 por el Conde Austríaco Coudenhove Kalergi, cabe señalar que la verdadera piedra angular para la formación de la hoy conocida Unión Europea se encuentra en los primeros esfuerzos realizados por el Ministro del Exterior de Francia Robert Schuman, quien el 9 de mayo de 1950 presentó el "Plan por una producción conjunta Francesa-Alemana de carbón y acero, bajo una autoridad conjunta dentro de una organización". La firma del convenio de la "Comunidad Europea para el Carbón y el Acero" se hizo realidad el 18 de abril de 1951, pero empezó a funcionar el 23 de julio de 1952¹. Este fue el primer acercamiento económico europeo. Es así como comienza la era del trabajo conjunto internacional.

Pero la búsqueda de una posibilidad más avanzada de integración se convierte en realidad a través de la "Comunidad Atómica Europea" y la "Comunidad Económica Europea", que fueron conformadas en marzo de 1957 con los estados que ya eran miembros de la "Asociación del Carbón y el Acero". Así el tratado firmado el 25 de marzo en Roma entra en vigencia el primero de enero de 1958, presentándose así un gran paso en la conformación de una política de integración que trajo consigo la posibilidad de estabilidad y seguridad económica para los países.

Los resultados obtenidos en la primera década, después de la creación, fueron notables y permitieron la posibilidad de pensar en una unión política de los Estados en cuestión.

Los años 70 traen consigo los principales resultados del proceso de integración, ya que la Comunidad ha desarrollado nuevos elementos políticos que se convierten en la base para la ampliación en la coordinación de las políticas nacionales. Paralelo a esta acción se trabaja en el Sistema Cambiario Europeo, que en marzo de 1979 plantea la necesidad de la creación de un sistema cambiario común que permita dar estabilidad a las ya avanzadas relaciones comerciales entre los Estados miembros. En diciembre de 1990 los presidentes de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea se reúnen en Roma a fin de señalar las medidas para el logro de una unión cambiaria y económica. El resultado de estas reuniones es el llamado "Tratado sobre la Unión Europea", que el 7 de febrero de 1992 fue firmado en Maastricht por parte de todos los Estados de la Comunidad - ratificado el 31 de diciembre de 1992- y luego puesto en marcha en noviembre de 1993-. La Unión monetaria se vuelve realidad el 1 de enero de 1999, cuando 11 de los 15 Estados miembros empezaron a utilizar el llamado "Euro".

4.1.1. Maastricht: base de la formación de la Unión y orientación de la política exterior de Europa

¹ Borhardt, Klaus-Dieter. „Die Europäische Einigung“. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation. Brüssel und Luxemburg, 1995. Página 9.

Bajo los tres principios básicos de la Unión: Cooperación, Integración y Subsidiariedad², los Estados desarrollan sus políticas de acercamiento. El espíritu de la cooperación se basa, ante todo, en el hecho de que a pesar de las fronteras los Estados están listos al trabajo conjunto sin olvidar el principio de la soberanía nacional. El espíritu de la Integración implica ese compromiso según el cual se hace material ese trabajo común y hace posible la creación del concepto de "ciudadano europeo"; mientras que el principio de la Subsidiariedad, tiene que ver con las actividades y la capacidad de decisión tanto de los Estados como de la Unión.

Este Tratado reúne al total de los Estados miembros, que para 1999 es de 15 (Alemania - hoy la Alemania unificada-, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica y Holanda -los "Seis" de origen-; Inglaterra, Irlanda y Dinamarca -miembros desde 1973-; Grecia -1981-; España y Portugal -1986-; Austria, Suecia y Finlandia -1995-). En conjunto esta integración representa más de 370 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto de 7,8 billones de dólares³. El Tratado está estructurado básicamente en tres pilares, que se perciben dentro de la organización interna dividida en VIT Títulos, cada uno referido a temas en concreto.

El Título I y VII construyen el marco de los mecanismos del Tratado, así como los objetivos pragmáticos de ese mecanismo. Los Títulos II, III y IV contienen los cambios y complementos de los tres Tratados anteriores y base. El Título V señala la política exterior y de seguridad común, mientras que el Título VI describe y reglamenta el trabajo conjunto en el área de Justicia e Interior.

El Primer Pilar, que reúne las ideas de las tres anteriores con unidades europeas, está relacionado a las cuestiones de política social, formación profesional, política juvenil, cultura, salud, protección del consumidor, medios de comunicación vial, política industrial, cohesión económica y social, investigación, desarrollo tecnológico, medio ambiente y trabajo conjunto para el desarrollo.

El Segundo Pilar, orientado a la participación en la política exterior y de seguridad común, trata de conducir las consultas regulares de los ministros del exterior y el continuo contacto entre sus funcionarios a fin de armonizar el estado de las diferentes situaciones. Sin embargo es notoria la relación, todavía existente, entre seguridad y política económica. Los objetivos de una política en este sentido podrían expresarse en el fortalecimiento de la seguridad de los Estados miembros, defensa de los valores comunes que son la base de los intereses y de la independencia de la Unión, defensa de la paz a nivel mundial y el reforzamiento de la seguridad internacional con base en la "Carta de las Naciones Unidas", así como en los

² Borchardt, Klaus-Dieter. „Die Europäische Einigung“. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation. Brüssel und Luxemburg. 1995. Páginas 27-28.

³ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)). "La Cooperación en la Lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". Dossier N.º 55. Madrid, 1995.

objetivos y planteamientos de la "Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación" realizada en Helsinki en 1975, y la "Carta de París" de 1990⁴. Apoya el trabajo conjunto internacional, el mantenimiento de la democracia y el Estado de Derecho, así como la defensa de los Derechos Humanos.

Las líneas básicas de acción respecto a la política exterior son determinadas por el Consejo de la Unión Europea, y tiene en cuenta la política de desarme y control de armas en Europa, la no expansión de las armas nucleares, los aspectos económicos de la seguridad y en general el control de las transferencias de tecnología armamentista en terceros países, así como el control en las exportaciones de armas.

La política de seguridad tiene como componentes tanto la defensa de la Unión Europea, como el fortalecimiento de sus pilares en la NATO. Esto es, una política de seguridad común es una política coherente de defensa. Así por ejemplo, en la Conferencia de Estados miembros realizada en 1996 se avanzó específicamente sobre los aspectos de seguridad.

Finalmente, el Tercer Pilar observa el trabajo conjunto de los Estados miembros en el área de política de Justicia y del Interior. A este respecto se señalan claramente los problemas de migraciones, asilo y narcotráfico, así como otro tipo de criminalidad organizada que de manera constante y creciente perturba el escenario de los ciudadanos europeos. En el campo del trabajo conjunto en el área de la Justicia se buscan ante todo medidas para la lucha contra el narcotráfico y las actividades ilegales y criminales que de él se derivan. En esa línea, se habla claramente de la lucha contra el lavado ilegal de divisas.

Así mismo formuló la necesidad de crear una "Central de Policía Criminal" (EUROPOL) que comenzó a funcionar desde octubre de 1995 y trabaja en el área de coordinación de las políticas criminales de los Estados, así como en el apoyo logístico y en información. En relación con este aspecto se encuentran los conceptos sobre medidas para la formación, investigación y técnicas criminales, así como la búsqueda y el control, y los esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales.

El Tratado se convierte en el lente a través del cual los Estados europeos perciben el mundo y el ambiente en el que se discuten los desafíos. Como tales el sentido visual, el de la captación de los nuevos retos del mundo contemporáneo.

El Tratado señaló claramente cuáles serán los elementos de trabajo y de discusión, los problemas a enfrentar y los desafíos de la nueva Europa de fines del siglo XX y comienzos del XXI. Marca las pautas

⁴ Borchardt, Klaus-Dieter. „Die Europäische Einigung“. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation. Brüssel und Luxemburg. 1995. Páginas 59-62. Ver también: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen". Editorial Europa Union GmbH, Bonn, 1995. Páginas 12-13.

por seguir en cada caso y las instituciones encargadas. El abanico de aspectos de interés es extenso, pero es de anotar que el problema del narcotráfico a nivel internacional es considerado como un elemento desestabilizador de las economías y las democracias.

En una encuesta realizada por la Comunidad a fines de 1993 en relación con la pregunta: ¿Qué decisiones deben tomarse en el marco de la Unión Europea y cuáles en los Estados miembros?, se logró poner en claro que el narcotráfico es una problemática pensada para una orientación conjunta de los Estados miembros.

Gráfica 6: Marco de decisiones a nivel de Estados miembros y a nivel de la Unión Europea

Unión Europea	Cada Estado individualmente
31%	65% Tema Salud y Protección Social
32%	64% Tema Educación
32%	64% Tema acción conjunta de los empleadores
38%	55% Tema Política cultural
46%	50% Tema Desempleo
54% Tema Asilo Político	38%
66% Tema Medio Ambiente	30%
67% Tema Política Exterior	24%
69% Tema Lucha contra la droga	27%
71% Tema Investigación	22%
74% Tema Trabajo de cooperación con el Tercer Mundo	18%

* Fuente Eurobarómetro 40, 1994.

4.1.2 Percepción del problema de la droga en la Unión Europea. Desarrollo y Desafío

Desde comienzos del siglo XX existe consenso sobre la necesidad de cooperar en la lucha contra la droga. La Primera Conferencia Internacional sobre estupefacientes, celebrada en Shanghai en 1909 y posteriormente la llamada "Comisión del Opio", firmada en La Haya en 1912, son las primeras iniciativas que ponen sobre el telón de las relaciones internacionales la necesidad de un trabajo mancomunado por parte de los Estados, a fin de controlar el mercado internacional que se genera alrededor de estos productos ilegales. Los dos acercamientos se convierten en la base del desarrollo de los tratados internacionales de control con respecto a estupefacientes en momentos en los que el consumo podía ser aceptado y era libre en algunos países.

Sin embargo, también es destacable que dentro del marco de la Comunidad Económica Europea el tema

no se percibía como un elemento de inestabilidad e inseguridad en los mercados ni en la sociedad. Bien podría afirmarse que el interés por la problemática de la droga por parte de la Unión Europea data de los años 90. Es a través del Tratado sobre la Unión Europea (Maastricht), cuando se reconoce que el uso de drogas ilícitas constituye, realmente, uno de los desafíos del mundo contemporáneo en el umbral del siglo XXI. La Unión manifiesta su decisivo interés por combatir, reducir y controlar el problema del narcotráfico desde todos sus ángulos posibles. Esto es, producción, tráfico y demanda. Esta decisión implica un compromiso internacional y con ello una propuesta de reconocimiento y trabajo en conjunto, respecto al "flagelo" que afecta a la sociedad⁵.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que el problema comienza a ser significativo en Europa desde la década de los 60's, aunque se manifiesta más claramente hacia 1968 con la creciente corriente de rechazo a la cultura post-industrial, la explosión de los problemas sociales y la moda en expansión. "El comportamiento correspondiente de la Comunidad Europea es, sólo desde hace poco tiempo, directamente relacionada con el hecho de convertirse en un compañero importante en la lucha contra la droga. Pero ello no se debe entender como desinterés o minimización de un problema agudo. Los Padres fundadores de la Comunidad Europea no podían imaginarse, cuando se firmó el Tratado de Roma, las explosivas formas de expansión del consumo de droga y en especial del consumo de heroína, situación que nuestra sociedad desde fines de los años 60's debe enfrentar. Además, la Comunidad Económica Europea no se había entendido en este momento como un bastión contra los callados comportamientos y disturbios funcionales en el área social ocasionados por la industrialización.... Desde finales de los años 60 (mayo de 1968) este desarrollo ha conducido a una ola de no aceptación de la originada cultura post-industrial. Esta moda que desde los Estados Unidos de América se extendió de manera creciente en Europa y se convierte rápidamente en un fenómeno social-patológico muy serio." (T'dla)⁶.

Es por esta razón que en 1971 es conformado el "Grupo Pompidou", o "Grupo de Cooperación contra el abuso y el tráfico ilícito de drogas" del Consejo de Europa. Este organismo fue creado a iniciativa del ex-presidente francés Georges Pompidou, como foro de debate y acción concertada en Europa occidental ante el creciente problema de la Droga. Ante todo su labor se orientó a la prevención y a la investigación, pero no contó con influencia directa sobre las determinaciones del Consejo de la Unión Europea. Presentó

⁵ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". Dossier N.º 55, Madrid, 1995. Página 33.

⁶ Estievenart, Georges. "Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren", en: "Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Welt im acht". Editorial Fischer. Frankfurt del Main, febrero 1996. Página 166. "Den Verhältnissen entsprechend ist die Europäische Gemeinschaft erst in jüngster Zeit ein wichtiger Partner in der internationalen Drogenbekämpfung geworden. Bis dahin herrschte weder Desinteresse, noch wurde ein in Europa seit den sechziger Jahren akut gewordenen Problem unterschätzt. Aber die Gründerväter des gemeinsamen Europas konnten sich Ende der fünfziger Jahre, als sie die Grundzüge der Römischen Verträge entwarfen, die explosionsartige Ausweitung der Drogensucht und insbesondere des Heroin-Konsums nicht vorstellen, der unsere Gesellschaft seit Ende der sechziger Jahre schwer treffen sollte. Außerdem wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu dieser Zeit nicht als ein Bollwerk gegen abweichendes Verhalten und soziale Funktionsstörungen der industriellen Entwicklung begriffen... Seit Ende sechziger Jahre (Mai 1968) hat diese Entwicklung zu einer Welle der Ablehnung der entstehenden post-industriellen Kultur geführt. Die aus den USA übernommene Mode des Drogenkonsums breitete sich zunehmend in Europa aus und verwandelte sich schnell in ein ernstes sozial-pathologisches Phänomen.

informes sobre la situación, pero su poder de toma de decisiones fue mínimo respecto a las medidas. Se plantea como un grupo de consulta y consejo, mas nunca de decisión.

En este mismo período fueron tomadas diferentes medidas a nivel global. Es así como para 1971 el Presidente Nixon anuncia en los Estados Unidos "su" plan "Guerra contra las drogas", mientras que de manera singular los Estados miembros de la Comunidad Económica desarrollaban cada uno su propia estrategia de lucha contra la droga. Estas estrategias nacionales se diferenciaban entre sí y variaban dependiendo de la situación cultural, la tradición y el interés por darle a esta problemática una orientación social-médica o represiva-judicial. Los resultados y sus éxitos son igualmente diferentes. Con esto se hace claro que la política de estupefacientes permaneció por muchos años bajo el dominio reservado a los organismos de seguridad y al personal de salud.

En 1975 se creó el Grupo TREV I (Grupo Integrado contra Terrorismo, Racismo, Extremismo y Violencia; más adelante el llamado Comité Europeo de Lucha Antidrogas -CELAD-), como una respuesta del Consejo Europeo de Roma a los problemas generales de delincuencia y, consecuentemente, al tráfico de drogas, el crimen organizado y el blanqueo de dinero.

Cabe anotar que desde 1976 los Países Bajos optaron por una política de estupefacientes claramente diferenciada con la de sus compañeros de trabajo. Desde el punto de vista de Holanda, el consumo no es considerado un delito, pero prohíbe la posesión de determinadas sustancias restringidas. Esto es, lo único punible es la venta. Esta política plantea ciertos roces entre los demás Estados miembros. Incluso se percibe en el ambiente la formación de presiones y amenazas entre los países. El Gobierno francés, por su parte, señaló la posibilidad de bloquear el "Acuerdo Schengen"⁷ como una medida en contra de la dirección política tomada por Holanda respecto al problema de las drogas. La actitud holandesa fue juzgada de "tolerante", "transgresora de las Convenciones Internacionales" y "con repercusiones para sus vecinos"⁸.

La década de los 80 trae consigo un trabajo más en conjunto debido al incremento en los casos del consumo de drogas presentados en la Europa Occidental. Es así como el 27 de marzo de 1980 el Grupo Pompidou es vinculado al Consejo de la Unión Europea como "Acuerdo Parcial" dejando a los Estados miembros la opción de adherirse o no a él. En 1984 los Ministros de Sanidad reunidos en el Consejo de la Unión Europea, se esforzaron por definir conjuntamente un enfoque sobre el grave problema de las toxicomanías, a fin de preparar el ambiente a un análisis más realista de la situación. Para 1985/86 cuando

⁷ Este Acuerdo "Schengen" fue firmado por 9 países -Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal-, con el objetivo de bonar las fronteras y con ello los controles fronterizos entre los firmantes.

⁸ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano (IRELA). "Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". Dossier N.º 55. Madrid, 1995. Página 36.

se discute sobre un cambio en el proceso de la unión de la Comunidad Económica Europea y se propone una nueva etapa de integración económica en Europa, entra en vigor el Acta de la Comunidad que se extiende a los tópicos de Mercado Interno, Medio Ambiente y Droga, este último problema toma dimensiones de amenaza respecto a la seguridad, la estabilidad y la democracia en el mundo. La producción, el tráfico y el consumo de drogas sobrepasan todas las fronteras y se convierten en una explosiva combinación de factores en lo cultural, social y económico.

En 1986 el Parlamento Europeo en un comunicado estima que el número de consumidores en el total de los Estados miembros supera el medio millón -500.000- (Francia e Italia 150.000; España: 102.000; Reino Unido: 80.000; Alemania: 80.000; sólo para trazar el espectro de la drogadicción en Europa). Asimismo anota que el 50% de los arrestos guardan relación con crímenes de la droga⁹. Los países que integran la Comunidad se han convertido en ese momento en grandes consumidores, pero de igual forma son objeto del tránsito ilegal y en algunos casos en procesadores de otro tipo de drogas, las llamadas sintéticas.

En 1987 el Consejo de la Unión Europea aprueba una decisión preliminar que permite la adopción por la Comunidad de una visión integral y estructurada de la política de estupefacientes en las relaciones de cooperación con terceros países "productores" o de "tránsito". A nivel internacional es bastante influyente la celebración en Viena de la "Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas". Es la primera vez que la Comunidad Europea, como tal, participa en la labor de la ONU sobre este tema. Podría afirmarse que es a través de esta Conferencia que el problema de la droga realmente se internacionaliza con énfasis no sólo en el control del tráfico y la producción, sino también en el lado del consumo. Para 1988 se adopta la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas", más conocida como la "Convención de Viena". Sin embargo la entrada en vigor y la adhesión de todos sus términos tardará algunos años (La Comunidad Europea se adhiere a la Convención de Viena en octubre 22 de 1990)¹⁰.

Los esfuerzos por controlar el problema generado por el consumo de la droga se incrementan. Es así como en 1989 el Presidente francés, Francois Mitterand urge por "una postura comunitaria integrada sobre una política de estupefacientes. Asimismo propone la creación de un mecanismo de coordinación de las políticas nacionales y de un "observatorio" para cuantificar el fenómeno de la droga en el ámbito europeo¹¹. La puesta en escena y la propuesta se convierten en realidad cuando el 8 y 9 de diciembre del mismo

⁹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericano (IRELA). "Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". Dossier N.º 55. Madrid, 1995. Página 33.

¹⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999)" COM (94) 234 Final Bruselas, 23.06.1994. Página 43.

¹¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y

año el Consejo de la Unión Europea confirma la creación del **Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD)**, al cual se le encarga la tarea de trazar las líneas básicas en la elaboración de un plan europeo de la lucha contra la droga.

En el Consejo Europeo de Roma celebrado el 13 y 14 de diciembre de 1990, declararon los ministros que "la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas son problemas internacionales que sólo pueden ser resueltos a través de la cooperación internacional dentro de un espíritu de responsabilidad común"¹². Este marco internacional reconocido permite que los países del Grupo de Río (América del Sur y México) institucionalizaran el diálogo con la Unión Europea, para el entendimiento y la colaboración en la lucha contra la droga. El planteamiento enfoca por primera vez una visión global del problema.

Asimismo y de manera bastante significativa el Comité Europeo de Lucha Antidroga entrega al Consejo de la Unión Europea el Plan de Acción. Esta iniciativa es adoptada y llega a ser el **"Primer Plan de Lucha contra la Droga"**. El Plan se convierte en el marco conceptual de la política de drogas de la Comunidad Económica Europea. Se hace igualmente clara y necesaria la acción internacional y el diálogo abierto con las otras regiones del mundo. Los cinco aspectos básicos en los cuales se centró el plan fueron¹³:

1. Coordinación a nivel de los Estados miembros.
2. Creación de un observatorio de seguimiento del fenómeno de la droga.
3. Acciones para reducir la demanda.
4. Medidas para neutralizar el tráfico ilícito.
5. Iniciativas a nivel internacional.

La década de los 90 trae nuevos y más claros impulsos respecto al problema y su dimensión comunitaria internacional. En un intento de motivar la atención y presentar las cifras de la amenaza, el Grupo Pompidou del Consejo de Europa organizó en Oslo, Noruega, entre el 9 y el 10 de mayo de 1991 la "Primera Conferencia Ministerial Paneuropea" que reconoció a Europa Central y Oriental como regiones prioritarias en la lucha contra la droga. Ese mismo año el Consejo de la Unión Europea reunido en Luxemburgo subrayó que "la droga constituía uno de los desafíos más serios con los cuales se enfrentaban las sociedades modernas"¹⁴. También se percibía la necesidad de un ente de información e investigación, con lo cual el Consejo presenta el Acuerdo para la creación del Observatorio Europeo de la Droga.

latinoamericanas". Dossier Nr. 55. Madrid, 1995. Página 57

¹² Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Unión Europea y el Grupo de Río: Agenda binacional 1990-1995". Documento de la V Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Cochabamba 15-16 Abril de 1996.

¹³ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999)". COM (94) 234 Final, Bruselas, 23.06.1994. Páginas 6-7.

¹⁴ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Unión Europea y el Grupo de Río: Agenda binacional 1990-1995". Documento de la V Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Cochabamba 15-16 Abril de 1996.

A fin de atacar el problema en sus diferentes campos de acción, se hace necesario una política de control a nivel monetario con el objetivo de controlar el ingreso del dinero generado por el narcotráfico en las economías legales. Por ello en 1991 el Consejo de la Unión Europea adopta una directiva sobre la prevención del uso del sistema financiero para efectos del lavado de fondos.

Pero el verdadero empuje y valor al trabajo internacional se sella a través del Tratado sobre la Unión Europea que fuera firmado por los Estados miembros en febrero de 1992. Este Tratado se constituye en el paso más significativo en el reconocimiento del problema de la droga con profundas implicaciones para la política europea de estupefacientes y la cooperación internacional. Las disposiciones sobre las drogas son claras y directas, lo que permite un trabajo más certero. "A raíz de Maastricht la política de estupefacientes se ha convertido en una de las primeras esferas en las que la Unión Europea puede probar su poder político."¹⁵

Desde su orientación a través de los tres pilares de trabajo, el Tratado sobre la Unión logra una congruencia respecto a la manera como se debe atacar este problema de la droga desde todos sus puntos de intersección: el Primer Pilar de Maastricht que contiene algunas disposiciones relativas a la competencia de la Comunidad respecto a la política de la droga, hace claro en su artículo 129 la prioridad del trabajo de prevención de la toxicomanía en la acción comunitaria en el sector de la sanidad pública¹⁶. Igualmente señala el artículo 129 (3) que "la Comunidad y los Estados miembros fomentarán la cooperación con terceros países y con organizaciones competentes en la esfera de la sanidad pública"¹⁷. En el segundo pilar (sobre política de seguridad y del exterior) aunque no existe una mención explícita sobre el problema de la droga respecto a la acción conjunta en el ámbito de la política exterior de los Estados miembros, deja abierta la posibilidad, como lo señalara el Consejo Europeo en Lisboa en 1992, "el fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos como el narcotráfico". El tercer pilar (Título VI de Maastricht sobre cooperación en asuntos judiciales y del interior), se refiere explícitamente a la droga en el contexto de la cooperación policial y a la Europol. Los Estados se comprometen a llevar adelante una cooperación judicial aduanera y policial para efectos de la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas de crimen internacional organizado¹⁸. "El Tratado de Maastricht

¹⁵ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la Droga: Iniciativas Europeas y Latinoamericanas". Dossier No. 55. Madrid, 1995.

¹⁶ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen". Editorial Europa Union GmbH. Bonn, 1995. Artículo 129: "La Comunidad contribuirá a la consecución de un alto nivel de protección de la salud humana fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando la acción de los mismos. La acción de la Comunidad se encaminará a la prevención de las enfermedades, especialmente las más graves y ampliamente difundidas, incluida la toxicomanía, apoyando la investigación de su etiología y de su transmisión, así como la información y la educación sanitarias.

¹⁷ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen". Editorial Europa Union GmbH. Bonn, 1995. Artículo 129. Página. 206.

¹⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen". Editorial Europa Union GmbH. Bonn, 1995. Título VI, artículo 1 del Tratado: "Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: 1.4. la lucha contra la toxicomanía en la medida en que dicha medida no esté cubierta por los apartados 7 a 9.1.5

considera, de esta manera, la estrecha relación no sólo de los tres aspectos con del fenómeno de las drogas sino también con los otros aspectos políticos de la Comunidad y la futura Unión (política social, política exterior, política interior).¹⁹

1992 también es el año del **Segundo Plan de Lucha contra la Droga**, adoptado por el Consejo Europeo en Edimburgo en diciembre 11 y 12. En este plan se reiteraron la mayor parte de los contenidos del Plan de Roma y se hizo una evaluación de la situación. El Consejo de la Unión Europea decidió establecer en La Haya la sede de la Europol, futura policía de investigación y seguridad europea y símbolo de la institucionalización de la cooperación policial, que tendrá como uno de sus objetivos básicos la investigación y el intercambio de información entre los países miembros sobre el problema de la droga, su unidad de estupefacientes se consideró en la mira de su fundación como uno de los objetivos básicos. Ese mismo año se organiza en Europa, por sugerencia del Consejo, "La Primera Semana Europea de Prevención del Consumo de Drogas" en la que se realizan más de 2000 actos relacionados con la educación en los diferentes Estados miembros. Finalmente, y como paso firme en relación al Observatorio Europeo de las drogas y las Toxicomanías, entra en vigor su reglamento constitutivo (octubre 10 de 1993) y se determina el lugar sede: Lisboa.

1995 trae consigo la resolución por parte del Parlamento Europeo del **Plan Quinquenal de Acción de la Unión Europea para la Lucha contra la Droga 1995-1999**, así como la puesta en marcha tanto del Observatorio Europeo de la droga y la toxicomanía en Lisboa (septiembre 1995), como de la Europol (octubre 1995).

4.1.2.1. El Plan de Acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga 1995-1999

Al hacer entrega del Plan al Parlamento y al Consejo de la Unión europea, la Comisión hizo un llamado de atención sobre la naturaleza compleja y horizontal del problema de la droga, destacó la importancia de un enfoque global y equilibrado, así como de la necesidad de coordinación efectiva en las actividades que se emprendan a fin de no desperdiciar medios ni tiempo. "Desde mediados de los años 80, la Comunidad internacional viene siendo cada vez más claramente testigo de la naturaleza global del fenómeno de las drogas. Este reconocimiento ha implicado la toma de conciencia progresiva de la dimensión planetaria del problema, por una parte, y de la estrecha correlación entre sus diversos componentes -producción, tráfico

La lucha contra la defraudación a escala internacional. 1.6. La cooperación judicial en materia civil. 1.7. La cooperación judicial en materia penal. 1.8. La cooperación aduanera. 1.9. La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional!"

¹⁹ Estievenart, Georges. "Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren", en: "Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmacht". Editorial Fischer, Frankfurt del Main. Febrero de 1996. Página 169. Cita: "Dadurch berücksichtigt der Maastricht Vertrag die enge Beziehung nicht nur zwischen den drei Aspekten des Drogenphänomen und den anderen politiken der Gemeinschaft und der zukünftigen Union (Sozialpolitik, Außenpolitik, Innenpolitik)."

y consumo- por otra. Reconoce la necesidad de aportar una respuesta integrada y coordinada a los diferentes aspectos del fenómeno de las drogas, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, y de insistir más sobre la prevención"²⁰.

Del mismo modo realizó la tarea de la prevención y manifestó a este respecto la necesidad de poner en práctica políticas orientadas a la disminución del desempleo, de la pobreza, de la exclusión social, interés por una mejor educación, mejoramiento de las condiciones medioambientales y una mayor estabilidad en el plano familiar y social.

Sugirió al Consejo de la Unión realizar seguimientos sobre la actuación de la Unión en los diferentes foros internacionales de discusión que abordan el tema de la droga a fin de utilizar los instrumentos comunitarios plenamente. Manifestó la importancia de las acciones conjuntas y coordinadas con otras instituciones ocupadas en el tema. A este respecto señaló los foros de las Naciones Unidas, el grupo de Acción para los Productores Químicos y el Grupo de Acción Financiera, creados bajo los auspicios del Grupo de los 7 y del Grupo Pompidou del Consejo de Europa.

Señaló la necesidad de adoptar medidas respecto al blanqueo de capitales, en la medida en que abarca sectores económicos legales y por ello apeló por una legislación comunitaria. Propuesta que cubra igualmente la producción y comercio ilegales de determinados químicos utilizados en la producción de estupefacientes.

Al enfatizar el problema de la droga en el ámbito internacional, pidió a la Conferencia Intergubernamental de 1996 que situara la lucha contra la droga en el marco de la política comunitaria, de forma que no resultara ser obstaculizada por la división entre los tres pilares, ni por la división de las competencias dentro del tercer pilar. Solicitó una mejor cooperación internacional en materia de recopilación de datos estadísticos.

4.1.2.1.1. Estructura del Plan

Teniendo como base los tres pilares básicos del tratado de Maastricht, el Plan abarca de igual manera una estructura vertical y horizontal compuesta de tres elementos organizados bajo los aspectos de:

- a. Acciones para reducir la demanda.
- b. Acciones para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes.

²⁰ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de

c. Acciones a nivel internacional.²¹

Si bien no plantea los fondos que han de destinarse a este respecto, es destacable que entre 1987 a 1994 los fondos de la Unión para la lucha se cuadruplicaron pasando de 5,5 a 22,6 millones de ECU's. mientras que para 1995 se destinaron 25 millones de ECU's para los proyectos que a nivel global se adelantan. Esta suma es, en el ámbito de una lucha contra el flagelo de las drogas, insignificante, teniendo en cuenta el número de países involucrados.

Ahora bien, de manera gráfica la tríada de acción vertical y horizontal señaladas en el Plan plantea las actividades con base en los tres pilares.

Tabla 9: Estructura del Plan de Lucha contra las drogas y su relación con los pilares del Tratado de Maastricht

Estructura Horizontal de Acción. Estructura Vertical de Acción	Fortalecimiento de las coordinadoras nacionales y de su cooperación.	Creación y aplicación de la misión global de información del Observatorio Europeo de la droga.	Aplicación de una coordinación multisectorial en materia de información, de investigación, de formación, de presupuestos.
Salud Pública (Consejo de Sanidad)		Sector Comunitario (Título II, artículo 129)	
Justicia y Asuntos del Interior (Consejo de Justicia y Asuntos del interior)		Cooperación sectores de Justicia e Interior (Título V del Tratado)	
Acción Internacional (Consejo de Asuntos Generales)		Política exterior y de seguridad (Título V del Tratado)	

la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999)". COM (94) 234 Final. Bruselas 23.06.1994. Página 3.

²¹ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo de la Unión y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de

Para ello se requiere de la coordinación coherente y eficaz de los diferentes instrumentos y medios de acción del Tratado de la Unión Europea, respetando el principio de subsidiariedad entre los Estados miembros. Es destacable el hecho de subrayar como consecuencia indispensable, la necesidad de la formación y de la investigación en cada uno de los apartes tanto verticales como horizontales.

Esta estructura demuestra igualmente el carácter multidisciplinario y transnacional del problema, lo que implica que la multiplicación de las interacciones permitirá descubrir, de manera más óptima, cuál es la mejor utilización de los recursos. Asimismo el enfoque se percibe más global, lo que hace recurrente la necesidad del trabajo mancomunado.

4.1.2.1.2. Respecto a la reducción de la demanda

Con base en el artículo 129 del Tratado, que considera a la toxicomanía ámbito prioritario de las acciones comunitarias, los esfuerzos están orientados según las resoluciones del Parlamento Europeo, las resoluciones y conclusiones del Consejo y de los Ministros de Sanidad, así como el aspecto de reducción de la demanda de los anteriores planes.

El Plan caracteriza a la toxicomanía como un problema relacionado con los principales flagelos sociales como la exclusión social y el desempleo. Por esta razón el Parlamento y el Consejo de la Unión le conceden gran importancia y consideran que es preciso emprender acciones a escala comunitaria para contribuir a solucionarlo. Así la toxicomanía se define como **un zote** de primera magnitud.

Las acciones que de esta concepción se derivan tienen que ver directamente con la prevención como prioridad absoluta. Cada Estado desarrollará un programa, pero buscará establecer apoyo y colaboración con los otros miembros de la Unión. La acción comunitaria que se desprende del problema busca fomentar la "cooperación con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de la toxicomanía", esto es, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para la cooperación internacional sobre las drogas y el Grupo Pompidou.

Con la prevención como eje central de trabajo, el Plan busca cumplir otra serie de objetivos relacionados como son: limitación de la mortalidad, limitación de los riesgos de infección por el VIH u otros agentes infecciosos y la reducción de la marginación.

Las líneas de acción que propone el Plan son:

- a. Potenciar y facilitar las actividades dirigidas a grupos de alto riesgo en situaciones particulares.
- b. Fomentar la detección, desarrollo, prueba y empleo de las mejores prácticas para garantizar la difusión de la información y suministrar asesoramiento a los grupos destinatarios.
- c. Promover iniciativas en materia de educación y de formación para desarrollar las estrategias de prevención frente a las drogas.
- d. Apoyar los trabajos relativos a la detección precoz y al asesoramiento de los usuarios de droga.
- e. Propiciar la rehabilitación y la reincidencia social de los toxicómanos²².

El programa tendrá directa y continua comunicación con el Observatorio Europeo de la Droga y las toxicomanías, ya que utilizará y remitirá información de los diferentes sectores, así como los estudios y encuestas de la investigación. Propuso mecanismos de consulta y de participación, incluida la creación de un Comité Consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. La información sobre la aplicación del programa se basó en la transmisión de informes al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones.

La creciente conciencia de la magnitud del problema y el decisivo compromiso de atacarlo desde la perspectiva de la prevención, con base en el artículo 129 respecto a la toxicomanía, ha resultado ser un elemento atractivo de trabajo. Por esta razón el Parlamento recomendó que se dirigiera el 50% del presupuesto de la política de estupefacientes a nivel comunitario y nacional a programas de salud, educación y rehabilitación.

4.1.2.1.3. Las acciones para la represión del tráfico ilegal de drogas y de sustancias psicotrópicas

A fin de estructurar el futuro quehacer de la Unión en el ámbito de la represión del tráfico ilegal de drogas, el Plan considera indispensable una mirada retrospectiva sobre la experiencia y conocimiento en cada país miembro, así como los avances en el aspecto intergubernamental. De igual forma motiva a la aplicación el Título VI del Tratado.

Las medidas que plantea respecto a la consolidación del acervo comunitario relacionado con la Sentencia "Schumacher" (Asunto 215/87 del 7 de marzo de 1988, sobre medidas para personas que requieren por disposición médica legal el uso de algunas drogas), y el desvío de precursores y sustancias psicotrópicas (Directiva 92/109/CEE del 14 de diciembre de 1992, sobre la fabricación y comercialización de ciertas sustancias utilizadas en la fabricación ilegal de estupefacientes) tienen que ver básicamente con:

²² Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de la Unión

- a. "Desarrollo de redes de correo electrónico existentes, para hacer más ágil el intercambio de información en este sector.
- b. La formación de personas y de los servicios implicados para permitir una aplicación correcta de la legislación y satisfacer las solicitudes formuladas a nivel internacional. Esto implica también la celebración de seminarios, elaboración de apoyos didácticos, etc.
- c. Profundización de los vínculos de cooperación con las asociaciones que representan el comercio de los productos químicos y la industria química, para sensibilizarlos a lograr su participación activa.
- d. Eliminación de los obstáculos de control comercial (secreto comercial y estadístico, entre otros)"²³.

Para el logro de esos objetivos es claro que la Unión debe trabajar con la posibilidad del intercambio de las informaciones y de análisis. Es de anotar la tarea cada vez más indispensable del Observatorio Europeo de la Droga.

A nivel internacional requiere esfuerzos de concientización y compromiso para poder controlar cuestiones como el desvío de precursores. El campo para el diálogo con otras regiones debe ser abierto y prioritario. A este respecto, el Plan señala la profundización del proyecto PHARE sobre la droga, a través del cual se trabaja en la creación de legislaciones y de estructuras administrativas apropiadas en seis países de Europa central y oriental (Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, República Checa), así como la posibilidad de extenderlo a los tres Estados Bálticos y Eslovenia. El Plan de acción se orienta a países o regiones específicas, que son de singular interés para la Unión Europea en la lucha antidroga, ya porque pueden representar riesgo debido a su proximidad a la UE o bien por prioridades establecidas por el Consejo Europeo. Este último caso se refiere básicamente al Mediterráneo, al Oriente Medio y a Europa Central. A este respecto el Plan quinquenal de la Unión no hace referencia alguna a América Latina como prioridad, pero cabe nombrar que mantiene el interés en la renovación de los acuerdos comerciales especiales con el Grupo Andino y América central, pero argumentando una posible extensión a otros países con el mismo problema.

Básicamente la política de represión al tráfico ilegal trata de atacar el problema con base en el fortalecimiento del sistema judicial y legal, con lo cual se requiere una buena suma de formación, investigación y cambio.

Europea en materia de la Lucha contra la droga (1995-1999)". COM (94) 234 Final Bruselas 23.06.1994. Páginas 8-10.

²³ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de la Unión

Respecto a la indicación dirigida a la aplicación del Título VI del Tratado, se hace énfasis a la cooperación judicial, aduanera y policial. Desde aquí se configura un compromiso institucional de los gobiernos de los Estados miembros para cooperar plenamente en los aspectos judiciales. Se destaca además:

- a. "Fortalecimiento de los controles contra la droga en las fronteras exteriores.
- b. Cooperación y vigilancia dentro de las fronteras con unitarias e infraestructura técnica.
- c. Lucha contra la fabricación ilegal de droga por medidas tendentes a prevenir el desvío de los precursores y otros productos químicos esenciales, con objetivos de producción ilegal.
- d. Medidas contra el bloqueo de dinero de los productos del tráfico ilegal de droga.
- e. Fortalecimiento de los sistemas jurídicos y legales.
- f. Informaciones estadísticas.²⁴ "

A este respecto juega un papel importante la EUROPOL en la parte de acción, mientras que el Observatorio europeo de la droga tendrá a su cargo la investigación y el archivo.

Existe también en este artículo la exigencia de la lucha contra la toxicomanía, para lo cual se considera como base el artículo K.1.4 respecto a las medidas de la cooperación entre los ministerios de Justicia y del Interior. Es así como deberán promoverse aproximaciones de las diversas prácticas nacionales existentes en materia de lucha contra la toxicomanía a fin de lograr encontrar el punto de intersección a fin de integrarlas. Por ello, el Plan manifiesta la necesidad de intercambios interdisciplinarios sobre el problema de la droga entre actores y organizaciones profesionales responsables de la reducción de la demanda y de la oferta de la droga. Motivada la creación de un "foro europeo" que sirva de escenario de intercambio y cooperación, al igual que la cooperación en el sector de la relación entre consumo de drogas y delincuencia. El Plan subraya de manera especial **"establecer un enfoque verdaderamente multidisciplinario. Estos intercambios interdisciplinarios sobre el problema de la droga entre las distintas personas y organizaciones profesionales responsables de la reducción de la demanda y de la oferta podría favorecer a otros"**²⁵. La idea básica es encontrar a través de estos intercambios acciones comunes que fomenten modalidades particulares de cooperación entre organismos responsables de la aplicación de la ley y organismos responsables de la reducción de la demanda.

La labor del Grupo Pompidou es el estudio estadístico y epidemiológico que busca indicadores comunes para crear una red de ciudades, trabajo que se viene realizando desde 1982. También se espera determinar

Europea en materia de la Lucha contra la droga (1995-1999) ".COM (94) 234 Final Bruselas 23.06.1994. Página 14.

²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de la Unión Europea en materia de la Lucha contra la droga (1995-1999) ".COM (94) 234 Final Bruselas 23.06.1994. Páginas 18-19.

²⁵ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de la Unión Europea en materia de la Lucha contra la droga (1995-1999) ".COM (94) 234 Final Bruselas 23.06.1994. Página 23

los sectores de trabajo entre el Grupo y el nuevo Observatorio Europeo de la Droga. Por lo pronto las acciones comunes de estos dos organismos deben prever la realización de una encuesta europea sobre las toxicomanías al conjunto de la población en el contexto de la Unión, así como la instauración de un sistema de "aclaramiento" y de coordinación de las encuestas nacionales.

4.1.2.1.4. Medidas a nivel internacional

En la medida en que la Unión Europea ha reconocido el carácter global del problema, se requiere para complementar su trabajo interno, un trabajo hacia el exterior de los 15 Estados. "El Tratado de la Unión ofrece la posibilidad de reforzar la globalidad de una acción externa en el sector de la lucha contra la droga mediante el empleo, en el marco de la política exterior y de seguridad, de una acción común en un sector particular donde los Estados miembros tienen intereses importantes en común y la posibilidad de aplicar una cooperación sistemática entre los Estados miembros en los sectores de interés general"²⁶.

El Plan propone el uso de "presiones diplomáticas" para promover en las relaciones exteriores de la Unión una conciencia de su política de estupefacientes. El diálogo político en el que entrarían los países miembros estaría regido por los valores de Democracia y Respeto por los Derechos Humanos.

Los términos de cooperación y comercio de la Unión Europea se verán así regidos por una cláusula para que terceros países lleguen a aceptar la lucha contra la droga y se convierta a su vez en el sector prioritario de las acciones entre la Unión y los otros países.

Con respecto a los acuerdos ya existentes, la Comisión propuso que se mantuviera el régimen especial en el ámbito de la droga a condición de que se prosigan los esfuerzos de los países implicados en la lucha contra el flagelo. Para ello requiere de un seguimiento de evaluación y de diálogo a fin de vigilar los progresos del mismo. Es destacable, que a este respecto el Plan señala el interés por mantener el actual régimen en aplicado a los países andinos y centroamericanos para que puedan realmente tener frutos. Sin embargo, la línea presupuestaria (B7-5080) titulada "Cooperación Norte-Sur en el sector de la Lucha contra la droga" previó créditos comprometidos de 10 millones de ECU's para 1994, frente a 13 millones en 1993²⁷. Aunque no está determinada la cuantía dentro del período del quinquenio, se mantendrá estable este presupuesto. Mientras que en lo relativo a Europa Central y Oriental se estudiarán las posibilidades de ampliar los medios de acción y cooperación.

²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de la Unión Europea en materia de la Lucha contra la droga (1995-1999)". COM (94) 234 Final Bruselas 23.06.1994. Página 24.

²⁷ Lohner, Ingeborg, representante de la Unión Europea para el proyecto "Drogas e Indígenas" de la Dirección General Relaciones Exteriores económicas. Entrevista realizada por la autora del texto E114 de mayo de 1996 en Bruselas.

En todas sus acciones al respecto del trabajo externo, el Plan busca sensibilizar a las autoridades de los países que quieran dirigirse a la Unión, prevé asistencia técnica para establecer estrategias nacionales, ampliación y aplicación de proyectos piloto, así como trabajo más directo con el Programa de las Naciones Unidas para el control de estupefacientes. Su propuesta es que la ONU se convierta en un mecanismo interbancario de la Unión.

Pero el plan conlleva necesariamente al hecho de la **Responsabilidad Compartida**, de los actores internacionales del problema de la droga. Desde su punto de vista internacional y de seguridad, la Unión acepta su quehacer en el problema de precursores químicos y control de la demanda, pero señala también las expectativas que tiene respecto a los otros Estados. Esto es, los Estados miembros reconocen que los países deben asumir una responsabilidad acorde con su nivel de desarrollo y con la implicación particular de sus ciudadanos en la producción y el tráfico, considerando, paralelamente, que los países desarrollados tienen el deber específico de reducir la demanda de drogas.

4.1.2.1.5. Coordinación del trabajo

De manera realista el Plan señala el peligro en la repetición de tareas, esto es "el riesgo de pérdidas de energía y de recursos al no haber la coherencia necesaria".

Si bien los dos primeros planes europeos dieron preferencia al papel de las coordinadoras nacionales, el plan sugiere un intercambio de experiencias para poder determinar la eficacia de los diferentes mecanismos de acción en los países miembros. Sin embargo respecto a la coordinación en el ámbito de la política exterior, el plan sugiere que esta orientación este dirigida por la Asamblea General y Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, las Conferencias ministeriales, así como por los corresponsales permanentes del grupo Pompidou del Consejo de Europa, reuniones del grupo de Dublín, etc.

El Observatorio europeo, que desde septiembre del 95 empezó su trabajo, buscará básicamente recoger información y analizarla, a fin de dar un espectro comprensivo del fenómeno que permita la toma de decisiones por parte de los Estados miembros y en el conjunto de la Unión. Su objetivo central es el de información global por lo que las prioridades estarán dirigidas a los aspectos de demanda y reducción de la demanda de drogas, las estrategias y políticas nacionales y comunitarias, la cooperación internacional y geopolítica de la oferta, el control del comercio de los estupefacientes, de las sustancias psicotrópicas y de

los productos precursores, así como de las implicaciones del fenómeno de la droga para los países productores, consumidores y de tránsito. Con ello se espera encontrar la tan buscada "globalidad del problema". El Observatorio tendrá, de esta forma, una voz de recomendación más no de decisión. A través de la Red de centros nacionales (REITOX) conformará la estructura conunitaria, así como permitirá el flujo de información. Será además un espacio para la investigación y la formación, en cuanto permita el análisis y la búsqueda de la información. Como tal deberá producir un informe anual sobre la situación de la drogadicción y los crímenes anexos.

4.1.2.1.6. Información, Investigación y Formación

Es destacable el peso que el Plan le da a la investigación, señalándola como "elemento clave de una estrategia europea de la lucha contra la droga". Por ello es imperativo dotarla de una estructura flexible de coordinación. El Plan justifica este quehacer investigativo a través del artículo 129 del Tratado cuando señala que "en el sector de la salud pública, la acción de la Comunidad debe fomentar la investigación sobre las causas de la toxicomanía y su transmisión, así como los requisitos en materia de protección de la salud son un componente de las demás políticas de la Comunidad incluida la investigación."²⁸

El Plan es claro respecto a la necesidad de una acción coordinada de investigación global sobre las drogas y la toxicomanía, por ello señala la importancia de apoyar estudios realizados por institutos y centros de investigación.

Las líneas generales de investigación pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Estudios e investigación sobre las aplicaciones tecnológicas y telemáticas de interés común.
- b. Estudios e investigación medioambientales y espaciales de interés para el ámbito de las drogas, en particular en el sector de la observación de la Tierra y de las tecnologías espaciales.
- c. Estudios e investigaciones socioeconómicas referentes en particular al análisis de las causas y consecuencias de la Toxicomanía, en particular la exclusión social y los mecanismos de la economía sumergida, incluido el blanqueo de dinero.
- d. Investigación y desarrollo referente a actividades diversificadas de investigación conjunta sobre el total de temas relacionados con la droga con algunos países en vías de desarrollo, los países de Europa central y oriental y algunos países desarrollados.
- e. Realización de seminarios y conferencias que puedan desembocar en sugerencias de acciones y decisiones que la Comisión y los Estados miembros podrán tomar en consideración, garantizando

²⁸ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el plan de acción de la Unión Europea en materia de la Lucha contra la droga (1995-1999)". COM (94) 234 Final Bruselas 23.06.1994. Página 34.

una mayor coherencia entre investigación y toma de decisión política."²⁹

Finalmente la Formación y el intercambio de profesionales es un objetivo básico de la acción del Plan.

Esta orientación, permite descubrir un nuevo enfoque respecto al manejo global del problema de la droga, ya que intervienen en la toma de decisiones el conocimiento y la investigación como mecanismo de orientación de las políticas a seguir. El énfasis se hace recurrente en cada uno de los capítulos del Plan, lo que pone de presente la orientación multidisciplinaria del problema y su manejo en las diferentes partes del proceso.

4.1.2.1.7 Propuestas de cambio dentro del Plan 1995-1999

En la Comunicación (95) 579 final del 23 de noviembre de 1995, la Comisión hizo llegar al Parlamento y al Consejo europeos, una propuesta de cambios en algunos puntos que consideran estratégicos dentro del manejo y la concepción del programa de lucha contra la droga.

Cabe anotar que la propuesta planteó un período de 6 años de trabajo que empezarían desde 1996 y terminarían en 2001. Busca reforzar las acciones de la Comunidad en el campo de la prevención así como extender el concepto de los grupos objeto del trabajo, como lo fuera observado por el Parlamento. En su votación del 20 de septiembre de 1995, el Parlamento Europeo consideró necesario cambiar 56 puntos de los referidos en el Plan. La Comisión sin embargo presentó cambios únicamente en 20 de ellos.

Sugirió entender como "Drogadicto" a quien tiene un problema de salud, a fin de poder volcar la acción de la rehabilitación como una acción básicamente ligada al problema de la toxicomanía y por lo tanto a la salud pública. De igual forma enfatizó que para cada estrategia de prevención de los drogadictos se debía observar la totalidad de los aspectos del problema de la droga.

En relación a la problemática de la droga sugirió tratarla como un fenómeno con diversos puntos de observación que exigía un integrado e interdisciplinario enunciado. Por lo tanto el programa debía comprender la coordinación de medidas que tuvieran que ver con la salud pública.

Puso de presente la posibilidad de incorporar en el programa la labor de las Organizaciones no gubernamentales y de libre ayuda voluntaria, grupos de solidaridad social, como mecanismo de información y acción en las diferentes etapas del problema.

²⁹ Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos sobre el plan de acción de la Unión

Consideró esencial la sensibilización de la opinión pública respecto al fenómeno de la drogadicción con el fin de contemplar y tratar los riesgos de manera directa, en especial a través de la coordinación de las medidas transnacionales.

Exigió una mayor coherencia entre el programa de acción de cada Estado miembro, con la propuesta y puesta en marcha del Plan y los programas adelantados por la Unión.

En síntesis buscó reforzar el trabajo de sensibilización como de coordinación. Pero sin modificar las propuestas básicas del Plan presentado.

4.2. Proceso de las relaciones de la Unión Europea con América Latina: Desarrollo y perspectivas

Aunque la historia de las relaciones entre el Viejo Continente (Europa) y el Nuevo Continente (América) datan desde el período de la conquista, el valor que ellas representan en las diferentes etapas de desarrollo ha sido variable. La América Latina del siglo XX, más precisamente de las décadas de los años 60 y los 70 es un subcontinente con un explosivo crecimiento económico, pero también con explosivas situaciones sociales y políticas que le mantienen distante de Europa. De otro lado, la influencia directa de los Estados Unidos de América y la hegemonía lograda en este sentido, representaban más bien una barrera al interés por la subregión. La inestabilidad política de la región, produjo en consecuencia un alejamiento del interés económico europeo. Para América Latina, España seguía siendo la "madre patria", Inglaterra "el inversionista en las más inesperadas aventuras económicas", Francia "la cuna cultural", pero Europa como concepto y unidad real no existía. Las relaciones económicas se veían obstaculizadas por la diversidad de políticas comerciales de cada país, como por desconocimiento del mercado.

Así mismo América Latina era un mercado lejano, inestable y afectado por la deuda externa. La llamada "Década perdida" de América Latina en los años 80, demostró la necesidad de abrir los mercados a nivel internacional, a fin de entrar en la competencia y la globalidad de la economía. La "Villa Feudal Latinoamericana" entraba en la época de la expansión, bien por interés propio, como por las presiones económicas de sus acreedores.

Para esta época ronda en el ámbito de la inversión y las relaciones comerciales, la pregunta sobre el valor de América Latina como continente capaz de participar en el mercado mundial. Se habla de la "década de la esperanza", es decir la del final del siglo, la de los años 90. Michel Camdessus, Secretario General del Banco Interamericano de Desarrollo, proclamó enfáticamente: "Latinoamérica ha dejado de ser el

continente del futuro. ahora el futuro ya ha comenzado; Latinoamérica es el continente del presente."³⁰

La región se encontraba en el camino de la Paz y el número de regímenes militares ya era nulo. La democracia y el Estado de Derecho eran proclamados a través de cualitativos pasos a este respecto, la estructura de los partidos era más sólida, la solidaridad regional se había incrementado, la modernización de las estructuras y la lucha contra la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico eran políticas prioritarias. En relación a los ciudadanos y sus derechos, la mayoría de Estados habían realizado un proceso de transformación de sus Constituciones y regía desde entonces un nuevo ordenamiento jurídico, que promulgaba un mejoramiento en las condiciones sociales para las diferentes etnias de la región. El crecimiento económico seguía siendo el reto de los Estados. Latinoamérica se presentaba también como un gran mercado de 450 millones de habitantes con un Producto interno bruto sobre el billón de dólares anual, lo que lo convertía en un mercado significativo. De otro lado, a pesar de la apertura, la región vivía de manera paralela el crecimiento de la integración subregional, como mecanismo de intercambio en el interior, pero como posibilidad de negociación respecto a las otras subregiones del mundo.

La década de los 90 trae consigo el interés de los Estados miembros de la Unión Europea hacia América Latina. El interés económico de la UE se entrelaza con las necesidades existentes en la región. Ante el problema de las Drogas, los Estados miembros presentan un plan de lucha que implica la cooperación y responsabilidad mutua; ante el problema de las exportaciones, la Comunidad europea responde con apertura de ciertos renglones del mercado; ante el problema de la necesidad de tecnología, la Unión se interesa por la investigación en este sector y el desarrollo alternativo. Cabe señalar que el 90% de las exportaciones de la UE hacia América Latina son maquinaria industrial, mientras que Latinoamérica exporta hacia la Unión básicamente productos manufacturados, materias primas y combustible, lo que constituye solo un 23% de las exportaciones³¹. "En el pasado Latinoamérica no había sido un punto de interés comercial ni había representado una prioridad en la política de desarrollo de la Unión Europea. Desde mediados de 1994 hay mayor movimiento en las relaciones. Para ello han intervenido dos factores. Por un lado, la Unión Europea reaccionó ante los esfuerzos de los Estados Unidos de América de formar un bloque regional a fin de estrechar el comercio con la economía latinoamericana. De otra parte, Latinoamérica se ha convertido en un punto de interés económico ... En el Comunicado final de la Cumbre de la Unión Europea del 24 y 25 de junio de 1994, realizada en Korfú, se señaló: el Consejo de la Unión Europea confirma que las relaciones con los países latinoamericanos y sus acuerdos regionales adquieren gran significación" (T'dla)³²

³⁰ Nolte, Detlef. „Kontinent der Zukunft? Geökonomische Interessen der USA und Europas in Lateinamerika. 1995. Página 729.

³¹ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000" Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495. Final. Bruselas 23.10.1995. Página 8.

³² Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und

En la comunicación (95) 495 final, en la cual la Comisión informa al Consejo y Parlamento europeos sobre las perspectivas para la construcción de una cooperación Unión Europea- América Latina en el período 1996-2000, se señala que es necesario la intensificación, la profundización y el acercamiento con esta región del mundo. Manifiesta que ante los grandes pasos logrados por Latinoamérica, la presencia de la Unión es más que necesaria ya que debe asegurar la solidaridad y la cooperación de su compañero en el campo internacional. Reconoce los agudos cambios que se han presentado en Latinoamérica, así como en Europa, y califica de productivo el diálogo adelantado desde 1984 con Centroamérica, "Diálogo de San José", así como el intercambio institucionalizado con el Grupo de Río desde 1990. "Tanto Latinoamérica como la Unión Europea están abiertas para una globalización del comercio y tienen intereses en profundizar sus relaciones y su complementariedad en lo económico. Latinoamérica se esfuerza en diversificar su zona de mercado y la tecnología de abastecimiento, así como las fuentes de capital, y busca compañeros para un gran trabajo conjunto. Europa, por su parte, quiere consolidar y mejorar su rol en el comercio y la tecnología en la región con alto potencial de crecimiento ... El diálogo político, que se institucionalizó con el Grupo de Río y Centro América, debe tener en cuenta el creciente peso de Latinoamérica en el campo internacional." (Ídla)³³

La posibilidad de ampliar el mercado implica para la Unión Europea el logro en la capacidad competitiva frente a las otras regiones, pero sobre todo peso en el ámbito de las decisiones políticas en el mundo.

Desde 1990 han sido firmados gran número de acuerdos de cooperación entre la Unión europea y Latinoamérica. La mayoría corresponden a los llamados "Acuerdos de Tercera Generación" que se convierten en el nuevo paso de las relaciones entre las dos subregiones. Es así que la subregión americana se ha convertido para Europa en un dinámico Continente de exportaciones e inversión en el mundo." La Unión Europea es un gran donante para América Latina. En 1993 el 61,5% del total de la ayuda para el desarrollo fue ofrecido a Latinoamérica, esto es, más de lo dado por Japón y Estados Unidos de América. Desde 1976 fueron puestos a disposición más de tres millones de ECUs del presupuesto comunitario de ayuda para el desarrollo. En 1994 fueron integrados 464 millones de ECUs, esto es, 47,7% más que en

die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000" Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495. Final. Bruselas 23.10.1995. Páginas 7-8. "Lateinamerika hatte für die EU in der Vergangenheit weder handels- noch entwicklungspolitisch Priorität. Seit Mitte 1994 ist jedoch Bewegung in die Beziehungen gekommen. Dabei haben zwei Faktoren eine Rolle gespielt. Einerseits reagierte die EU auf die Entstehung der USA, die lateinamerikanischen Volkswirtschaften enger an sich zu binden und eine Art regionales Handelsblock zu formen. Andererseits ist Lateinamerika nach dem dort zu verzeichnenden Aufschwung wirtschaftlich interessanter geworden... Im Abschlusskommunique des EU-Gipfels, der am 24./25. Juni 1994 auf Korfu tagte, heißt es: Der Europäische Rat bekräftigt, daß er seinen Beziehungen zu den lateinamerikanischen Ländern und ihren regionalen Zusammenhängen große Bedeutung beimißt..."

³³ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000". Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495. Final. Bruselas 23.10.1995. Página 3. "Das sowohl Lateinamerika als auch die Europäische Union sind für eine Globalisierung des Handels, haben sie ein Interesse daran, ihre Beziehungen zu vertiefen und ihre wirtschaftliche Komplementarität weiter auszubauen. Lateinamerika bemüht sich um die Diversifizierung seiner Absatzmärkte und Versorgungs-, Technologie- und Kapitalquellen, und sucht Partner für eine fruchtbare Zusammenarbeit. Europa dagegen möchte seine Rolle in Handel und Technologie in einer Region mit hohem Wachstumspotential konsolidieren und verbessern... Der politische Dialog, der mit der Gruppe von Rio und mit Zentralamerika bereits institutionalisiert ist, wird zur Zeit vertieft, um dem wachsenden Gewicht Lateinamerikas auf internationaler Bühne Rechnung zu tragen."

1991 (314 millones ECU's). Además en 1992 se extendieron las medidas del Banco de Inversión Europeo a los países de América Latina y Asia (1993 y 1994 131 millones ECU's para Latinoamérica, 1995 previsiblemente 207 millones ECU's) ... Desde 1980 y hasta 1989 llegaron el 45,5% de las inversiones indirectas extranjeras a Latinoamérica por parte de Europa y 43,5% de los Estados Unidos de América. A una gran distancia le siguió Japón. Desde hace largo tiempo vuelan las inversiones europeas hacia Latinoamérica. Ellas se concentran especialmente en el segundo sector de la economía, aunque los últimos años se han dirigido hacia el sector de los servicios. Además, los criterios de privatización y perdón de la deuda externas fueron seriamente tomados por los inversionistas europeos."³⁴

En relación a las áreas sobre las cuales se espera incrementar el trabajo de las dos subregiones, se encuentra la Ayuda humanitaria, el programa de ayuda para desarrollo rural, apoyo a la integración regional y apoyo al desarrollo de la pesca marina.

La cooperación por parte de la Unión está enmarcada básicamente bajo los conceptos de Democratización y Derechos Humanos, a fin de consolidar el proceso que ha comenzado en América Latina. Todos los acuerdos tienen una cláusula "democrática" que reafirma el compromiso con la democracia. Mediante la línea presupuestaria especial para los programas de democracia y derechos humanos, la Unión europea asignó un promedio de 11,4 millones de ECU's anuales durante el período 1990-1994. La suma para 1995 ascendió a 14 millones de ECU's, y cubre 75 proyectos en 17 países. Para América Latina ello implica también una labor más concientizada en la importancia de la formación de los ciudadanos, el mejoramiento de sus niveles de vida y protección del medio ambiente. Mientras que a nivel del intercambio comercial se apoyarán medidas mediante las cuales se proclaman los **intereses comunes** en el mercado. Para ello la Comisión sugiere la diversificación de los actores del trabajo conjunto, esto es mayor participación de la y con la sociedad civil³⁵.

Aunque si bien de preferencia la Unión apoyará el intercambio con subregiones, no descarta la posibilidad de llegar a acuerdos particulares con determinados países de la región. "La nueva dimensión internacional que ha ganado Latinoamérica en los últimos años, exige una intensificación del diálogo político con esa región ... Este diálogo debe profundizarse en el campo del subcontinente (Grupo Río), en el campo

³⁴ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000" Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495. Final. Bruselas 23.10.1995. Página 7. "Die EU ist der größte Geber für Lateinamerika. Die EU trug 1993 61,5% zur gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe für Lateinamerika bei und damit weit mehr als Japan und die US zusammengenommen. Seit 1976 wurden aus dem Gemeinschaftshaushalt mehr als 3 Mrd. ECU an öffentlicher Entwicklungshilfe für Lateinamerika bereitgestellt. 1994 wurden 464 Mrd. ECU und damit 47,7% mehr als 1991 (314 Mrd. ECU) gebunden. Zudem dehnte die Europäische Investitionsbank (EIB) 1992 ihre Maßnahmen auf die Länder Lateinamerikas und Asiens aus (1993 und 1994 131 Mrd. ECU für Lateinamerika, 1995 voraussichtlich 207 Mrd. ECU)... Von 1980 bis 1989 kam an 45,5% der ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika aus Europa und 43,5% aus den USA; in großem Abstand folgte Japan. Bereits lange fließen europäische Investitionen nach Lateinamerika. Sie konzentrierten sich tendenziell auf den sekundären Sektor, in letzter Zeit jedoch besonders auf den Dienstleistungssektor. Außerdem waren zwei Kriterien ausschlaggebend die **Privatisierung** und die Umstrukturierungsprogramme, in die europäische Direktinvestitionen einbezogen wurden."

³⁵ Löhner, Ingeborg, representante de la Unión Europea para el proyecto "Diálogos e Indígenas". Entrevista realizada por la autora del texto El 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

regional (Mercosur, América Central, Pacto Andino), en el campo bilateral (especialmente con los países en los cuales hay un concepto específico), en el campo parliam entario y en el foro internacional entre la Unión Europea y representantes permanentes de Latinoamérica, así como en el campo iberoamericano.³⁶ Así mismo, señala que para mayor coherencia y seguridad en las medidas comunitarias será necesario generar un "Programa Horizontal". De igual forma se realizará una "Evaluación Sistemática" por parte de la Comisión de las medidas financieras a fin de medir las cualitativamente.

En el marco de la eliminación y la facilidad para las exportaciones desde Latinoamérica hacia la Unión, son destacables las medidas como el Sistema de Preferencia Generalizado que sirve de marco en la lucha antidrogas. Es así como el tema "América Latina" por parte de la Comisión es señalado como prioritario, por lo que las perspectivas para el quinquenio 1996-2000, requieren de un trabajo en conjunto en el que se examine la capacidad de participación y la voluntad de entrar en este mercado. La Comisión lo presenta no sólo como un reto, sino más bien como una exigencia y enfatiza su apoyo al fortalecimiento de la capacidad del subcontinente en el área del comercio así como en el área económica, de cambio de tecnología e institucionalización del proceso de integración regional como mecanismo de negociación, sobre el cual Europa ha acumulado alguna experiencia. Los vínculos que han surgido durante el último decenio y que podrían ser objeto de trabajo y reforzamiento están en las siguientes áreas³⁷:

- a. Acuerdo interregional de cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR.
- b. Las conversaciones con México y Chile en torno a un acuerdo similar.
- c. La concesión de preferencias comerciales especiales a las exportaciones andinas y centroamericanas a la Unión Europea.
- d. Formulación de nuevas orientaciones para la cooperación de la Unión Europea con América Latina.
- e. Incremento de los fondos comunitarios asignados a la región.

Sin embargo, muy a pesar de las perspectivas existentes, cabe hacer referencia a la necesidad de América Latina de trabajar consecuentemente y mantener su carácter atractivo a las inversiones europeas, ya que dentro del mismo Tratado sobre la Unión, se hace referencia privilegiada a las zonas que por cercanía a los

³⁶ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000" Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495. Final. Bruselas 23.10.1995. Página 12. "Die neue internationale Dimension, die LA in den letzten Jahren gewonnen hat, erfordert einen intensiveren politischen Dialog mit dieser Region... Dieser Dialog sollte auf der Ebene des Subkontinentes (Gruppe von Rio), auf regionaler Ebene (MERCOSUR; Zentralamerika, Andenpakt), auf bilateraler Ebene (insbesondere mit den Ländern, für die ein spezifisches Konzept angewandt wird), auf parlamentarischer Ebene und in den internationalen Fora zwischen der EU und ständigen Vertretern LA's sowie auf iberoamerikanischer Ebene vertieft werden."

³⁷ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000" Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495. Final. Bruselas 23.10.1995. Páginas 9-13.

Estados europeos, pueden convertirse en socios de comercio y ayuda más atractivos. La exigencia por la creatividad en las propuestas, formulación de estrategias comerciales, superación de las barreras a la expansión de las importaciones, así como el mantenimiento de las condiciones para la ayuda son también grandes retos de la subregión americana. Mientras que la Unión también tiene desafíos internos como el de asistir a los países del sur y este europeos en los esfuerzos que se emprenden de estabilización para el continente en general, así como la lucha por incrementar el crecimiento económico y reducir las tasas de desempleo en la región.

Es de anotar que la institucionalización del diálogo entre las subregiones se produjo con la firma de la Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990, "Declaración de Río", cuando los Estados de la Unión y los países del Grupo de Río (América del Sur y México) establecieron este foro de cooperación y entendimiento interregional.

El acercamiento que se ha visto favorecido por las circunstancias políticas, anteriormente mencionadas - estabilidad democrática y respeto por los derechos humanos-, ha hecho realidad la consecución de acciones concretas: "El dos de mayo (1995) en París, la Unión europea y México firmaron una declaración conjunta sobre la intención de negociar un acuerdo para intensificar el diálogo político, el refuerzo de la cooperación y la liberalización gradual del comercio. El 23 de octubre del mismo año la Comisión el documento de perspectivas con la región donde propugna un mayor acercamiento. El 15 de diciembre del 95, La Unión y Chile firmaron una declaración conjunta sobre el inicio de conversaciones preliminares para un acuerdo dirigido a una colaboración política y económica. El 6 de marzo de 1996 la Comisión adoptó un reglamento preliminar sobre un nuevo sistema de preferencias generalizadas para productos agrícolas, aplicable a partir del primero de julio de 1996, por un período de tres años... Entre 1990-1994 América Latina absorbió el 60% de los flujos de capital a largo plazo, es decir 2 veces la afluencia media anual a Asia del Este y 20 veces más los flujos combinados a Oriente Medio y el norte de África... América Latina recibió entre 1990-1994 inversiones de cartera por 33.000 millones de dólares anuales, equivalentes al 75% de los flujos totales al mundo en desarrollo"³⁸

La problemática de la droga ha recibido por parte de la Unión Europea igual importancia como la de los conceptos de democracia y derechos humanos. La lucha contra el "flagelo de la droga" hace parte integrante de cada uno de los acercamientos para con la Unión. Esto es, siempre está presente una cláusula sobre el narcotráfico. Sin embargo su política de acercamiento y de relación hace ver el interés que desde la firma del Tratado de Maastricht se hizo clara. La Droga es un problema que afecta a todos y por el cual

³⁸ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La unión Europea y El Grupo de Río. Agenda binregional 1990-1995. Documento de la V I Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y El Grupo de Río". Cochabamba, Bolivia, 15.16 de abril de 1996.

todos los involucrados tienen que responder. Esto es, tanto el consumo como la producción son elementos de responsabilidad y por ello la acción requiere una labor conjunta que implica el hecho de sumar fuerzas y no desperdiciar recursos. La Unión Europea ha planteado un acercamiento a América Latina basado en el concepto de "Interés y Responsabilidad Común"³⁹. Así el intercambio comercial queda sujeto también a este marco de referencia.

4.3. Diálogo Unión Europea-América Latina respecto a la Lucha contra el narcotráfico

"Commission figures released last year suggested there were anything from 450,000 to one million drug addicts in the 12 member States Union. The new emphasis on international cooperation will go some way to defusing American criticism that, partly due to the delay in fully establishing Europol, Europe has been slow in developing closer links with the U.S. in the fight against drugs and crime. Anita Gardin, Justice and home affairs commissioner, said: 'we will also see drugs being systematically added to the agenda of issues we discuss with our international partners, stressing the need to comply with UN conventions and standards.'⁴⁰

Si bien ha habido una presión internacional para que la Unión Europea considere el problema de la droga como un desafío del mundo contemporáneo, es de anotar que desde el interior de ella misma, también ha habido un interés por controlar la situación que genera la drogadicción. Desde la institucionalización del diálogo político Unión - Grupo de Río, los ministros europeos han manifestado su interés de luchar contra el problema de fines del siglo XX.

En la Declaración de Roma de 1990 los ministros consideraron que la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas son "problemas internacionales que sólo pueden ser resueltos a través de la cooperación internacional dentro de un espíritu de responsabilidad común. De igual forma, en 1991 la declaración de Luxemburgo subraya que "la droga constituye uno de los desafíos más serios con los cuales se enfrentan las sociedades modernas"⁴¹. 1993 permitió conocer otra fase del problema: la violencia ligada al narcotráfico se convirtió en tema de preocupación por la relación existente entre grupos terroristas y traficantes de drogas. En 1995 los ministros se congratularon de "las acciones emprendidas por todos los

³⁹ Ghosh, Kenrick, representante de la Unión Europea para los asuntos con Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁴⁰ Diario "European Voice". Vol. 1. número 9. Fecha 30 nov-6 dic. 1995. Diario de la Unión Europea, primera página. Cita: "Estadística brindada por la Comisión el año pasado, sugieren que en los 12 países miembros de la Unión Europea hay entre 450 mil a un millón de adictos a las drogas. El nuevo énfasis en la cooperación internacional irá más allá de desmentir las críticas americanas, según las cuales con el retardo en el establecimiento de la EURO POL Europa ha venido desarrollando lentas relaciones de acercamiento con los Estados Unidos de América en la lucha contra la droga y el crimen. Según Anita Gardin, Comisionada de Justicia y Asuntos del Interior, "nosotros veremos también el problema de la droga sistemáticamente adherido a la agenda y y discusiones con nuestros compañeros internacionales, respetando y cumplimentando las convenciones de la ONU".

⁴¹ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995". Documento de la VI Reunión ministerial institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Cochabamba 15-16 de abril, 1996.

países de ambas regiones en la lucha contra la droga y delitos conexos y reiteraron su apoyo a los esfuerzos que en ese sentido realizan los países del Pacto Andino"⁴².

4.3.1. Incremento del terrorismo en América Latina: Luz de ayuda por parte de la Unión Europea

En 1989, la "Guerra contra los Carteles de la mafia" se había incrementado generando un estado de crisis y confrontación permanente entre los Estados Latinoamericanos afectados y los grupos de narcotráfico ya establecidos. De manera particular Colombia vivía una de las épocas más dolorosas con relación al terrorismo. Ciudades como Bogotá, Medellín y Cali eran centro de destrucción. El número de muertes ocasionadas por la explosión de bombas ubicadas en lugares públicos era aterrador. El Estado comenzaba a percibir su incapacidad de luchar contra un enemigo fuerte y poderoso, así como reconocía su poder corruptor. Entre las víctimas se encontraban obreros, amas de casa, niños, vendedores, comerciantes, periodistas, ministros de justicia y políticos. Precisamente el hecho que ocasionó una reacción más determinante del Estado colombiano frente al narcotráfico, fue el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, dirigente del movimiento "Nuevo Liberalismo", en agosto de 1989. Se abrió así un capítulo de la época más sangrienta en Colombia. La "guerra" declarada por el Presidente Barco, requería de fondos, apoyo y compromiso. Es así como el presidente colombiano emprende un viaje a Europa a fin de solicitar cooperación económica. En abril de 1990, la Unión Europea escucha los planteamientos de Colombia y días después se realiza en Londres la "Primera Cumbre ministerial internacional sobre reducción de la demanda de estupefacientes y lucha contra la amenaza de la cocaína" (Abril 9-11 1990). Es también el año del "primer plan europeo contra la droga"⁴³.

El compromiso europeo de colaboración para con los países Andinos, encabezados por Colombia, se vuelve realidad al conceder a Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia acceso "excepcional y provisorio" al mercado de la Unión a través del llamado "**Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)**" por un período de cuatro años. Esta acción política se aprobó el 24 de octubre y el 20 de diciembre de 1990, pero entró en vigencia en 1991. El sistema cubre productos agrícolas (con excepción del azúcar, las fresas, los limones, los bananos y la carne bovina), así como productos industriales entre los que se encuentran textiles, vidrios planos, confecciones, calzado y artículos en cuero, entre otros. Si bien esos productos

⁴² Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995". Documento de la VI Reunión ministerial institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Cochabamba 15-16 de abril, 1996

⁴³ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La cooperación en la lucha contra la droga: iniciativas europeas y latinoamericanas". DOSSIER N.º 55. Madrid, 1995. Páginas 57-58.

están bajo controles arancelarios mínimos, cabe anotar que en el rubro de la minería, estos costos arancelarios son igualmente bajos, sino nulos. Ya en 1995 se firmó la segunda prórroga hasta el año 2004 para los productos industriales y en 1996 la correspondiente prórroga para productos agrícolas y pesqueros.

Paralela a esta acción la Unión manifestó su interés de adelantar actividades en el marco de la **Cooperación Científica y para el Desarrollo**. Esta medida favoreció a Colombia por un período de cuatro años, después del cual entró a participar, como los demás países, en la competencia por estas acciones. Dentro de los programas de **Cooperación de tercera generación**, existen dos ramas principales: El Programa Unión Europea-América Latina de Cooperación empresarial y promoción de inversiones (AL-INVEST) y el Programa ECIP (European Community Investment Partners). Estos dos instrumentos tratan de aportar un marco claro de cooperación empresarial interregional y propiciar la creación de empresas conjuntas entre firmas europeas y latinoamericanas. El Programa AL-INVEST tiene vigencia desde el 15 de marzo de 1994 y durante sus dos primeros años de funcionamiento (fase piloto) financió más de 40 reuniones empresariales binregionales en las que participaron 1500 firmas de América Latina y 1400 de la Unión Europea. En 1996 el Consejo de Asuntos Generales aprobó una propuesta de la Comisión para expandir y consolidar el programa.

4.3.2. El Sistema de Preferencias Generalizadas: Una decisión política con repercusiones económicas para los países involucrados

Es de anotar que este sistema no tiene como destinatario único al grupo de países de Latinoamérica afectados con el problema de la droga. El sistema de preferencias, es una idea puesta en marcha desde 1971 que cubre todos los productos industriales semi o completamente terminados, así como los productos agrícolas.

Nació en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre "Comercio y Desarrollo" (UNCTAD) y cubre una gran variedad de países afectados por diversos problemas sociales, económicos y políticos a fin de facilitarles el acceso al mercado europeo.

Desde su aparición ha sido renovado para la mayoría de los países. Esto es, comenzó beneficiando a algunos países por un período de 10 años, 1980. Fue extendido por otros diez años que finalizaron en 1990. En este período entran a jugar su papel los países andinos, que tienen como primera instancia de validez un período de cuatro años. En 1995 es renovado por 10 años para los productos industriales y queda en discusión el período de los productos agrícolas. Venezuela entra a ser beneficiado, en tanto que

se ha convertido en un país tránsito de la droga y del lavado de divisas. A nivel de Productos agrícolas y pesqueros no ha habido suficiente consenso sobre la lista de los artículos, por ello después de la primera puesta en marcha, se prolongó por un año (1995) y en las discusiones que se mantuvieron durante 1996, se buscó una prolongación hasta comienzos de siglo XXI.

En relación con los países afectados por la droga afirma el convenio del sistema SPG : "Whereas countries undertaking effective programmes to combat drug production and trafficking should, however, remain entitled to the more favourable arrangements granted them under the previous scheme; whereas the countries concerned, plus Venezuela, will therefore continue to enjoy duty-free access provided that they continue their efforts to combat drugs."⁴⁴

Los productos objeto de este sistema de tarifa especial son seleccionados en diferentes grupos que van desde "muy sensible", "sensible", "semi-sensible" y "no sensible". Según la categoría se determina el porcentaje de tarifa arancelaria de la cual están libres. Así se tiene que: productos como algodón, tapetes, accesorios de ropa, seda entre otros, tiene una preferencia del 85%. Artículos como óxido de Zinc, óxido de aluminio, ácido cítrico, fertilizantes minerales o químicos, poliésteres, cerámicas, descritos en la parte II de la publicación oficial tienen una tarifa del 70%. Asimismo los incluidos en la lista 3, en los que se encuentran entre otros soda cáustica, aluminio clorhídrico, productos de cerámica, imitaciones de piedras preciosas, oro, vidrio, maquinaria para la impresión, instrumentos musicales, solo para nombrar algunos, son objeto del 35%. Finalmente los productos señalados en la parte 4 contarán con una suspensión total de las tarifas y cubrirá únicamente a los países más pobres. El Régimen otorgó a los países andinos el trato de "países menos avanzados" en el SPG ofreciendo así un mayor acceso a los mercados europeos que con el SPG normal.

En relación a la justificación del SPG para los países de América Latina afectados por el problema del narcotráfico, el reglamento del sistema señala que la producción de cocaína produce detrimento de la producción agrícola legítima de los países andinos, así como el hecho de que los beneficios de la cocaína incide en forma adversa en las economías de estos Estados. Señala que "el flujo masivo de narcodólares se asocia a un tipo de cambio sobre-valorado que resta competitividad a las exportaciones legales". Asimismo, el Reglamento hace énfasis en el poder del narcotráfico para erosionar la "integridad social" de los países andinos, al punto de constituirse en una amenaza para el desarrollo.

Según descripción del Embajador por Colombia ante la Unión Europea, Carlos Marulanda, en entrevista

⁴⁴ "Official Journal of the European Communities". No. L 348/A .. Bruselas 31 de diciembre 1994. Página L348/2. Cita: "En donde se estén tomando medidas efectivas para combatir la producción de la droga y el tráfico, sin embargo permanecen los mencionados. En los países concernientes, más Venezuela, se continuará el acceso libre de aranceles previsto para ellos mientras ellos continúen con sus esfuerzos por combatir la droga".

concedida en Bruselas, "la decisión política del sistema de preferencias se ha convertido en un activo en las economías de las regiones andinas. Esto es, permite el diálogo con un "partner" como la Unión, pero tiene repercusiones económicas en la medida que abre los mercados de los Estados miembros. Colombia que ha liderado el proceso ha visto la necesidad de mantener por un período superior esta ventaja económica a fin de ver los resultados de la medida. Por lo pronto las exportaciones desde América Latina hacia Europa se han incrementado en 26% , que si bien no puede considerarse muy bueno, sin embargo es representativo si se tienen en cuenta las crisis económicas -inflación y desempleo- que enfrentaba Europa cuando este sistema se estableció en 1991 con los Estados del Grupo Andino."⁴⁵ .

El país más favorecido por este tipo de acción económica ha sido Colombia, ya que por lo menos 2/3 de sus exportaciones hacia la Unión Europea entran en este programa. "En el primer semestre de 1995, el porcentaje de las exportaciones de Colombia a la Unión Europea se observan así: 68,4% productos que entraron con el beneficio del régimen de droga, 19,5% con arancel 0, esto es en total 87,9% de productos beneficiados por la desgravación"⁴⁶ . Cabe igualmente anotar que según lo expresara Marulanda, en un simposio sobre las relaciones entre Europa y Colombia, "para 1992, último año completo respecto del cual se dispone de estadísticas, según el DANE, las exportaciones a los Estados Unidos ascendieron a U\$ 2.769 millones, pero de esa partida, cerca de U\$ 905 millones corresponden a Petróleo, lo que quiere decir que las ventas distintas del combustible alcanzaron U\$ 1.864 millones. Por su parte las exportaciones sin Petróleo a la Comunidad Europea para el mismo año sumaron U\$ 1.822 millones, lo que permite la conclusión que, netas del combustible, las ventas de uno y otro socio comercial son similares, sobre la base de esas estadísticas."⁴⁷

Sin embargo, es justo anotar que entre 1991-1992 el desempeño de las importaciones desde los países del Grupo Andino fue mediocre debido a la recesión económica que se agudizó para 1992. En el período comprendido entre 1993-1995 las importaciones han vuelto a incrementarse aunque todavía no corresponden a las expectativas que se esperan con esta actividad.

4.3.3. La política de la "Zanahoria" y el "Garrote"

El Sistema de Preferencias Generalizado, fue pensado como un mecanismo de ayuda y reconocimiento en la lucha contra la droga adelantada por los países del Grupo Andino. Estas economías habían invertido grandes sumas de su presupuesto y del producto interno bruto en la seguridad y defensa de los ciudadanos,

⁴⁵ Marulanda, Carlos, Embajador colombiano ante la Unión Europea. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁴⁶ Uribe, Tomás, consejero comercial de la Embajada de Colombia ante la Unión Europea. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁴⁷ Seminario de Asesores e INCOMEX "El Mercado de la CE: Oportunidades y Condiciones de Acceso". Bogotá, noviembre 16 de 1993 Palabras del Embajador de Colombia ante la Unión Europea, Carlos Marulanda..

pero además eran víctimas de una "guerra" que como consecuencia producía miles de pérdidas humanas. Asimismo se estableció la capacidad desestabilizadora del fenómeno en economías que trataban de salir de un período de crisis y estancamiento. Así, la Unión Europea estableció que el régimen de preferencias arancelarias sería un mecanismo que ayudaría al desarrollo económico y con ello a equilibrar los gastos ocasionados por el narcotráfico, siempre y cuando los países en cuestión se esforzaran por mantener un sistema democrático, lucharan por los derechos humanos, pero además aseguraran su compromiso en la lucha.

La cooperación económica planteada por la Unión Europea, a través de la apertura del mercado, está pensada en términos de **"Mutual Benefits"**, según palabras de Thierry Rommel, Comisionado de la Dirección General de Asuntos de Iberoamérica⁴⁸. Esto quiere decir las partes comprometidas Unión y Grupo Andino- desarrollan relaciones como **"compañeros de trabajo"** sin tratar de imponer sus propias políticas, sino entrando en un diálogo que permita establecer los mecanismos, términos y requisitos, esto es **"Mutual Understanding"**.

El narcotráfico visto desde estos términos de relación, es un problema -más allá que simple crimen o terrorismo- en el cual las partes involucradas tratan de encontrar una solución que beneficie los intereses de las partes. Por ello requiere de un foro político de discusión y acuerdo, además de acciones específicas que repercutan positivamente en la situación. La política de la droga tiene que ver directamente con el reconocimiento del problema con partido entre los productores y los consumidores.

Según lo expresara Kenrick Ghosh, encargado para Colombia por parte de la Unión Europea, la política seguida por la Unión respecto al problema de la droga en relación con América Latina, es un acercamiento que "difiere básicamente de la política de los Estados Unidos, en la medida en que la política estadounidense tiene que ver más con el garrote que con la zanahoria. Hablando en términos generales sobre el tema de la droga, la política tiene que ver con el reconocimiento del problema con partido entre los países productores y consumidores. Respecto al garrote y la zanahoria, la política de la Unión Europea tiene un poco de ambas, pero enfatiza más sobre la zanahoria. La zanahoria es la puerta abierta en las relaciones económicas y comerciales a través del Sistema de Preferencias Generalizadas, así como lo fueron también las ayudas económicas destinadas directamente a Colombia por un período de cuatro años, para superar la crisis originada por la 'guerra contra los carteles'. El garrote no es represión sino control, medido más en la intensidad de las acciones más no en los éxitos contables de la lucha. Los países Andinos deben informar cada año sobre las acciones realizadas en el ámbito de la lucha, informe que se discute en

⁴⁸ Rommel, Thierry, Comisionado en la Unión Europea para asuntos con América Latina. Entrevista realizada por la autora del texto el mayo de 15 de 1996 en Bruselas.

el interior de la Unión Europea."⁴⁹

La Unión no apoya las acciones policiales, o militares que puedan emprenderse en los países, pero sabe que los Estados miembros realizan acuerdos binacionales relacionados con la cooperación militar, entrenamiento de tropas, así como de asuntos forenses. Como ya fue descrito, el Tratado de Maastricht hace énfasis en la cooperación a nivel de información judicial como intercambios y foros de especialistas para compartir experiencias, pero no para tomar acciones de ese tipo.

Para la comisionada Ingeborg Lohner, encargada de los proyectos "Drogas e indígenas", "existe desde 1995 un verdadero diálogo entre los países de América Latina y la Unión Europea que busca que ambas partes puedan entender juntas el problema. La experiencia ha demostrado que la erradicación no ayuda para mucho si en nuestros países hay demanda. Lo interesante es ese diálogo político que busca una solución entre los afectados. El problema de la droga es hoy día muy grande. Antes cada cual trabajaba en su dirección, los europeos sobre la demanda, los productores sobre la erradicación, pero definitivamente ahora debe ser la Política, la estrategia entre los continentes. La cooperación que se plantea es más de ayuda mutua, trabajando con muchos sectores de la sociedad civil. Esto ha tenido que ver básicamente con la colaboración en el área de formación y apoyo legal fortaleciendo todo tipo de entidades administrativas regionales, públicas e instituciones democráticas."⁵⁰

4.3.4. Otras políticas de cooperación y colaboración en el marco de la lucha contra las drogas

Si bien el gran marco de relación Unión Europea-Grupo Andino en el marco de la lucha contra la droga está basado en el "Sistema de Preferencias Generalizado", existen otras líneas y otros desarrollos del diálogo, que tienen que ver más con instancias interregionales.

Es de anotar que la ayuda destinada para proyectos relacionados con la sustitución de cultivos, no se ha vuelto a llevar a cabo, debido a los fracasos presentados en este sentido. Esto es, si bien se realizaron algunos programas de sustitución en regiones de cultivo de coca, cabe anotar que esas mismas siembras ilegales se trasladaron a otras regiones, o después de un tiempo volvieron a ocupar su espacio. Lo que puso de presente que el hecho de sustitución como tal era un mecanismo precario, porque siempre aparecerían los cultivos de coca mucho más rentables y con ello más llamativos. Es así como con los últimos cambios organizatorios dentro de la Unión Europea, fue generada una área llamada "Línea

⁴⁹ Ghosh, Kenrick, representante de la Unión Europea para los Asuntos de Colombia. Dirección General I-Relaciones Económicas y Exteriores. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁵⁰ Lohner, Ingeborg, encargada del proyecto "Drogas e Indígenas" de la Comisión Europea. Dirección General I-Relaciones Económicas Exteriores. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

Indígenas y Drogas" dentro del programa de cooperación Norte-Sur, que como base de trabajo busca la rehabilitación y la prevención de la drogadicción⁵¹. "Para el mundo entero esta línea cuenta con sólo 10 millones de ECU's y sólo una tercera parte se destina para América Latina, por lo cual se debe entender también que no se puede hacer más que un programa de prevención"⁵². Con esta acción se apoyan proyectos concretos para el desarrollo alternativo.

La línea presupuestaria que mantiene el "Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas y la toxicomanía", es la conocida B7-5080 que tiene como objetivos el apoyo técnico y financiero, la política comunitaria que incluye acciones de carácter comercial y económico, encaminadas a fomentar las actividades económicas alternativas a los cultivos ilícitos, así como medidas de control y de reducción del abuso de las drogas. Básicamente se busca la reducción de la producción y la prevención del consumo de drogas, el tratamiento y reintegración social de los toxicómanos, el control de los movimientos ilícitos de productos y de capitales.

El ámbito de cooperación se aplica a la asistencia en lo relativo a la evaluación del fenómeno de la droga en cada caso y la formulación de una estrategia integrada para luchar contra la droga y el desarrollo de instituciones. La investigación juega un papel importante y por ello los estudios epidemiológicos para determinar los factores que determinan la frecuencia, distribución y causas de las toxicomanías en las poblaciones de los países asociados, juega un papel importante. El programa vincula a instituciones y organizaciones no gubernamentales (caso de las ONG's) que tengan como objetivo la lucha contra la droga, las cuales, al igual que los Estados interesados, tienen que presentar una solicitud de financiación.

Según la comisionada Lohner "la cooperación de la Unión trata de ayudar a la sociedad civil. Ayudando a la sociedad civil se puede pensar en una posibilidad de resolver la situación socio-económica de un pueblo. La idea es mejorar la situación de los pueblos. Buscamos una **Cooperación de participación** dejando el viejo modelo de cooperación de **"Weihnachtsman"** (Papá Noel). La cuestión es dejar la infraestructura para que esos proyectos sigan funcionando en el futuro sin la necesidad de la cooperación financiera de la Unión. Esto es, dejar algo productivo. Eso es **Cooperación de Partnership**".⁵³ El anterior punto subraya la diferencia existente entre **"Asistencia para el desarrollo"**, que implica un servicio de ayuda y cuidado y la **"Cooperación para el desarrollo"** entendida por la Unión como participación en la que hay co-responsabilidades.

⁵¹ Lohner, Ingeborg, encargada del proyecto "Drogas e Indígenas" de la Comisión Europea. Dirección General I-Relaciones Económicas Exteriores. Entrevista realizada por la autora del texto e 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁵² Lohner, Ingeborg, encargada del proyecto "Drogas e Indígenas" de la Comisión Europea. Dirección General I-Relaciones Económicas Exteriores. Entrevista realizada por la autora del texto e 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁵³ Lohner, Ingeborg, encargada del proyecto "Drogas e Indígenas" de la Comisión Europea. Dirección General I-Relaciones Económicas Exteriores. Entrevista realizada por la autora del texto e 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

La experiencia sumada de trabajo con las ONG's en América Latina, ha demostrado resultados productivos, razón por la cual se apoya gran número de iniciativas en este orden. Otro tipo de contacto directo que ha abierto la Unión con sus "socios", es la instalación de oficinas de representación de la Unión en cada país, a fin de fortalecer los vínculos y el control sobre los proyectos.

4.3.5 Otros desarrollos políticos en el ámbito interregional: Conversaciones Unión Europea- Grupo Andino

Como ya se mencionó, el diálogo institucionalizado entre Latinoamérica y la Unión Europea se realiza a través del Grupo Río (América del Sur y México)⁵⁴, y la base legal es el **Auerdo Marco** entre la Comisión Europea y la Junta de Auerdo de Cartagena (organización que tutela el Pacto Andino).

Una característica constante en las declaraciones ministeriales entre la Unión y el Grupo de Río ha sido el apoyo claro y resuelto a la democracia y a la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en la declaración de Roma de 1990, firmaron su compromiso de "constituir, consolidar y fortalecer las instituciones democráticas basadas en el Estado de Derecho". De igual forma en 1991 se afirmó que "el objetivo básico de la democracia es la plena realización de la justicia social". Desde este punto de vista el problema de la droga se ha presentado como un elemento desestabilizador de la democracia y por consiguiente agente destructor en la salvaguardia de los derechos humanos.

Paralela a esta labor interregional, se han venido desarrollando otro tipo de acercamientos subregionales, sobre aspectos de interés específico. Es así como se presenta el primer contacto entre la Unión y los países del grupo Andino, cuando el 25 de noviembre de 1992 la Comisión Europea presenta un Auerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad y los Países andinos signatarios del Auerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). El acuerdo que basa todas sus disposiciones en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos, consta de 39 artículos en los cuales se manifiesta el interés de la Comunidad para emprender acciones de cooperación económica, comercial, industrial, científica y tecnológica, así como en determinados sectores -minería, transportes, telecomunicaciones, turismo y medio ambiente entre otros-, a fin de multiplicar el contacto entre las partes. En su artículo 25, el Auerdo hace referencia directa a la cooperación en la lucha contra la droga. Señala al respecto que "las partes contratantes se comprometerán, de conformidad con sus competencias respectivas, a coordinar e intensificar los esfuerzos para la prevención y la reducción de la producción, la distribución y el consumo

⁵⁴ El Grupo de Río, mediante la "Declaración de Río" de 1986 sentó las bases como principal foro latinoamericano de coordinación interregional e interautor de primer orden en el plano extraregional. Hay que recordar que este foro latino institucionalizó el diálogo con la Unión Europea en 1990, a través de la Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990.

ilícitos de drogas. La cooperación incluye proyectos de formación, programas de investigación, acciones que favorezcan el desarrollo alternativo, el intercambio de información pertinente, vigilancia de precursores químicos y programas de prevención del uso de la droga." ⁵⁵ El Acuerdo hace referencia al desarrollo y la cooperación ambiental regional, a fin de promover el comercio subregional, regional e internacional.

El impulso del diálogo entre las subregiones llevó a que se realizaran esfuerzos por conformar un bloque unido en objetivos de trabajo y directivas de organización por parte de los países andinos beneficiados por el SPG. El 29 y 30 de septiembre de 1994 se realiza en Quito (Ecuador) la tercera reunión de la Comisión Mixta Unión Europea- Grupo Andino. En esta ocasión los puntos de discusión estuvieron dirigidos al declive de las exportaciones hacia la Unión, a pesar de la existencia del Sistema de Preferencias Generalizadas.

Los países del Grupo Andino percibieron la necesidad de institucionalizar este acercamiento y por ello se trabajó en la realización de un encuentro entre la Troika de Ministros de Justicia y de Interior de la Unión Europea y los Ministros del Grupo Andino responsables de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

La labor de unificación de objetivos, la puesta en marcha de los grupos de trabajo al interior del grupo de países andinos, implicó un trabajo de discusión bastante intenso, ya que por primera vez se sentaban los países de la subregión andina para hablar del problema. Si bien antes habían recibido beneficio como subregión, hasta el momento no había una acción conjunta de los países debido a los diversos objetivos que se percibían. Hay que anotar que cada uno de los países andinos percibe el problema de la droga desde una perspectiva diferente y por ello para poder institucionalizar el diálogo con la Unión se requería una unidad en la diversidad. Es así como en Bolivia y Perú en donde más de 200 mil personas obtienen sus ingresos del cultivo de la coca (6% de la población activa en Bolivia), el problema de la lucha contra la droga se percibe como posibilidad de desarrollo a través de la ayuda económica, en Ecuador y Venezuela, donde el problema es el tránsito y el lavado de divisas, la lucha contra la droga se entiende como estabilidad económica, mientras que en Colombia esta lucha se percibe en términos de comercio y competencia en los mercados europeos a través del sistema de preferencias.

En este esfuerzo por concretar un documento de trabajo para la reunión entre ministros, Colombia lideró el proceso actuando como coordinadora del Grupo Andino y la Unión. Es de anotar que a nivel internacional tanto Bolivia como Colombia han insistido en la necesidad de una "**R**esponsabilidad **C**on partida" y en

⁵⁵ "Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)." 1992. Documento de la Unión CEE/AC/és 1. Página 27.

una cooperación que incluya la búsqueda de soluciones efectivas, pero diferentes a la represión⁵⁶.

Según el documento "Diálogo sobre Drogas con la Unión Europea", escrito por el embajador por Colombia Carlos Marulanda, en abril de 1995, "La Estrategia Andina hacia la Unión tiene dos componentes: uno hacia el interior del Grupo Andino, para lo cual es necesario desarrollar una estrategia que genere una visión del problema de la droga que permita apreciar el consumo, el tráfico y la producción ilícita de drogas como uno de los desafíos más importantes que deben enfrentar las naciones del mundo de una manera integral. Otro hacia la Unión Europea, aprovechando la introducción de un nuevo compromiso político de los Estados miembros de la Unión con arreglo a la división de tareas que se establece en el Tratado de Maastricht."⁵⁷

4.3.5.1. Grupo especializado de diálogo Unión Europea-Grupo Andino. Primera reunión de ministros

El proceso de negociaciones entre la Unión y el Grupo Andino duró por lo menos un año, período de tiempo durante el cual los embajadores encargados en las embajadas de los países del Grupo, adelantaron reuniones de información, de discusión y de toma de decisiones sobre los temas que deberían entrar en el plan de trabajo de los Ministros. Aprovechando la presidencia española, el Grupo Andino intensificó la acción para que se adelantaran las gestiones de la reunión. Hubo intercambio de documentos, todos ellos pensados en el acuerdo final que habría de reconocerse.

La Reunión instauró e institucionalizó el diálogo político entre las subregiones. Así lo señaló el entonces Ministro de Justicia de Colombia, Humberto Martínez Neira, al afirmar "es la primera vez que la Unión Europea y los países andinos se sientan para dialogar sobre el problema de la droga. Este es un diálogo de trascendencia política". Señaló de igual forma que "para Colombia es importante acceder a una cooperación internacional eficiente, recíproca y no condicionada, ante un problema de dimensión transnacional que impone una responsabilidad mundial... La responsabilidad tiene el imperativo de la cooperación mutua, pero no como expresión de solidaridad simplemente, sino como una necesidad urgente de defensa propia de intereses comunes... Debido a los problemas generados a raíz del narcotráfico resulta evidente la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación y de diálogo, a fin de concertar políticas integrales y compartidas de lucha contra las drogas, con fundamento en una voluntad política sincera de doble vía."⁵⁸

⁵⁶ Marulanda, Carlos, embajador colombiano ante la Unión Europea. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁵⁷ Documento realizado por el Marulanda para ser analizado en la reunión de Embajadores del Grupo Andino en Bruselas, con motivo de la preparación para la reunión de Ministros. Abril 26 de 1995.

⁵⁸ Palabras del Ministro de Justicia de Colombia, Néstor Humberto Martínez Neira, en la Reunión establecida con la Troika de Ministros del Interior y Justicia de los países de la Unión Europea. 26 de septiembre de 1995.

Luego de que cada país latinoamericano presentara un informe sobre la situación actual y el desempeño del país en la lucha contra la droga, pudo establecerse una **Declaración Conjunta** en fecha el 26 de septiembre de 1995, según la cual se hizo énfasis en la cooperación binacional, la responsabilidad compartida, además que representó un paso importante para la suscripción de convenios de cooperación judicial en materia de intercambio de pruebas, control de exportaciones de precursores químicos y de las operaciones de blanqueo de dinero, asociadas con el delito de tráfico internacional de estupefacientes.

Los puntos esenciales de la declaración fueron:

- a. Los Ministros reconocieron y valoraron la voluntad política y los esfuerzos realizados, incluido el desmantelamiento de importantes organizaciones delictivas, y los costes asumidos por dichos países en la lucha contra el flagelo mundial de la droga.
- b. Consideraron que la estrategia internacional de lucha contra el abuso y el tráfico ilícito de drogas debe basarse en un enfoque global y coordinado dirigido a reducir la demanda, y a luchar contra el tráfico ilícito.
- c. Conviniere celebrar reuniones periódicas a nivel de altos responsables técnicos, intensificar los mecanismos de intercambio permanente y fluido de informaciones y de coordinación entre las autoridades y organismos especializados en el control y la prevención de cada una de las manifestaciones del fenómeno de la droga. Ofrecieron a los Estados que así lo desearan la posibilidad de negociar a nivel bilateral la designación de funcionarios de enlace con el objeto de reforzar la cooperación entre las partes. Continuar e intensificar la cooperación específica binacional en ámbitos como la administración de justicia, formación y refuerzo de acuerdos especializados para la represión y el control de tráfico ilícito de drogas, prevención de la toxicomanía, entre otros. Asimismo intensificar los programas de desarrollo alternativo, como estrategia de acción complementaria a la erradicación de cultivos ilícitos, apoyar la conservación del ecosistema amenazado por la producción y cultivo de productos ilegales⁵⁹.

Fue importante el esfuerzo de los ministros andinos para señalar las ventajas del Sistema de Preferencias Generalizadas como mecanismo político con grandes repercusiones económicas en los países involucrados. El Grupo recomendó mantener vigente el sistema por un período de tiempo más extenso enfatizando sobre las consecuencias positivas de la prórroga para productos agrícolas e industriales. Este mecanismo se percibió como elemento estabilizador y de crecimiento de las economías andinas. También quedó en el ambiente la disposición a celebrar nuevas reuniones en el futuro. Pero, sobre todo, se logró llegar al concepto de responsabilidad compartida del problema del narcotráfico.

⁵⁹ Embajada Colombiana. Documento interno sobre los resultados del primer encuentro de los ministros de justicia e interior de la Unión Europea. EM No 2232. Bruselas 26 de septiembre 1995. Páginas 1-5.

Puede señalarse que como primeros resultados de la reunión fue aprobada la prolongación del Sistema con las mismas garantías para los productos industriales, pero quedó en discusión la lista de productos agrícolas y pesqueros que mantendrían este beneficio. Además se estableció la primera reunión técnica de alto nivel, que tuvo lugar a comienzos de 1996.

El primer diálogo demostró que existían puntos de interés común, además de la necesidad de adelantar contactos directos a fin de encontrar soluciones conjuntas en el ámbito de los intereses comunes.

Sibien en esta primera reunión no se logró establecer un acuerdo sobre control de precursores químicos, sí se logró poner sobre el tapete de discusión este tema.

El trabajo continuo y el esfuerzo del Grupo Andino, hizo posible que unos meses más tarde, el 4 de diciembre de 1995, se firmara en Bruselas el Acuerdo de la Unión Europea y el Grupo Andino respecto al Control de precursores químicos.

4.3.5.2. Primera reunión de alto nivel técnico entre la Unión Europea y el Grupo Andino

Los esfuerzos por mantener el contacto con la Unión Europea condujeron a la intensificación de las gestiones de los países andinos, en la realización de una reunión de **"Alto Nivel Técnico"** entre las partes, que incluyera temas sobre el lavado de divisas, - objetivo del Grupo Andino a fin de lograr una posible adhesión de éstos a la Convención Europea de Lavado de Dinero. Así como temas de cooperación judicial e intercambio de pruebas, identificación de la estructura de las organizaciones criminales, intercambio de experiencias en la reducción de la demanda, entre otros.

Finalmente, el 11 de marzo de 1996, en Roma, se llevó a cabo esta Reunión de Alto Nivel en la que participan especialistas de los países involucrados, como un acto de concreción del diálogo iniciado en septiembre del 95 en la cumbre ministerial.

El análisis centró sus esfuerzos en una mayor cooperación judicial, ya que se percibió la dimensión cada vez más transnacional del fenómeno de las drogas, lo que puso de presente la necesidad de respuestas coordinadas a nivel internacional. Por ello se concretaron las siguientes acciones:

- a. Intercambio de informaciones, debido a la necesidad de poner al día las informaciones relativas a la amenaza que representan las organizaciones criminales y el tráfico de estupefacientes y

sustancias psicotrópicas.

b. Establecimiento de contactos directos y eficaces, esto es valorizar las funciones de los oficiales de enlace destacados ante los países de las dos regiones.

c. En el ámbito de la formación, la realización de cursos periódicos destinados al cuerpo docente encargado de formar el personal en materia de lavado, decomisos y confiscación de los bienes ilícitos, así como otros campos vinculados a la lucha contra las organizaciones criminales.

4.4. Unión Europea y Colombia

Ya que la Unión Europea ha definido su estrategia de negociación a través de las subregiones y de los Acuerdos marco entre las instancias negociadoras y tutelares de los diferentes grupos regionales de América Latina, queda entendido que en materia de política de lucha contra la droga no existe ningún convenio directo con Colombia. Sin embargo se destaca el interés económico que el país despierta en la región europea. Según lo afirmara el Comisionado de la Unión Europea Thierry Rommel, "Argentina, Chile, Brasil y Colombia son los países más prometedores a nivel de inversión en la región de América del Sur"⁶⁰.

A pesar de las acusaciones de la existencia de una "narco-democracia" esgrimidas por los medios internacionales como The Economist, Le Monde, Times y Newswweek (por ejm pl. Newswweek del 22 de enero de 1996, que en su carátula tituló "Drugs and Democracy) que hacen énfasis en la amenaza de las reformas económicas y políticas ante el flagelo de la droga, así como califican el fenómeno como "colombianización" es decir una especie de putrefacción financiera por la droga, que se volvió continental, los problemas internos de Colombia no parecen haber afectado, por el momento, el desarrollo de los acuerdos que de por sí eran a largo plazo, incluso se ha llegado a pensar dentro de la Unión, que Colombia ha demostrado más bien su intención de seguir luchando contra el narcotráfico. Según lo calificó el Comisionado Kenrick Ghosh, "las relaciones de la Unión Europea y Colombia son en términos de 'business as usual'."⁶¹

Respecto de la política Estadounidense con relación al conocido proceso de "certificación" hacia los países andinos, la Unión Europea sentó firme protesta cuando en 1996 fuese "descertificada" Colombia por el Congreso Americano. A ese respecto cabe anotar que la Reunión del Parlamento Europeo del 14 de marzo de 1996, afirmó que este tipo de medidas le ponen severas trabas al desarrollo de Colombia. Asimismo

⁶⁰ Rommel, Thierry, representante de la Unión Europea para asuntos relacionados con Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

⁶¹ Ghosh, Kenrick, representante de la Unión Europea para asuntos relacionados con Colombia. Entrevista realizada por la autora del texto el 14 de mayo de 1996 en Bruselas.

manifestó que el Pueblo Colombiano no debía recibir golpes adicionales. Señaló de manera enfática: "La Unión Europea está en contra de medidas que van en perjuicio del desarrollo de los pueblos que menoscaban el derecho internacional, resolvió expresar su preocupación por este tipo de acciones que podrían tener un efecto perjudicial sobre el pueblo de Colombia."⁶²

La capacidad negociadora de los países de forma individual es mínima ante los países de la Unión. Los casos excepcionales generados con Chile y México manifiestan sobre todo una necesidad de introducirse a otros mercados como el del Tratado del Libre Comercio del Norte (México-Canadá y Estados Unidos de América), así como por lograr ese vínculo a través de Chile, que se percibe como posible miembro de este pacto internacional.

A nivel de lucha contra la droga, la negociación está vinculada al sistema arancelario que es compartido por el resto de países del Grupo Andino.

Existen sin embargo algunos convenios que de manera muy sucinta han de señalarse, a fin de no desconocer este otro tipo de acercamiento.

- a. Programa de reconstrucción de Popayán, firmado en Agosto de 1985, destinado a la reconstrucción después del terremoto en la región.
- b. Convenio de Financiación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Colombia sobre desarrollo serícola (tejidos y confecciones) firmado en julio de 1992, cuyo objetivo era generar un excedente de hilado de seda en el norte del Cauca para que el país disminuyera su dependencia del Café, así como para que se lograra ocupar un espacio en el mercado internacional.
- c. Convenio sobre Agua potable y saneamiento en la zona Pacífico del país, firmado en junio de 1993. Implicaba apoyo técnico a proyectos de acueducto y alcantarillado.
- d. Convenio sobre Fondo Amazónico firmado en enero de 1993 a fin de promover el desarrollo sustentable en la región para conservar los bosques, así como mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades allí asentadas.
- e. Proyecto de reorientación del crecimiento urbano en Tumaco, zona de conocidos problemas de inundaciones debido a los maremotos de la zona pacífica.
- f. Convenio textilero, firmado en febrero de 1996, dentro del programa ALINVEST de la Comunidad -explicado con anterioridad-.
- g. Plan Sierra. Programa de manejo integral de la Sierra Nevada de Santa Marta, con un costo aproximado de \$ 5.000.000 ECUs como aporte de la Unión Europea, y para ser adelantado

⁶² Oficina de Información y prensa de la Embajada Colombiana en Bonn, Alemania. Pronunciamiento del Parlamento Europeo frente a la

por el Ministerio del Medio Ambiente.

4.5. Perspectivas y análisis

Una nueva era política caracterizada por la organización internacional a través de entidades regionales, subregionales y organismos transnacionales, marca el proceso de acercamiento y negociación de los países en el umbral del siglo XXI. Las naciones de América Latina, que han llegado a la globalización instadas por sus acreedores, han sido testigos de la creciente necesidad de manejo político internacional a través de la formación de entidades subregionales que les permitan fortalecer sus mercados internos, pero además competir con otras estructuras en el mercado.

El incremento de los procesos democráticos en el continente, el cambio de estructuras constitucionales y jurídicas a fin de hacer real el llamado "Estado de Derecho", han hecho posible el diálogo con Europa. La identificación de objetivos basados en el respeto por los derechos humanos y del proceso democrático como base para el crecimiento económico, le han abierto la puerta de entrada al "regionalismo abierto" impuesto por la Unión Europea.

Los procesos de integración en cada una de las regiones han sido lentos y dispensivos. Los pilares del Tratado de Maastricht aún se encuentran en proceso de consolidación. Si bien ya existe alguna experiencia a nivel del pilar I del Tratado, los aspectos de Seguridad e Interior no son aún una instancia de decisión clara. Es más, los recientes sucesos relacionados con las migraciones provenientes de la región balcánica y el oriente europeo, implican un mayor énfasis en el aspecto de seguridad para la Europa occidental. Esto determina un mayor trabajo de acercamiento con la región en crisis, ya que debido a su influencia directa puede costarle en principio inestabilidad a la Unión.

Por su parte América Latina, después de la conocida "década perdida" busca la manera de abrir los mercados y permear en ellos. La inestabilidad aún existente y la baja tecnología en sus productos la colocan en un renglón inestable dentro del movimiento internacional. De otra parte, luego de la caída de la Cortina de Hierro, el proceso de cambio en los países de Europa Oriental y los nuevos desafíos del continente, se exige de los Estados Latinoamericanos iniciativas económicas reales y una estrategia certera de participación. Sus procesos de organización subregional, que si bien llevan algunos años de existencia, no pueden todavía considerarse centros de decisión y representación de intereses. Es válido el esfuerzo de la mayoría de países por suscribir la mayoría de Convenciones de la ONU desde 1961, como un

me canismo para optar por ayuda económica y financiera a nivel internacional.⁶³

Las dos subregiones han sido objeto de grandes transformaciones en la última década tanto a nivel cultural, político como económico. América Latina en su proceso de re-democratización y superación económica, mientras Europa en su proceso de unificación, recesión económica y sostenimiento del proceso de apertura del oriente Europeo, han visto la necesidad de generar un diálogo político con repercusiones a nivel económico y social.

Sin embargo un problema común (nuevo desafío para el siglo XXI) ha puesto en el tapete de las relaciones internacionales un acercamiento necesario entre los subcontinentes. La producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas ha generado un movimiento político debido a las consecuencias que ello implica dentro de cada una de las regiones.

Según cálculos del IRELA, "el valor financiero anual del tráfico ilícito de estupefacientes oscila entre 300.000 a 500.000 millones de dólares anuales, esto es más del 10% del volumen total del comercio internacional legal. El comercio de la droga es más lucrativo que la industria petrolera, siendo superado sólo por el comercio de armas"⁶⁴.

De igual forma el consumo y tráfico de **Cocaína** en Europa ha aumentado como consecuencia de la fuerte presión militar de los Estados Unidos en América Latina, pero también debido al nuevo sistema de organización económica basado en fronteras abiertas. Las rutas del tráfico se han multiplicado involucrando a muchos otros países, las organizaciones se han ramificado y se llega a establecer que existen contactos entre las conocidas mafias italianas, colombianas, rusas y hasta turcas. En los últimos años, las entidades oficiales de los países Europeos, han estimado que el volumen de cocaína que entra a la regiones entre dos y tres veces que la heroína.

La magnitud del desafío de la droga aparece mucho más clara en toda su dimensión conforme aumenta la conciencia sobre la extensión y complejidad del comercio de la droga. En el fenómeno de la droga se aprecia el valor del factor económico. Detrás de las transacciones de compra y venta en cada uno de las etapas se percibe la permabilidad del sistema comercial, financiero y económico legal, que ven crecer su rentabilidad a expensas de los productos ilícitos. Caso aterrador y preocupante para la estabilidad de las

⁶³ Todos los países de América del Sur, excepto Guyana, son miembros de la Convención de 1961. En América Central todos los países menos Belice y el Salvador firmaron la Convención del 61. Todos la Convención de 1971. Uruguay es el único país que no ratificó la convención de Viena en América del Sur; mientras que en Centroamérica ni Belice ni Nicaragua la firmaron. En el ámbito del Caribe 22 de los 29 países ya firmaron la Convención de Viena. En Europa la situación es la siguiente: 38 Estados hacen parte de la Convención de 1961, y 34 países han firmado la Convención de Viena.

⁶⁴ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-95". Documento de la VI Reunión Ministerial institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río/Cochabamba 15-16 abril 1996.

economías de los países industrializados, es el ingreso de estos recursos del narcotráfico en la actividad financiera y empresarial legal. Según informe del Financial Action Task Force -FATF- de 1990, las operaciones del lavado de dólares representaban sólo en la Unión Europea y Estados Unidos unos 85.000 millones de dólares anuales.

El Programa de Control de Drogas de la Organización de Naciones Unidas (UNDCP) calcula que el consumo mundial de cocaína está sobre los 1.100 toneladas métricas anual producidas en América Latina, de las cuales el 80% proviene de Colombia, el 10% de Bolivia y un 10% del Perú.

Pero la droga no sólo ha mostrado su capacidad de expansión en mercados definitivamente abiertos y capitalistas, sino también su poder corruptor y desestabilizador. A este respecto, ha sido América Latina el escenario de la droga como elemento desestabilizador de las democracias gracias a su poder corruptor, así como catalizador de los problemas sociales. La implicación de la droga a gran escala ha erosionado la integridad institucional de los Estados, volviendo especialmente vulnerable las instancias militares, policiales, judiciales e inclusive el parlamento. Su intervención le ha restado legitimidad a los gobiernos y por lo tanto demerita también los logros de las nuevas instituciones creadas para ese fin. Mientras que Europa ha visto esa capacidad desestabilizadora a través de los mercados financieros y los graves problemas sociales que se han originado. A medida que las redes, rutas de abastecimiento y conexiones criminales adquieren creciente complejidad, aumentan los problemas asociados al comercio de la droga, y por ello la alternativa de trabajo conjunto se plantea como indispensable ante un problema con características de amenaza mundial. A nivel económico se caracteriza como una "**Industria Multinacional**".

Por esta razón la política de lucha contra la droga desde la Unión Europea, con los elementos de la zanahoria y el garrote, implica un nuevo concepto de **Cooperación** que tiene como base el concepto de **Corresponsabilidad** según el cual, tanto los países productores como los países consumidores deben actuar conjuntamente y en un mismo plano de esfuerzos en el desarrollo de una **Política Mundial Antinarcóticos** de carácter integral. Sin embargo, los rubros para este tipo de trabajo conjunto son todavía insuficientes para la proporción del problema y el número creciente de países involucrados. Esto exige una revisión de la política antidrogas y del acercamiento con los países del Grupo Andino (hoy Comunidad Andina) que adelantan un proceso de cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Además, el hecho de que la ayuda esté ligada únicamente a la problemática del narcotráfico, trae como consecuencia que se cierren otros caminos de ayuda y apertura económica para las regiones beneficiadas con el Sistema de Preferencias.

América Latina debe buscar una política integral respecto al problema de la droga. Dicho en otros

términos, es una política internacional basada en el principio de solidaridad con partida, en la cual los esfuerzos tienen que ser conjuntos y simultáneos. Lo que busca básicamente es satisfacer los intereses de ambas partes, esto es, servicio mutuo en el que las partes satisfacen o ven como se convierten en realidad algunas de sus necesidades.

En este circuito se inscribe el **Sistema de Preferencias Generalizadas**, en un sistema de servicios, según el cual hay abastecimiento de productos dentro de la Comunidad Europea, mientras se benefician las economías Andinas como resultado no sólo de la apertura del mercado, sino también de no pago de costos arancelarios, que en últimas son los que dificultan las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Este sistema si bien ofrece ventajas comparativas arancelarias, se convierte en una barrera para los productos que pueden ser comercializados desde América Latina, caso Colombia, ya que restringe el número de productos en los países miembros, así como la capacidad negociadora respecto a ellos.

Este mecanismo de solidaridad con las cinco naciones del Grupo Andino se convierte, desde el punto de vista de lucha contra las drogas ilegales, en una forma nueva de política internacional que supera el esquema básicamente represivo impuesto por la política internacional estadounidense desde hace varias décadas, aunque se podría decir incluso, desde comienzos de siglo. De otro lado, aunque difiere del sistema represivo, es todavía muy débil para presentarse como „contrapeso“ comercial y político desde Europa hacia América Latina.

Algunos estudios de las comisiones de la Unión Europea, han evaluado los efectos económicos de este sistema de preferencias y la primera conclusión común de estos estudios es que los cinco países andinos y aquellos de Centroamérica han visto su actuación en el área de las exportaciones positivamente influida. En el caso de Colombia este efecto ha sido más marcado, ya que el país adelanta paralelamente reformas sustanciales en el mercado internacional.

La permanencia de este sistema ha significado un largo proceso de negociaciones mediante las cuales los países Andinos juegan su rol al tratar de mantener la atención de Europa en la región. En este punto se hace indispensable que América Latina se presente creativamente como un continente estable y lleno de oportunidades en la competencia con los países de Europa Oriental y Asia, que por la cercanía representan no sólo mayor interés, sino también mayores responsabilidades en la solución de las situaciones conflictivas, objeto directo de la Unión Europea en su esfuerzo por mantener no sólo la estabilidad económica sino también la paz en la región.

Está claro que el nuevo sistema de cooperación genera una interdependencia entre las medidas comerciales y la política de estupefacientes, aspecto que ayudará a definir el futuro de la relación biregional.

La Unión Europea ha sido explícita al generar la relación Desarrollo y Droga, al considerar que las situaciones sociales y económicas de los países generan la presencia del fenómeno, por lo cual cada país involucrado tendría que responder al desafío según su nivel de desarrollo. El Desarrollo implica por una parte preparación comunitaria, razón que fortalece el vínculo de apoyar acciones de desarrollo alternativo en América Latina, para en última instancia generar la tan deseada Democracia.

Sibien la Unión Europea cuenta con un plan de lucha contra la droga por cinco años, en donde se perfilan las relaciones posibles con los demás países afectados, cabe hacer notar que América Latina no es mencionada como objetivo directo de trabajo fuera del sistema de Preferencias Generalizadas, lo que implica que este período debe servir para intensificar los vínculos, ya que el reto que se presenta es el de **garantizar el compromiso por una política birregional de estupefacientes**, como parte esencial del diálogo.

A nivel de síntesis general puede decirse que la política de acercamiento de la Unión Europea al problema de las drogas constituye una forma innovativa de lucha según la cual a través de la cooperación entendida como solidaridad y corresponsabilidad se llega a acuerdos regionales o birregionales. Es decir, acuerdos que se inscriben en esta nueva era política de relaciones no directamente entre Estados, sino más bien entre organizaciones. Esta política exige una acción bilateral y no de imposición, aunque por supuesto, las condiciones son un elemento que siempre existirá en el proceso de negociación internacional. El nuevo enfoque político difiere de la política estadounidense, según la cual la droga es vista como una amenaza, como un enemigo contra el cual hay que defenderse de manera represiva y con una acción unilateral por parte del agredido (países de consumo). Esta política busca generar acuerdos por países por separado, pero nunca en grupos, como estrategia de neutralizar la posibilidad de diálogo y negociación.

Gráfica 7: Comparación de los principios de la política antidrogas estadounidense y de la Unión Europea.

Líneas directrices de comparación	Estados Unidos	Unión Europea
Presentación del Problema	DROGA :Amenaza Enemigo de la seguridad de las naciones	DROGA :Problema al cual hay que enfrentarse a través de:

		Cooperación y Corresponsabilidad
Forma de negociación	Acción Unilateral (de Defensa)	Acción bilateral o con grupos regionales (Solidaridad)
Tipo de Convenios	A cuerdos por países (Individualmente)	A cuerdos regionales
Estrategia de solución	La represión se encuentra en el centro de la política antidrogas (Más Garrote)	Medidas represivas a nivel de justicia y seguridad. Se adelanta también prevención del consumo y desarrollo Alternativo. (Más Zanahoria)

Aunque la propuesta de la Unión Europea difiere de la estadounidense, es claro que Europa no se presenta como un actor geopolítico decisivo para América Latina, lo que conlleva a que su propuesta no sea contundente para la Comunidad Andina. De otra parte, el desarrollo de esta política a nivel individual por parte de los Estados miembros presenta diferencias enormes dentro de las cuales el aspecto represivo cuenta con más desarrollo y apoyo estatal, como se vio en el caso de Alemania. La discusión internacional respecto a la problemática de las drogas no se desarrolla todavía a través de este proyecto regional, otra razón más para que tanto el programa, como la propuesta de la Unión Europea no sean decisivas en el contexto latinoamericano. Si bien los Estados han señalado su interés por ampliar las negociaciones, la realidad es que éstas están limitadas por el mismo Sistema de Preferencias, puesto en acción para los países de la Comunidad Andina bajo el sello del narcotráfico.

5 EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS FRENTE A LA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTRA LAS DROGAS

5.1. Los Tratados Internacionales en la lucha contra el uso indebido de drogas durante el período 1900 - 1945

5.1.1. La Comisión del Opio de Shanghai

En 1906 el Presidente norteamericano Theodoro Roosevelt, luego de recibir el informe enviado por la "Comisión del Opio de Filipinas", convocó a una conferencia internacional para discutir el tema del uso indebido del opio. La propuesta buscaba resolver el dilema de la política exterior de los Estados Unidos, según la cual se buscaban nuevos mercados en Asia, pero al mismo tiempo se esperaba poder controlar la problemática situación del consumo en el orden nacional.

El empeño americano concluyó con la realización de una conferencia en febrero de 1909, que reunió a 13 representantes gubernamentales en la Provincia de Shanghai, China. Este encuentro internacional representa el primer símbolo de trabajo en la esfera de la fiscalización de estupefacientes a fin de limitar su transporte.

La convención representaba en realidad dos conflictos entre las potencias de occidente. De una parte se hacía claro el conflicto entre Inglaterra y los Estados Unidos, como consecuencia de la lucha económica por los mercados de oriente y la supuesta limitación del monopolio inglés en relación con la venta de opio. Y de otra parte el conflicto entre Alemania e Inglaterra, ya que la condición para una posible firma de un tratado internacional quedó sujeta, en términos ingleses, a que dentro del convenio también se limitara el uso de coca, sustancia que representaba un gran mercado farmacológico para la poderosa industria alemana. Si bien Alemania no tenía reparos respecto al control del opio, no estaba interesada en destruir su negocio farmacológico. "Tanto la diplomacia alemana como la inglesa buscaron sabotear la conferencia. Inglaterra estaba muy interesada en que no se llegase a alguna reglamentación internacional antidrogas. Por eso propuso que la cocaína también fuera prohibida, lo que significaba para Alemania, que la industria farmacológica se vería afectada, aspecto que el gobierno alemán no dejaría realizar, ya que no quería herir los vitales intereses de su industria farmacéutica."¹

¹ Scheerer, Sebastian. "Droga y Política", conferencia realizada en seminario organizado por la Fundación Konrad-Adenauer sobre el tema "Droga y Política". Saarbrücken, Alemania, 25 al 28 de Abril de 1996. "Die deutsche Diplomatie versuchte, die Konvention zu sabotieren, aber auch England. England war sehr daran interessiert, daß eine internationale antidrogen Gesetzgebung nicht zu Stande kommt. Deshalb

Al final de la conferencia fueron aprobadas nueve resoluciones que dejaban en claro, únicamente, la existencia de diferentes posiciones entre los participantes. Esta reunión, sin embargo abrió la posibilidad de un convenio internacional sobre el opio, que se adelantaría tres años después.

5.1.2. El Convenio de la Haya

El Convenio Internacional del Opio firmado en la Haya, Holanda, en 1912, es el primer instrumento obligatorio de derecho internacional² aplicable al envío de estupefacientes. Su objetivo era el de controlar el transporte de drogas consideradas necesarias para usos médicos.

Los participantes de 13 estados formularon la necesidad de controlar básicamente el opio y la cocaína a fin de que su uso se limitara esencialmente a cuestiones médicas y científicas. Para aquel entonces el conflicto entre Alemania, Inglaterra y los Estados Unidos seguía vigente y los esfuerzos diplomáticos para la firma de un convenio con el cual todos estuvieran satisfechos fueron insuficientes. El Convenio de la Haya entró en vigor el 11 de febrero de 1915.

5.1.3. La Sociedad de las Naciones: su lucha contra el uso indebido de drogas y las Convenciones de 1925, 1931, 1936

El comienzo de la Primera Guerra Mundial en 1914 condujo a que los pueblos exploraran alternativas diferentes a los métodos de la diplomacia tradicional dirigidos a mantener la paz. Inglaterra, Francia, los Estados Unidos y algunos países neutrales apoyaron al término de la guerra la creación de una organización mundial que trabajara en pos de la seguridad y la paz mundial. "The League of Nations broke radically from eighteenth-century and nineteenth-century international practices. The idea of mutual guarantees and statement (art.11) that any use of armed force was a matter of concern to all members contravened the old principles of neutrality"³. Líderes

schlug vor, daß Kokain auch verboten wurde. Das würde bedeuten, daß die deutsche pharmazeutische Industrie davon betroffen sein, und das deutsche Reich nie die vitalen Interessen der pharmazeutischen Industrie so verletzen würde."

² Oxford University Press. "The Oxford Companion to Politics of the World". Oxford, 1993. Página 440. Se entiende por Derecho Internacional: "The body of legal standards, procedures, and institutions governing the social intercourse of sovereign states is known as international law. Its main purpose is to orient and channel the foreign policy of states so as to further relationships of coexistence and cooperation. International law regulates the behavior of states, not that of individuals. States are principal actors on the international scene. The origin of the international community in its present structure and configuration is usually traced back to the peace of Westphalia (1648) which concluded the Thirty Years War. The subsequent evolution of the international legal community can be divided into basic periods: From 1648 to World War I, and from World War II to the present day". "El cuerpo de normas legales, procedimientos e instituciones que gobiernan el uso social de Estados soberanos se conoce como derecho internacional. Su principal propósito es orientar y canalizar la política exterior de los Estados y no de los individuos. Los Estados son los principales actores de la escena internacional. El origen de la comunidad internacional, en su estructura presente y de configuración se encuentra en la paz de Westphalia (1648) con la cual concluyó la Guerra de los treinta años. La subsecuente evolución de la comunidad legal internacional puede ser dividida en dos períodos básicos: desde 1648 hasta la Primera Guerra Mundial y desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días." (I d'la)

³ Oxford University Press. "The Oxford Companion to politics of the world". Editado por Joel Krieger, Oxford, 1993. Páginas 528-529. "La Sociedad de las Naciones rompió radicalmente con las prácticas del siglo diez y ocho y diez y nueve. La idea de garantías mutuas y la

Gubernamentales incluidos entre ellos los presidentes de Estados Unidos, Woodrow Wilson; Sur África, Jan Smuts; el miembro del Parlamento inglés, Robert Cecil, y el diplomático francés Léon Bourgeois, entre otros, apoyaron la idea de la Sociedad de las Naciones como camino ideal para prevenir futuras guerras. Esta idea se constituyó en uno de los cuatro puntos centrales puestos a consideración en la Conferencia de Paz de París en 1919 organizada por las tropas aliadas. El Tratado de Versalles, resultado de esta conferencia, también representó para las partes vencidas la obligación de firmar los tratados internacionales existentes hasta ese entonces, y los cuales las partes no habían firmado.

Específicamente este mandato del Tratado de Versalles impulsó a que la Convención del Opio fuera firmada por todas las partes y con ello que se controlara tanto el opio como la cocaína. "Alemania había hecho lo que había podido a fin de evitar la Convención del opio. En 1913 y 1914 se realizaron algunas conferencias para lograr la ratificación de la Convención. Sin embargo, Alemania había logrado a través de peticiones de los funcionarios evitar esta ratificación. Después de la Primera Guerra Mundial llegó la firma del Tratado de Versalles, en el que se aclaraba a las partes firmantes, que si no lo habían hecho, en el transcurso de 12 meses deberían ratificar la Convención del Opio de la Haya. Este es el artículo 295 del Tratado de Versalles." (Tdl)⁴ Pero no solamente fue necesario firmar la Convención del Opio sino que se exigió de igual manera que se dictaran las medidas necesarias en la lucha contra el uso indebido de drogas. "Con el artículo 295 del Tratado de Versalles y con el Convenio americano-alemán sobre «El Restablecimiento de las Relaciones Amistosas» fue incorporado el imperio alemán, de manera no voluntaria, a los procedimientos internacionales de la droga, a la ratificación del Convenio de la Haya y la fijación de las leyes específicas para el caso. La Ley para el cumplimiento de los tratados internacionales del 23 de enero de 1912 del 30 de diciembre de 1920, introdujo una reglamentación en relación a un permiso para el tránsito con opiáceos y cocaína y castigó penalmente, por delitos relacionados con drogas, a seis meses de prisión y/o 10.000 RM de multa." (Tdl)⁵

declaración (art.11) que nadie use fuerzas armadas fue un problema que incumbía a todos los miembros y contravenía todos los principios de neutralidad." (Tdl)

⁴ Scheerer, Sebastian. "Droga y política". Seminario de la Fundación Konrad-Adenauer, Saarbrücken, Alemania. Abril 25-28 de 1996. "Deutschland hatte getan, was es konnte, um die internationale Opiumkonvention zu verhindern. Es gab 1913 und 1914 wieder Folgekonferenzen zur Ratifizierung, und immer wieder hat Deutschland mit neuen Behörden Anträgen geschafft, das zu verhindern. Dann kam der Erste Weltkrieg und 1919 kam den Vertrag von Versailles. In diesem Vertrag fand man ein Kausus, und das war, daß alle vertragsschließenden Parteien sind bereits erklärt, sofern es noch nicht geschehen ist, innerhalb von 12 Monaten die internationale Opiumkonvention von den Haag zu ratifizieren. Artikel 295 des Vertrages von Versailles."

⁵ Selling, Peter. "Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten", en: "Drogen und Drogenpolitik". Editorial Campus, Frankfurt del Main, 1989. Página 284. "Mit Artikel 295 des Versailler Vertrages und dem deutsch-amerikanischen Vertrag über die Wiederherstellung freundschaftlicher Beziehungen wurde das Deutsche Reich 1919 unfreiwillig in das sich entwickelnde System der internationalen Drogenverfolgung eingegliedert und ihm die Ratifizierung des Haager Abkommens und der Erlass entsprechender Gesetze diktiert. Das Gesetz zur Ausführung des Internationalen Opiumabkommens vom 23. Januar vom 30. Dezember 1920 führte Erlaubnis- und Bezugsscheinregelungen für den

La Sociedad de las Naciones, primera organización internacional encargada de la labor de mantener la paz y la seguridad mundial, estableció La Corte Internacional de Justicia y la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo obtuvo prestigio y apoyo a través de los comités de tráfico de armas, esclavitud, condiciones y protección de mujeres a niños y Drogas. "It gained support through its valuable nonpolitical work-combating the spread of opium and other illicit drugs."⁶

5.1.3.1. La Convención Internacional del Opio de 1925 (Ginebra)

A través de esta Convención realizada en Ginebra el 19 de Febrero de 1925, y que entró en Vigor el 25 de septiembre de 1928, la Sociedad de las Naciones instituyó como organismo específico para las cuestiones de la fiscalización del Opio, la **Comisión Permanente de Estupefacientes**. De igual manera se estableció un sistema de certificados de importación y permisos de exportación para el comercio internacional lícito de estupefacientes.

En este mismo año el cannabis fue clasificado como sustancia para ser fiscalizada internacionalmente a través de las convenciones. Poco después comenzó en los Estados Unidos una campaña dirigida por Harry J. Anslinger contra la marihuana. Esta acción tuvo su punto culminante en 1937 cuando se sancionó la Ley de Impuesto de la Marihuana, y generó una imagen a través de la cual se asociaba el consumo de marihuana con la violencia criminal.

Cabe hacer notar que Bolivia, quien suscribió esta Convención el 15 de abril de 1932, señaló algunas reservas a través de las cuales fue claro que no emprendería acciones para restringir el cultivo o la producción de coca, ni prohibir el uso de las hojas de coca en la población indígena. De igual manera quedó establecido que la exportación de hoja de coca sería objeto de control por parte del gobierno boliviano a través de certificados de exportación. Por su parte Alemania señaló que la validez de la firma y la ratificación de esta convención estaban sujetas a la condición de que un experto alemán fuera designado como miembro de la Comisión Central Permanente de Estupefacientes.

5.1.3.2. La Convención de 1931

Verkehr mit Opiaten und Kokain ein und bedrohte als erste deutsche Drogenstrafnorm. Zuwiderhandlungen, und zwar mit höchstens sechs Monaten Gefängnis und oder 10.000 R M Geldstrafe."

⁶ United Nations Library. "The League of Nations in Retrospect" Viena, 1983. "La Liga ganó apoyo a través de su apreciable trabajo político combatiendo la propagación del opio y las drogas ilícitas." (I dlla).

La convención, firmada en Ginebra el 13 de julio de 1931 y que entró en vigor el 9 de julio de 1933, tuvo como objetivos específicos limitar la fabricación y regular la distribución de estupefacientes a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos mediante la introducción de un sistema obligatorio de provisiones. Para ello estableció un **Órgano de Fiscalización de Estupefacientes** que monitoreaba las operaciones del sistema.

En esta Convención México manifestó sus reservas señalando que, "el Gobierno de los Estados Unidos de México se reserva el derecho de imponer en su territorio -como hasta ahora se ha hecho- medidas más severas que aquellas diseñadas por la propia convención respecto a la restricción de el cultivo o la preparación, el uso, la posesión, la importación, la exportación y el consumo de las drogas a las cuales hace referencia la presente convención." (T'dla)⁷

5.1.3.3. La Convención de 1936

Conocida como la Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas, fue concebida como una solución ante las incompetencias que hasta ese momento presentaban las normas internacionales respecto al envío legal de estupefacientes. La convención fue firmada en Ginebra el 26 de junio de 1936. Por esta razón, algunos de los elementos de acción definidos en esta convención se conservaron inclusive después de la convención de 1961.

5.2. La Organización de las Naciones Unidas y su participación en la lucha contra el narcotráfico

5.2.1. Origen y estructura de trabajo de las Naciones Unidas

Originalmente el nombre de "Naciones Unidas" fue utilizado por las tropas aliadas durante la Segunda Guerra Mundial en su lucha contra Alemania, Japón e Italia. Sin embargo y hasta la creación de la Organización de las Naciones Unidas fueron necesarias negociaciones políticas de las potencias mundiales de la época a fin de estructurar un sistema más estable que el de la Sociedad de las Naciones, pero con los objetivos planteados de paz y seguridad.

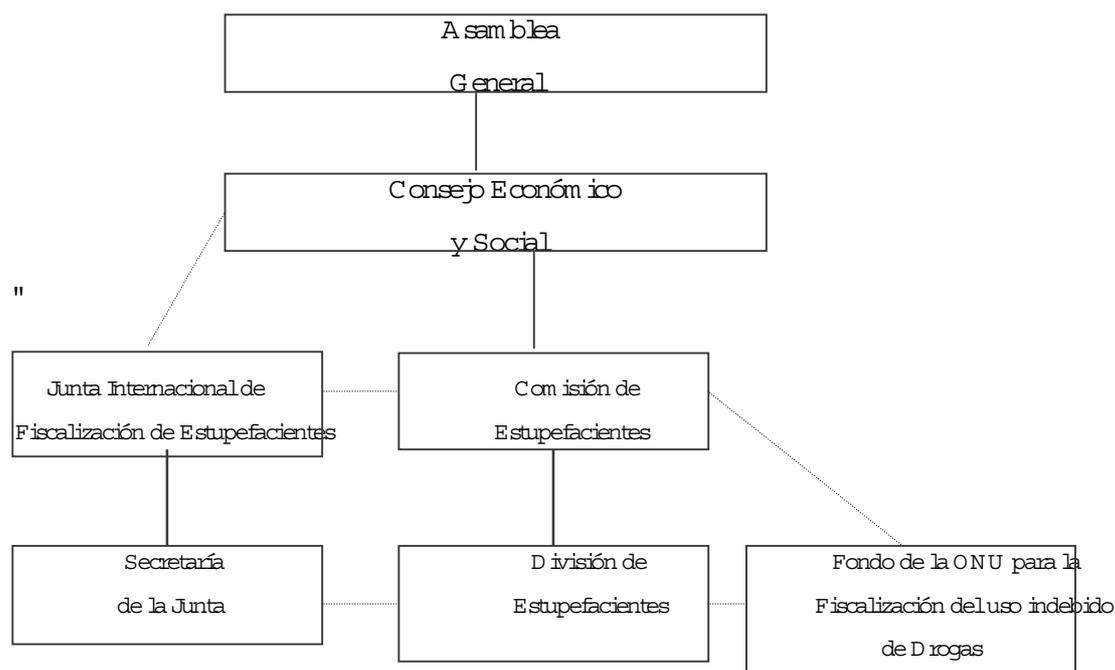
⁷ Biblioteca de las Naciones Unidas. "General Conventions". Viena. "The Government of the United States of Mexico reserves the right to impose in its territory -as it had already done- measures more severe than those laid down by the convention itself, for the restriction of the cultivation or the preparation, use, possession, importation, exportation and consumption of the drugs to which the present convention refers."
"

El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas hace énfasis en preservar, reafirmar y crear las condiciones para mantener la paz y la seguridad a través del mejoramiento de las condiciones económicas y sociales, el respeto por los derechos humanos y la libertad.

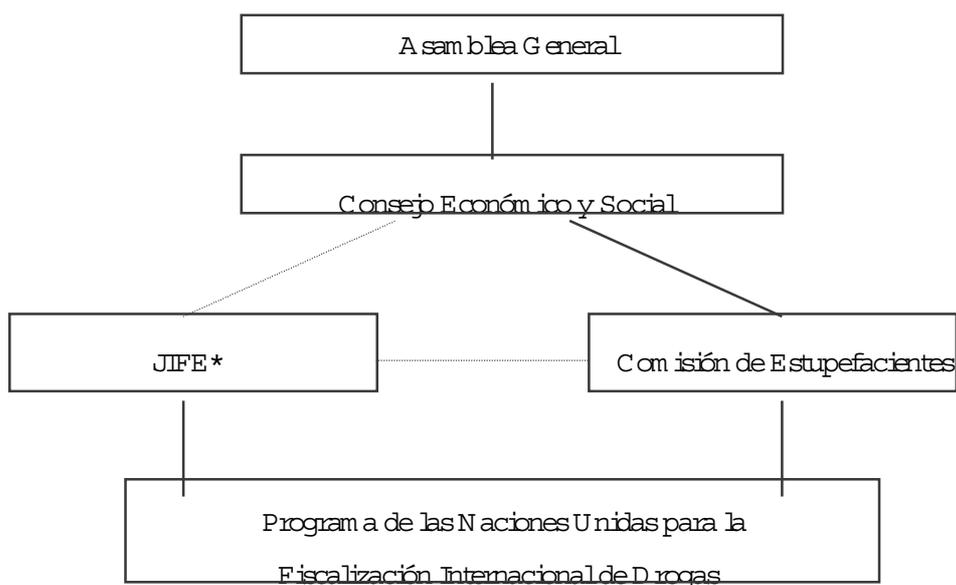
De acuerdo con el artículo 7 de la Carta se crean seis órganos principales de las Naciones Unidas: La Asamblea General (capítulo IV de la Carta, artículos 9-22), el Consejo de Seguridad (capítulo V, artículos 23-32), el Consejo Económico y Social (capítulo X, artículos 61-72), el Consejo de Administración Fiduciaria (capítulo XIII, artículos 86-91), la Corte Internacional de Justicia (reconocida a través del capítulo XIV de la Carta, artículos 92-96) y la Secretaría General (establecido por el capítulo XV, artículos 97-101).

Ya que en 1946 las Naciones Unidas asumieron las funciones y responsabilidades de la fiscalización de estupefacientes que anteriormente ejercía la Sociedad de las Naciones, las funciones del Comité Consultivo de la Sociedad fueron transferidas a la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, establecida en 1946 como comisión orgánica del Consejo Económico y Social. A continuación serán esbozados los órganos responsables y encargados del trabajo de fiscalización de drogas dentro de la estructura de la Organización de las Naciones Unidas.

Gráfica 8: Organización de las Naciones Unidas hasta 1989 en relación con las instituciones encargadas de la lucha contra las drogas ilegales.



Gráfica 9: Organización de las Naciones Unidas desde 1990 en relación a las instituciones encargadas de la lucha contra las drogas ilegales.



*Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

————— Indica conexión directa (administrativa o constitucional).

- - - - - Indica cooperación, relación de Consejo o de Reporte.

5.2.1.1. Asamblea General

Este órgano principal de deliberación de las Naciones Unidas y a través del cual se adoptan las resoluciones, convenciones y protocolos, está conformado por los representantes de todos los Estados Miembros (185 Estados en 1997), los cuales tiene derecho a un voto.

Los Estados Miembros reciben anualmente, a través del Consejo Económico y Social, el informe de la Comisión de Estupefacientes y de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y estudia, cuando es el caso las recomendaciones de estos órganos de control. Fue, por ejemplo, la Asamblea General la que decidió convocar la Conferencia Internacional sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas en 1987, como medio de fortalecer las actividades internacionales existentes en esta esfera.

5.2.1.2. Consejo Económico y Social

Este Consejo, establecido por la Carta como "órgano principal de coordinación de la labor económica y social de las Naciones Unidas y de los organismos especializados e instituciones que conforman el llamado sistema de las Naciones Unidas", así como para promover mejores estándares de vida, de empleo y de progreso y desarrollo económico y social, e incentivar el respeto por los derechos humanos sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión, está compuesto por 54 miembros. Cada año se elige 18 miembros por un período de tres años que expira el 31 de diciembre⁸. Las decisiones se adoptan por simple mayoría ya que cada miembro tiene derecho a voto.

En el área de drogas, el Consejo está encargado de "formular las políticas generales de las Naciones Unidas en materia de fiscalización del uso indebido de estupefacientes, coordinar las actividades de fiscalización con todos los programas económicos y sociales de las Naciones Unidas y hacer las recomendaciones pertinentes a los gobiernos."⁹

Según el artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas, en el cual se especifican las funciones y poderes del Consejo, se menciona que éste puede hacer o iniciar estudios y reportes respecto a los aspectos relacionados con la salud, la cultura, lo social, lo económico o lo educativo y presentar propuestas y recomendaciones a la Asamblea General. Prepara los proyectos de Convenciones para la Asamblea General en aspectos a los cuales este consejo está referido. De igual forma y como lo señala el artículo 64, el Consejo Económico y Social puede adelantar pasos y fin de obtener reportes regulares de las agencias especializadas, a fin de poder hacer recomendaciones y observaciones.

5.2.1.3. La Comisión de Estupefacientes

La Comisión que retomó los trabajos realizados por el Comité Consultivo de la "Sociedad de las Naciones" al ser establecida en 1946 por el Consejo Económico y Social según resolución 9 (II), es un órgano funcional de este Consejo que se constituye como el instrumento central normativo del

⁸ En 1997 el Consejo estaba compuesto por los siguientes Estados (en paréntesis se señala la fecha de expedición del término): Alemania (1999), Argentina (1998), Australia (1997), Bangladés (1998), Belorusia (1997), Brasil (1997), Canadá (1998), Cabo Verde (1999), República de África Central (1998), República Checa (1998), Chile (1999), China (1998), Colombia (1997), Congo (1997), República de Corea (1999), Côte d'Ivoire (1997), Cuba (1999), Djibouti (1999), El Salvador (1999), España (1999), Estados Unidos de América (1997), Federación Rusa (1998), Filipinas (1997), Finlandia (1998), Francia (1999), Gabón (1998), Gambia (1999), Gran Bretaña (1998), Guyana (1998), India (1997), Islandia (1999), Holanda (1999), Jamaica (1997), Japón (1999), Jordania (1998), Letonia (1999), Líbano (1998), Luxemburgo (1997), Malasia (1997), México (1999), Mozambique (1999), Nicaragua (1998), Polonia (1997), Rumania (1998), Sri Lanka (1999), Sur África (1997), Sudán (1997), Suecia (1998), Tailandia (1997), Togo (1998), Tunesia (1998), Turquía (1999), Uganda (1997), Zambia (1999).

sistema de las Naciones Unidas para tratar lo relacionado con la fiscalización del uso indebido de drogas. La Comisión de Estupefacientes, compuesta por representantes de 53 Estados Miembros, examina la situación mundial con respecto a la fiscalización de estupefacientes y formula recomendaciones para fortalecer las actividades internacionales cuando lo considera necesario, incluidas propuestas de nuevas convenciones e instrumentos internacionales; supervisa la aplicación de las convenciones y los acuerdos internacionales relativos a los estupefacientes y sustancias sicotrópicas y toma decisiones, previa recomendación de la Organización Mundial de la Salud, con respecto a las Sustancias que deben someterse a fiscalización internacional.

El mandato de la Comisión de estupefacientes fue extendido en 1991 a través de la resolución 1991/38 del Consejo y la resolución 46/185C de la Asamblea General. Las nueve funciones de la Comisión son:

1. Mandato I: Asistir al Consejo en la supervisión de la aplicación de las convenciones internacionales y acuerdos relacionados con drogas. "For example the Commission assists the Council by reviewing and analysing the global drug control situation, using a balanced approach to deal with the interlinked problems of illicit drug demand, supply and trafficking; by making recommendations to strengthen international drug control activities when necessary, to provide orientation for scientific research and to organize exchange of information. To those ends, the Commission guides activities of United Nations Drug Control Programme and reports annually to the Council on action taken or to be taken."¹⁰
2. Mandato II: Llevar a cabo medidas transitorias en el control internacional de drogas como sucesor del Comité Consultivo en Tráfico de Opio y otras drogas de la Sociedad de las Naciones.
3. Mandato III: Aconsejar al Consejo respecto a todos los problemas pertinentes al control de drogas y preparar los proyectos de las convenciones.
4. Mandato IV : Considerar cualquier cambio que sea requerido en la maquinaria existente para el control internacional de drogas. "The Commission also regularly reviews its own functioning and that of its subsidiary bodies."¹¹

⁹ Departamento de Información Pública y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas". Viena, 1992. Página 89.

¹⁰ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Las Naciones Unidas". Viena., 1992. Página 3. "Por ejemplo, la Comisión asiste al Consejo en la revisión y análisis de la situación global de las drogas, utilizando un balanceado acercamiento para tratar con los problemas interrelacionados con la demanda ilícita de drogas, la oferta y el tráfico, haciendo recomendaciones para reforzar el control internacional de drogas y cuando es necesario proveer orientación para investigación científica y organiza cambios de información. Para esos fines, la Comisión guía las actividades del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y reporta anualmente sobre las acciones tomadas o para ser tomadas." (Ídla)

¹¹ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Las Naciones Unidas". Viena., 1992. Página 3. "La Comisión también revisa regularmente sus propio funcionamiento y el de sus cuerpos subsidiarios" (Ídla).

5. Mandato V : Asumir otras funciones relacionadas con el control internacional de las drogas, de acuerdo con las decisiones del Consejo.
6. Mandato VI: Revisar la implementación del "Programa de Acción Global" adoptado por la Asamblea General en la décimo séptima sesión especial. "It is a workplan calling for action by Governments in numerous sectors with a view to attacking the drug abuse problem at the national, regional and international levels. Monitoring of the implementation of the Global Programme of Action was assigned to the Commission in 1991."¹²
7. Mandato VII: Revisar el desarrollo y la puesta en marcha del Plan de acción del Sistema Amplio de las Naciones Unidas en el control del abuso de droga. "The System-Wide Action Plan was established by the General Assembly at the end of 1989 just before it agreed on the Global Programme of Action. The Commission was entrusted with its annual monitoring functions in 1991 and now reviews and comments annually on action taken or scheduled."¹³
8. Mandato VIII: Ayudar a dar orientación a la política y monitoreo de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de la Droga.
9. Mandato IX : Aprobar, con base en las propuestas del director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas, tanto el presupuesto del programa, como los costos de apoyo del programa y de administración, excepto los gastos cubiertos por el presupuesto regular de las Naciones Unidas.

La Comisión ha establecido a través del tiempo cinco cuerpos auxiliares: La Subcomisión en Tráfico Ilícito y Aspectos conexos en el Cercano Oriente y el Oriente medio, y las reuniones regionales de los Jefes de los organismos nacionales de represión del uso indebido de estupefacientes (HONLEA) de Asia y el Pacífico, África, América Latina y el Caribe, y Europa.

La Convención Única de 1961 en su artículo octavo especifica las funciones de la Comisión respecto a este acuerdo internacional. Esto es, lo describe como el organismo con *toda*¹⁴ la autoridad para estudiar *todas*¹⁵ las cuestiones relacionadas con los objetivos de la convención, así mismo "a). Modificar las listas; b). Señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma; c) Hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta

¹² Biblioteca de las Naciones Unidas. "Las Naciones Unidas". Viena., 1992. Página 3. "El Programa es un plan de trabajo que hace un llamado a los gobiernos en numerosos sectores para la acción con el objetivo de atacar el problema del abuso de droga a nivel nacional, regional e internacional. El monitoreo de la implementación del programa de acción global fue asignado a la Comisión en 1991." (Íd.)

¹³ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Las Naciones Unidas". Viena., 1992. Página 3. "El Plan del Amplio Sistema de Acción fue establecido por la Asamblea general a fines de 1989 antes de acordar el programa de Acción Global. A la Comisión le fue encomendado con la función de su monitoreo anual en 1991 y ahora revisa y comenta anualmente las acciones tomadas o programadas." (Íd.)

¹⁴ Acentuado por la autora del texto.

¹⁵ Acentuado por la autora del texto

convención, en particular recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico."¹⁶

Por su parte la Convención de 1971 sobre drogas sicotrópicas señala en su artículo 17 que las funciones esenciales de la Comisión son las de "examinar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de este convenio" y "la aplicación de sus disposiciones", así como "hacer recomendaciones al efecto."¹⁷

Mientras que la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en su artículo 21 reafirma la autoridad de la Comisión respecto a la autoridad de ésta para estudiar todos los aspectos que son objeto de la Convención del 88, y de formular recomendaciones y sugerencias de carácter general basadas en el examen de la información recibida por las partes. Asimismo añade que "La Comisión podrá señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga que ver con las funciones de la misma (...) Podrá enviar el cuadro I o II (...) decirle a los Estados que examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones".

5.2.1.4. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

La Junta, establecida en 1968 por mandato de la Convención Única de 1961, es un órgano fiscalizador independiente y cuasijudicial encargado de aplicar las Convenciones a fin de limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes mientras que asegura su disponibilidad para fines médicos y científicos.

En virtud de las Convenciones, a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, se le ha conferido la labor de administrar un sistema estadístico de fiscalización de estupefacientes y un sistema de estimaciones obligatorio a través de los cuales vigila el comercio internacional legal de drogas. Cabe señalar que este modelo había sido ya puesto en marcha en 1931 a través del organismo de fiscalización creado por la Sociedad de las Naciones. Con la Convención de 1968 la Junta adquiere poderes más represivos a fin de controlar efectivamente el comercio de las drogas lícitas.

¹⁶ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes". Documento para Uso Oficial Único. Sin fecha de edición. Viena. Página 20.

¹⁷ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convenio sobre sustancias sicotrópicas 1971". Viena. Documento para uso oficial único. Sin fecha de edición. Página 22.

El sistema estadístico de fiscalización conformado a base de los informes anuales obligatorios presentados por los Estados Miembros dirigido a la Junta, al igual que el sistema de estimaciones, sirven como barómetro de las necesidades, así como medios de percibir las tendencias de consumo legal de drogas narcóticas y sicotrópicas. La Convención de Viena de 1988 amplía el campo de acción de control de la Junta a los productos químicos indispensables para la elaboración de las drogas ilícitas. El artículo 12 titulado "Sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas" de la Convención del 88 hace énfasis en este nuevo fenómeno y enfatiza sobre la labor de la Junta y de los Estados Miembros al respecto. Por ejemplo sobre Partes marca su responsabilidad: "las Partes tomarán las medidas que estén oportunas para vigilar la fabricación y la distribución de sustancias que figuren en los cuadros I y II y que se realicen dentro de su territorio"¹⁸, mientras que la Junta si posee datos que, "a su juicio, puedan requerir la inclusión de una sustancia en el cuadro I o II, lo notificará al Secretario General y le facilitará los datos en que se basa la notificación."¹⁹

Las dos objetivos o mandatos específicos de la Junta son:

1. "Con respecto a la fabricación, comercio y venta lícitos de drogas, la Junta trata de asegurar la disponibilidad de cantidades suficientes para fines médicos y científicos, y de evitar que se produzcan desviaciones de droga de las fuentes lícitas al tráfico ilícito. A tal fin, administra un sistema de provisiones de las necesidades de estupefacientes y un sistema de presentación voluntaria de provisiones de las necesidades de sustancias sicotrópicas, y supervisa el comercio internacional de drogas mediante un sistema de información estadística. Vigila además la fiscalización que ejercen los gobiernos de los productos químicos empleados en la fabricación ilícita de drogas, a los que ayuda a evitar la desviación de esos productos químicos hacia el tráfico ilícito.
2. Con respecto a la fabricación y tráfico ilícitos de drogas, la Junta detecta los puntos débiles de los sistemas de fiscalización nacional e internacional y contribuye a corregir esas deficiencias. Procede además a catalogar los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas, con miras a su posible fiscalización internacional."²⁰

Siguiendo recomendaciones formuladas por la Junta (JIFE) en 1981, 1991 y 1993, el Consejo Económico y Social pidió a todos los gobiernos que facilitaran a la Junta una previsión de las

¹⁸ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988" Artículo 12 numeral 18... Documento para uso oficial, Viena. Sin fecha de edición. Página 25.

¹⁹ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas 1988" Artículo 12 numeral 2... Documento para uso oficial, Viena. Sin fecha de edición. Página 25.

²⁰ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes". United Nations International Drug Programme. Viena Documento para uso oficial. Sin fecha de edición. Página 2.

cantidades de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización internacional que necesitaban realmente para fines médicos y científicos, En 1997 ciento setenta gobiernos facilitaron a la Junta esa información. Sin embargo en el Informe de la Junta de 1996 se recalca sobre la imposibilidad de controlar realmente la desviación de sustancias legales al mercado ilegal debido a la falta de información, "unlikely the situation with narcotic drugs, diversion of psychotropic substances from the licit manufactures and trade still occurs as a result of inadequate control mechanisms in some countries (...) The Board is concerned about the fact that the requisite data have not been received for three or more years from the following States: Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Chad, Gabon, Gambia, Malawi, Mauritania, Rwanda, Somalia, The former Yugoslav Republic of Macedonia and Zambia (...) A few parties to the 1971 Convention, including Belgium, Canada, Luxembourg and New Zealand do not yet control international trade in all substances in schedules III and IV of that Convention and do not report to the Board on exports and imports of some of those substances. This situation has led to a serious gap in the control of the international trade in psychotropic substances, a gap that could be exploited by drug traffickers."²¹ Este hecho pone de presente la falta de dirección de la Organización de las Naciones Unidas, puesto que a pesar de ser obligatoria la presentación del informe, el sistema no cuenta con medidas para presionar a los Estados a fin de brindar la información necesaria, lo que se convierte en una barrera real de la organización.

La Junta busca fomentar el diálogo permanente con los gobiernos. Este diálogo reviste la forma de consultas periódicas o de misiones organizadas con la anuencia de los gobiernos interesados. A través de este medio, considera la Organización, es posible llegar a ejercer presión para que los países avancen en las exigencias del sistema de control de drogas ilícitas. "Como resultado de la 'diplomacia silenciosa' practicada por la JIFE, varios países han reforzado su legislación, en particular con respecto a las sustancias sicotrópicas, o han reconocido la necesidad de coordinar los esfuerzos nacionales de fiscalización de estupefacientes."²²

²¹ International Narcotics Control Board. United Nations. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". 1996. Página 12. "A diferencia de la situación con los narcóticos, la desviación de sustancias sicotrópicas de la fabricación y el comercio lícitos todavía ocurre como resultado de un inadecuado mecanismo de control en algunos países. Mientras que la mayoría de las partes de la Convención de 1971 han presentado regularmente su reporte anual estadístico, la Junta está preocupada sobre el hecho que la información requerida no ha sido recibida dentro de un período de tres años o más por los siguientes Estados: Afganistán, Bosnia y Herzegovina, El Chad, Gabón, Gambia, Malawi, Mauritania, Ruanda, Somalia, La antigua República Yugoslava de Macedonia y Zambia. Algunas Partes de la Convención de 1971, incluyendo Bélgica, Canadá, Luxemburgo y Nueva Zelanda no controlan todavía el comercio de todas las sustancias de las listas III y IV de esa Convención y no reportan a la Junta las exportaciones e importaciones de algunas sustancias. Esta situación ha conllevado a un serio hueco en el control del comercio internacional de sustancias psicoactivas, un hueco que podría ser explotado por los traficantes de drogas." (Íd.)

²² Departamento de Información Pública y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas. "Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas", Viena, 1992. Página 93.

Son también conocidos los programas de capacitación dirigidos al personal encargado de la represión de los estupefacientes, sobre todo en los países en desarrollo.

Dentro de sus funciones, la JIFE prepara un informe anual que presenta al Consejo Económico y Social por conducto de la Comisión. Allí redacta un análisis de la situación de la lucha contra el tráfico y uso indebido de drogas ilícitas en varias partes del mundo. Desde 1990 este análisis se define anualmente a un problema específico.

5.2.2. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

A fin de establecer un programa único que integrara todas las estructuras y funciones de las anteriores dependencias de las Naciones Unidas para la fiscalización y el uso indebido de las drogas, esto es, la División de Estupefacientes, el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID - creado en 1971-) y la secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) fue establecido en 1991 de conformidad con la resolución 45/179 de la Asamblea General, del 20 de diciembre de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

Este Programa fue visto como pieza fundamental en la lucha contra la droga durante el último decenio del siglo XX, debido a los alcances que había tomado el problema durante las tres últimas décadas de este siglo. "In response to these disturbing developments, the United Nations strengthened its capacity to counteract drug abuse and illicit trafficking and in 1991 established the United Nations International Drug Control Programme, which coordinates all United Nations drug control activities, promotes the implementation of the relevant treaties and provides effective leadership in international drug control. The Programme serves as the focal point for the United Nations Decade against Drug Abuse (1991-2000), proclaimed by the General Assembly in 1990, with the objective of promoting the implementation of the Global Programme of Action."²³

²³ Boutros Boutros-Ghali, "Mensaje en el día internacional contra el abuso de droga y tráfico ilícito", 26 de junio 1992. "En respuesta a estos alarmantes fenómenos, las Naciones Unidas fortaleció su capacidad para contrarrestar el uso indebido y el tráfico ilícito de las drogas y estableció en 1991 el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, que coordina todas las actividades de fiscalización de drogas de las Naciones Unidas, fomenta la aplicación de los tratados pertinentes y proporciona una orientación eficaz en esta esfera a escala internacional. El Programa sirve de punto de convergencia para el Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas (1991-2000), proclamado por la Asamblea General en 1990, con el objeto de promover la aplicación del Programa Mundial de Acción. (Íd.)"

Según los documentos oficiales de las Naciones Unidas, la misión del Programa cubre un abanico de acciones que van desde alertar al mundo respecto de las amenazas del abuso de drogas en los individuos, familias, comunidades e instituciones; generar y apoyar el trabajo conjunto local, nacional e internacional a fin de dirigir las cuestiones referentes a drogas; promover y ampliar los esfuerzos para reducir el abuso de drogas especialmente en la juventud y los sectores más vulnerables; reforzar la acción internacional contra la producción, tráfico y crímenes relacionados con las drogas ilícitas; proveer de información y análisis, hasta, incluso, asegurar las cantidades adecuadas de las drogas controladas para fines médicos y científicos.

En su estructura interna de trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas se ramifica en tres divisiones: División para el Apoyo y el Programa de Planeación, la División para la Implementación de los Tratados y el Desarrollo de Políticas y la División de Operaciones y Relaciones Externas.

Ya que este Programa es el nervio central de coordinación y dirección efectiva en todas las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la fiscalización, encara actividades respecto a problemas como el desarrollo rural integrado y la sustitución de cultivos; la aplicación de las leyes de fiscalización de drogas; la prevención, tratamiento y rehabilitación de los drogadictos y las reformas de índole legislativa e institucional destinadas a ampliar la capacidad de los gobiernos para combatir el uso indebido de drogas. De manera clara, los objetivos centrales del Programa, según lo señalan los documentos de las Naciones Unidas sobre la creación de este organismo son:

1. „ Constituirse como centro mundial principal de competencia técnica y acervo informativo mediante el acopio, análisis y difusión de datos, información y experiencia en la esfera de fiscalización de drogas.
2. Desempeñar las funciones que competen al Secretario General en virtud de las convenciones internacionales, así como prestar asistencia a la Comisión de Estupefacientes y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en el cumplimiento de sus funciones, derivadas de los tratados, de garantizar la observancia de la Convención y promover sus propósitos, así como el diseño de nuevos instrumentos.
3. Desempeñar un papel fundamental en la previsión de fenómenos que podrían originar o agravar la producción, tráfico y uso indebido de drogas ilícitas, así como en la movilización y la contribución oportuna a la aplicación de medidas correctivas.

4. Prestar asistencia técnica aportando conocimientos especializados y capacitación a fin de ayudar a los gobiernos para que establezcan estructuras adecuadas de fiscalización de drogas y formulen planes maestros de orden nacional y regional.
5. Prestar cooperación técnica en las diferentes esferas de fiscalización de drogas, con miras a elaborar metodologías y enfoques de uso compartido.
6. Prestar asistencia a los gobiernos para que impulsen iniciativas y planes de acción subregionales orientados por el concepto básico de que los países interesados deberían llevar a cabo operaciones conjuntas.

Conforme a la resolución 45/179 de la Asamblea General, "ha de asumir la responsabilidad exclusiva de coordinar y dotar de efectiva dirección a todas las actividades de las Naciones Unidas en el campo de la fiscalización."²⁴

El Programa trabaja de consuno con diferentes órganos del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados y los órganos internacionales competentes en materia de fiscalización de estupefacientes²⁵. El trabajo de cooperación pensado como medio de maximizar resultados, es sin embargo aún insuficiente por los costos que representa la coordinación. Para el experto en control de drogas de las Naciones Unidas, Dave Paul Zervaas, la escasez en recursos humanos, técnicos y financieros perjudican el buen funcionamiento en este nivel, "Las Naciones Unidas tienen contacto directo con Interpol y otras instituciones que trabajan en el campo de la lucha contra las drogas, como por ejemplo la Europol de la Comunidad Europea. El contacto con Europol existe pero no es perfecto. Se trabaja muy bien con la policía de aduanas y fronteras. Hay grupos en las Naciones Unidas que permanecen en contacto a nivel internacional y a nivel bilateral hay siempre relación con los consejos de drogas de los países. La ONU adquiere con ello una visión que puede considerarse real y cercana. Sin embargo también creo que la cooperación es parcial, ya que cada institución tiene sus propios intereses y no siempre facilita a la ONU información sobre datos estadísticos o modus operandi. De otra parte, la cooperación requiere de un recurso humano muy fuerte que muchas veces no existe. En Naciones Unidas, por ejemplo, existe déficit a este nivel. Eso lo observamos también en ministerios y entidades de los países en donde se adelantan programas. Si

²⁴ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. "Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas". Viena, 1992. Páginas 96-97.

²⁵ En relación con los organismos especializados se destacan: La Organización Internacional del Trabajo, La Organización Mundial de la Salud, La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Organización de Aviación Civil Internacional, Unión Postal Universal, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Los Programas de las Naciones Unidas que prestan colaboración son: El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA). Otras organizaciones internacionales de ayuda son: Consejo de Cooperación Aduanera, Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/INTERPOL).

se preguntara por una calificación de uno a diez, yo daría un 5 porque estamos en medio: hay cooperación pero falta mucho. Los problemas son: medios y falta de voluntad política. Hay muy pocas personas en relación al trabajo que se tiene que adelantar. Yo por ejemplo soy responsable por 15 países. Esto implica que el trabajo para una sola persona es inmenso, lo que puede afectar el trabajo en conjunto. Una pequeña organización como PNUFID tiene recursos limitados y por ello tiene que establecer prioridades.²⁶ Unidos el factor de escasez en recursos y en coordinación con relación al tamaño del problema, queda claro que una institución que busca cobijar la totalidad de la problemática queda bastante corta para un real desempeño de todas las funciones. Si bien la Organización de Naciones Unidas buscó con sus reformas desburocratizar el área de lucha contra el narcotráfico en todas sus expresiones, lo que ha generado es un "super ente" bastante limitado. El Programa emplea actualmente un total de 267 funcionarios, de los cuales 145 se encuentran en la oficina central de Viena, Austria, y 122 distribuidos en las 19 oficinas regionales, a saber: Oficina para los siguientes países: Afganistán, Bolivia, Brasil, Colombia, Lao RDP, Líbano, Myanmar, Nigeria y Perú.

Oficinas regionales para: el Caribe (con sede en Barbados); para África del Norte (sede en Egipto); para Asia del sur (sede en la India); para Oriente y Sur de África (sede en Kenia); para los Estados Bálticos (sede en Letonia); para México y América Central (sede en México); para el Suroccidente de Asia (sede en Pakistán); para África Central y Occidental (sede en Uzbequistán); para la región central de Suroccidente Asiático (sede en Tailandia).

Respecto a los recursos financieros necesarios y reales de disposición del PNUFID proceden básicamente de dos fuentes distintas: el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las contribuciones voluntarias a los proyectos y actividades del Programa. Estas últimas representan más del 90% de todos los recursos disponibles, lo que en últimas significa que el desarrollo de la lucha contra las drogas ilegales dependen básicamente de la "buena voluntad" de las naciones capaces de aportar capital y no de una responsabilidad con partida estimada por la Organización:

Presupuesto ordinario de las Naciones Unidas 1996-1997 :	US\$ 16 540 200
Contribuciones Voluntarias para el presupuesto 1996-1997 :	US\$ 141 235 100
Presupuesto ordinario de la ONU (propuesto) 1998-1999:	US\$ 16 372 000

²⁶ Zervaas, Dave Paul, experto en Control de Drogas de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Entrevista realizada por la autora del Texto en Viena el 16 de mayo de 1997.

Contribuciones Voluntarias para el presupuesto 1998-1999: US\$ 162 298.000.²⁷

Las áreas de trabajo con relación al presupuesto disponible son:

1. Reducción de la demanda: Prevención, tratamiento, rehabilitación y reintegración social de ex-drogadictos.
2. Medidas de Control: medidas para el cumplimiento de la ley, lavado de dinero, tráfico, control de precursores químicos.
3. Reducción de la Oferta: Desarrollo Alternativo, generación de instituciones de apoyo.
4. Multisector: Políticas y planeación, reforzamiento institucional.

El número de programas y proyectos adelantados en las diferentes regiones del mundo durante el período 1996-1997 fueron los siguientes:

Bienio 1996-97	Africa	Asia y el Pacífico	Europa y el Medio Oriente	Latinoamérica y el Caribe	Proyectos Mundiales	Total
-------------------	--------	-----------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------	-------

	US \$	No.	US \$	No.	US \$	No.	US \$	No.	US \$	No.	US \$	No.
Demanda Reducción	1.523,5	12	6.877,2	17	1.007,5	5	22.193,1	32	2.678,3	18	34.279,7	84
Reducción oferta	0	0	15.853,3	7	740,1	1	10.224,1	19	251,4	3	27.068,9	27
Medidas Control	2.969,5	14	5.411,5	20	5.716,4	13	6.483,4	15	5.595,4	9	26.176,2	71
Multi- sector	4.089,6	7	8.675,1	12	3.195,4	14	2.228,3	6	3.344,5	8	21.587,6	47
TOTAL	8.582,7	33	36.817,1	56	10.659,4	33	41.183,6	69	11.769,6	38	109.112,4	229

Las prioridades con las cuales se trabaja a fin de realizar o desarrollar un proyecto en una región o país específico están señaladas a través de un documento base que se conoce como el "Country Conference Board". Este documento sirve de referencia, ya que allí se recogen las ideas generales del personal de la ONU en relación al país en cuestión. Los recursos son sin embargo insuficientes y por ello la información de este documento brinda perspectivas en relación a la posibilidad de éxito de un proyecto. "Primero se trata de inventariar lo que se ha hecho en el pasado en un país y después se evalúan las estructuras existentes a nivel de entidades gubernamentales, políticas que están relacionadas con el control de drogas, y las realidades socio-económicas y políticas. Con el dinero que nosotros tenemos, que es relativamente poco, se busca precisar, dónde se puede lograr el mayor impacto a más largo plazo, con el menor costo. Naciones Unidas tiene para este programa muy poco

²⁷ Datos suministrados en la oficina del programa ubicada en Viena, Austria, durante la visita de investigación realizada por la autora del

presupuesto y el problema de la droga abarca un espectro bastante amplio que exige definir claramente los problemas y las estrategias para enfrentarlo."²⁸

5.2.3. Acciones de las Naciones Unidas en la lucha contra el uso indebido de estupefacientes

Con base en la Carta de las Naciones Unidas, el problema de las drogas es una área de trabajo de la Organización, por cuanto el narcotráfico se ha convertido en un elemento desestabilizador de las economías, de las estructuras sociales y de los regímenes políticos que urge una acción internacional a fin de garantizar la seguridad y la paz mundiales.

Como lo señalaron en 1979 la Asamblea General en su resolución 34/177 y la División de Estupefacientes en 1982, el problema de uso indebido de drogas se ha incrementado en lo corrido de este siglo debido a los avances tecnológicos y químicos, y por ello se hace necesario un trabajo internacional mucho más organizado para la lucha contra este flagelo. "Drug Development was made easier by the rapid expansion of communications, transport, and international trade. Accordingly, in the twenty century, society has become seriously concerned with the question of drug, their actions and effects and their rational use"²⁹, mientras que en 1979 se enfatizó, "The General Assembly urges, inter alia, greater action by the specialized agencies and programmes of the United Nations most active in this field (UNESCO, FAO, ILO, WHO, and UNDP) and developing and implementing, within their mandates, programmes aimed at the reduction of illicit productions and demand for drugs, and specifically requested these agencies to make this activity a regular item on the agenda of their governing bodies", así mismo juzgo "drugs as a crime against humanity."³⁰

Las Drogas se han convertido en una Industria ilegal a nivel internacional en las que se interrelacionan diferentes factores. Este concepto de "illicit drug industry" (industria ilegal internacional), es explicado en el Reporte Mundial sobre drogas editado por The Oxford University Press de la siguiente manera: "The justification for calling illicit drugs an industry is firstly, that there is a great demand for the product in question, therefore a market for illicit drugs exists, and secondly, meeting this demand involves an extensive and complex process of production,

texto en mayo 12-16 de 1997.

²⁸ Dave Paul Zervaas, Experto en el Control de Estupefacientes del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Entrevista realizada por la autora del texto en la sede de las Naciones Unidas de Viena, Austria, el 16 de mayo 1997.

²⁹ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Carta de las Naciones Unidas", citada en: "The United Nations and Drug Control Division of Narcotics Drugs". Viena, 1982. Página 4. "El desarrollo de la droga fue facilitado por la rápida expansión de las comunicaciones, el transporte y el comercio internacional. En consecuencia, en el siglo XX, la sociedad ha estado seriamente preocupada con la cuestión de la droga, sus acciones y efectos y su uso racional." (Ídela)

³⁰ "Resolución 34/177 del 17 de diciembre de 1979 de la Asamblea General" citada en: "Drug Abuse Control Activities in the United Nations System", Ginebra, octubre de 1984. Página 5. "La Asamblea General urge, inter alia, una gran acción de las agencias especializadas y programas de las Naciones Unidas más activos en este campo (UNESCO, FAO, OIT, OMS y DENU) y desarrollar e implementar, con todo sus mandatos, programas dirigidos a la reducción de productos ilícitos y demanda de drogas. Se requiere específicamente de estas agencias

manufacture, distribution and investment."³¹ Este reconocimiento del problema como un asunto internacional organizado de manera industrial, permite hacer énfasis en la magnitud del problema y en la organización ilegal que se ha generado, lo que conlleva como resultado, a un abanico de problemas que difieren en cada una de las regiones afectadas por la problemática.

De esta manera la colaboración y trabajo conjunto internacional en el abuso ilegal de las drogas se ha reforzado e incrementado desde el momento en que las Naciones Unidas asumieron en 1946 las funciones que habían sido adelantadas por la Sociedad de las Naciones. Por esta razón han de citarse los desarrollos jurídicos dentro de la Organización de las Naciones Unidas, dando especial énfasis a las convenciones de 1961, 1971 y 1988, ya que éstas se constituyen en los pilares de la actual lucha contra las drogas ilícitas.

5.2.3.1. Protocolo de 1946

A través de este protocolo que entró en vigor el 10 de octubre de 1947, se transfirieron legalmente a las Naciones Unidas las funciones de fiscalización de estupefacientes anteriormente ejercidas por la Sociedad de las Naciones. Con este protocolo la comunidad internacional reafirmó su propósito de mantener la fiscalización sobre estupefacientes toxicománígenos.

5.2.3.2. Protocolo de 1948

Durante las décadas de 1930 y 1940 el desarrollo de la Industria Farmacéutica trajo consigo la producción de productos sintéticos o sustancias creadas totalmente en laboratorio cuyos efectos ocasionaban dependencia en los individuos que las utilizaban. Si bien y hasta 1947 el número de productos sometidos a fiscalización internacional se limitaba en gran parte a los relacionados con la adormidera, el arbusto de coca y la planta de cannabis, la existencia de estas nuevas sustancias generó la necesidad de cuestionarse sobre la urgencia de control de estas drogas.

El objetivo central del Protocolo de 1948 fue el de colocar esas nuevas sustancias bajo la protección del derecho y el control internacional. El 1º de diciembre de 1949 entró en vigor este protocolo sometiendo entonces a fiscalización internacional, todas aquellas drogas que quedaban fuera del

hacer de esta actividad un aspecto regular de la agenda de sus organismos rectores" Así como juzga „la droga como un crimen contra la humanidad". (Ibid)

³¹ Oxford University Press. "World Drug Report 1997 Organización de las Naciones Unidas". Oxford, 1997. Página 123. "La justificación para llamar a las drogas ilícitas una industria es, en primer lugar, porque hay una gran demanda por el producto en cuestión, por lo tanto

ámbito de la Convención de 1931 y que producían efectos similares de dependencia física y psicológica en los individuos que las consumían.

5.2.3.3. Protocolo sobre el Opio de 1953

El Protocolo firmado en Nueva York, que entró en vigor el 8 de marzo de 1963, buscó limitar y regular el cultivo de la planta de adormidera, la producción, el comercio internacional y al por mayor y el uso del opio a las necesidades médicas y científicas. La intención era eliminar la superproducción legal mediante el control de la cantidad de opio que podía ser almacenado en los distintos Estados. Así, quedó especificado que sólo siete países podrían tener autorización para producir opio para exportar. A saber: Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, la URSS, y Yugoslavia. A fin de controlar el comercio se dotó a la ya existente Comisión Central Permanente (creada en 1925) de facultades de supervisión y represión. Sin embargo, las medidas sólo podían llegar a ser utilizadas con el consentimiento del gobierno interesado. Sólo en casos limitados, la Comisión podía imponer un embargo a la importación o exportación de opio.

5.2.3.4. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

Hacia 1960 el sistema de control de Estupefacientes había llegado a ser, en palabras de las Naciones Unidas, "excesivamente complicado"³², razón por la cual el Consejo Económico y Social decidió, según resolución 689 J (XXVI) del 28 de Julio de 1958, y de conformidad con el párrafo 4 del artículo 62 de la Carta de las Naciones³³, convocar a una conferencia de plenipotenciarios que se realizaría desde el 24 de enero hasta el 25 de marzo de 1961. El objetivo que planteó la convocatoria fue el de aprobar una convención de estupefacientes que **reemplazara con un solo instrumento los tratados multilaterales existentes, redujera el número de órganos internacionales creados hasta entonces, tomara medidas para fiscalizar la producción de las materias primas de los estupefacientes y limitara el uso de estupefacientes a fines médicos y científicos a fin de mantener el balance entre demanda y oferta de estupefacientes para los usos señalados.**

existe un mercado para drogas ilícitas, y en segundo lugar, la demanda envuelve un proceso extenso y complejo de producción, manufactura, distribución e inversión." (Íd.)

³² Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas". Viena, 1992. Página 75.

³³ Refiriéndose a las funciones y poderes del Consejo Económico y Social, la Carta de las Naciones Unidas señala Artículo 62, Parágrafo 4: "It may call, in accordance with the rules prescribed by the United Nations, international conferences on matters falling within its

La Convención, a la que asistieron 73 Estados³⁴, entró en vigor el 13 de diciembre de 1964 y fue enmendada por el Protocolo de 1972. Es considerada como uno de los esfuerzos internacionales más importantes para la fiscalización de estupefacientes. En el preámbulo, la Convención señala que este trabajo de control responde a la preocupación que existe en los Estados que "reconocen que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad"³⁵. Según la Convención la "salud física y moral de la humanidad" está siendo amenazada a través del problema del uso indebido de drogas. Esencial es el llamado a la cooperación internacional orientado por principios idénticos y objetivos comunes.

Las Naciones Unidas tenían tres propósitos al redactar la Convención Única de 1961:

1. Codificar todas las normas de los tratados multilaterales existentes en la materia.
2. Simplificar el mecanismo de control de estupefacientes a fin de fortalecer los efectos de los esfuerzos del trabajo internacional. Por ello "La Comisión Central Permanente y El Órgano de Fiscalización de Estupefacientes se convirtieron en un solo órgano unificado, esto es: La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)".³⁶
3. Extender los sistemas de fiscalización existentes al cultivo de plantas que constituyen la materia prima de los estupefacientes naturales. Como resultado de ello fueron prohibidas las prácticas como fumar opio, comer opio, masticar las hojas de coca, fumar hachís o utilizar la planta de cannabis para propósitos no médicos. Para este fin se sugiere que sean los Estados los que establecen o mantienen ciertos monopolios. En el artículo 23 de la Convención de 1961 se establece la necesidad de crear y designar una administración nacional especial para adelantar las disposiciones de la Convención:

competencia". "El Consejo puede convocar a conferencias internacionales en aspectos que caigan dentro de su competencia, de acuerdo con las reglas prescritas por las Naciones Unidas." (Íd.)

³⁴ Los Estados que estuvieron presentes fueron: Afganistán, Albania, Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Camerún, Canadá, Congo (Leopoldville), Costa Rica, Chad, Checoslovaquia, Chile, China, D. R. Congo, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Haití, Hungría, India, Indonesia, Irak, Irán, Israel, Italia, Japón, Jordania, Líbano, Liberia, Madagascar, Malí, México, Mónaco, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Unida, República de Corea, República Dominicana, República Federal de Alemania, República Socialista de Bielorusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Rumanía, Santa Sede, Senegal, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Estuvieron presentes los organismos especializados: Organización de Aviación Civil Internacional, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, La Organización Mundial de la Salud. Así mismo se hicieron presentes diversas organizaciones no gubernamentales.

³⁵ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin fecha de Edición. Página IV.

³⁶ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin fecha de Edición. Artículo 9 de la Convención señala la composición y las funciones de la Junta; el artículo 10 especifica la duración del mandato y remuneración de los miembros de la Junta; el artículo 11 plantea el reglamento de la Junta.

Organismos Nacionales para la Fiscalización del Opio: i. Las Partes que permitan el cultivo de la Adormidera para la producción de opio deberán establecer y mantener una o más instituciones oficiales para desempeñar las funciones que se le asignan. ii. La institución u organismo designará las zonas y las parcelas de terreno en que se permitirá el cultivo de la adormidera para la producción del opio. iii. Sólo podrán dedicarse a dicho cultivo los cultivadores que posean una licencia expedida por el organismo. iv. Cada licencia especificará la superficie en la que se autoriza el cultivo. v. Todos los cultivadores de adormidera estarán obligados a entregar la totalidad de sus cosechas de opio al organismo. El organismo comprará y tomará posesión material de dichas cosechas. vi. El organismo tendrá el derecho exclusivo de importar, exportar, dedicarse al comercio al por mayor y mantener las existencias de opio, opio medicinal o preparado de opio.³⁷

El artículo 26 establece el mismo mecanismo de control para el arbusto y las hojas de coca, pero en este caso la función del organismo estatal será solamente la de tomar posesión material de la cosecha lo más pronto posible. Además buscará arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan de manera silvestre y destruir los que se cultiven ilícitamente. Mientras que el artículo 28 sobre la fiscalización de la Cannabis señala que se establecerá el mismo sistema de fiscalización de la adormidera. En este caso si el organismo oficial no lleva a cabo las exportaciones o importaciones del producto se requerirá de una licencia, así como se controlarán a través de una autorización estas transacciones.

Dentro de este mismo objetivo de fiscalización se impone a los Estados la obligación específica de limitar la producción de plantas de estupefacientes exclusivamente a la cantidad necesaria para fines médicos y científicos.

Un elemento decisivo para evitar la desviación de sustancias legales hacia el mercado ilícito fue el sistema de previsiones (artículos 12, 19), según el cual los Estados informarían a la Junta las Previsiones que requieren con base a datos estadísticos anuales. Cabe hacer notar, que sobre este aspecto todavía existe un hueco operacional ya que no todos los países presentan anualmente este informe, "No annual estimates of narcotic drugs requirements have been received for the last three consecutive years from following 21 States: Afghanistan, Albania, Angola, Bosnia and Herzegovina, Cameroon, Comoros, Djibouti, El Salvador, Gabon, Kenya, Liberia, Malawi, Marshall Islands,

³⁷ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin fecha de edición. Páginas 30-31.

Mauritania, Republic of Moldova, Rwanda, Somalia, Sudan, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Tuvalu and Zambia."³⁸

El trabajo conjunto de las Partes y las Naciones Unidas se percibe como alfa y omega en el desarrollo de políticas de control contra el uso indebido de estupefacientes, ya que con base en la información anual obligatoria de los Estados (artículos 15,18,20) es posible la orientación de políticas de control por parte de la Organización de Naciones Unidas.

En la evaluación sobre "Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas" realizada por la Junta en 1994, se sugiere, por ejemplo, incluir los estupefacientes sintéticos a las listas de control con un sistema de previsiones simplificadas similar al de sustancias sicotrópicas. La recomendación surge como resultado de las nuevas tendencias de consumo evidenciadas, según las cuales el consumo, producción y comercio de estas sustancias a nivel ilegal se ha multiplicado en los últimos años. Asimismo plantea la necesidad de fiscalizar también la paja de la adormidera, ya que el régimen de opio no se aplica a ella y durante las últimas décadas se ha evidenciado su utilización en la fabricación ilegal. Respecto al cannabis y a la coca se menciona la necesidad de disipar determinadas ambigüedades. Por ejemplo, clasificar los productos derivados de la coca por su contenido de tetrahidrocannabinol, mientras que respecto a la erradicación de la tradición de masticar coca sugieren "efectuar una evaluación fidedigna de la costumbre de masticar coca, así como que la Organización Mundial de la Salud emprenda un análisis científico del valor y los riesgos del finate de coca".³⁹

Dos aspectos de controversia continua están relacionados con el artículo 36 y con el artículo 14 de la Convención. En primer lugar, el artículo 36, referido a las disposiciones penales, especifica que "a reserva de lo dispuesto por su Constitución cada una de las partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, oferta en general, ofertas de venta, distribución com pra, venta despacho de cualquier concepto, conreteaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes (...) se consideren delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con pena de prisión u otras penas de privación de la libertad". Asimismo señala en el párrafo 2 iv. la posibilidad de proceder a la extradición, como elemento del derecho

³⁸ International Narcotics Control Board. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". Viena, 1996. Página 14-18. "No se han recibido las previsiones anuales de las drogas requeridas por tres períodos consecutivos por los siguientes 21 países: Afganistán, Albania, Angola, Bosnia y Herzegovina, Camerún, Camerún, Djibuti, El Salvador, Gabón, Kenia, Liberia, Malawi, Islas Marshall, Mauritania, República de Moldova, Ruanda, Somalia, Sudán, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Zambia." (Ídla)

³⁹ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. "Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas". Suplemento del Informe correspondientes a 1994. Viena, 1994. Páginas 15-18.

internacional a fin de hacer verdaderamente punible los actos cometidos por los narcotraficantes en cualquier parte del mundo. La discusión respecto a este artículo se ramifica en dos vertientes: Por un lado quienes afirman que penalizar el consumo y cultivo de algunas sustancias implica acabar con tradiciones arraigadas culturalmente a través de los años, razón por la cual se viola la decisión interna del país. De otra parte, algunos políticos han sugerido que la convención es un elemento de interferencia internacional en el derecho y procesamiento nacional de delincuentes⁴⁰. El experto en control de drogas del programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de la Droga, señala a este respecto que, "partiendo del hecho que es la misma comunidad de países la que conforma las Naciones Unidas, las Convenciones han sido elaboradas con asistencia de la comunidad internacional, han sido un trabajo mancomunado a través de muchos años. Las Convenciones no fuerzan a ningún país a tomar acciones per se, ni trata de intervenir en su política interna, de lo que se trata es que un país mejore el control de drogas ilícitas. Diferentes países adoptan las Convenciones de manera parcial, porque consideran que su legislación se vería afectada. Esto es, a través de Reservas. Pero reafirmo, las Convenciones son instrumentos generales. Por eso la extradición se nombra como un elemento muy útil de castigo penal a nivel mundial."⁴¹

El segundo punto de controversia relacionado con las medidas de la Junta para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la convención, descritas en el artículo 14, indican que: "Si la Junta tiene razones objetivas para creer que las finalidades de la presente convención corren un grave peligro porque una parte, un país o un territorio no ha cumplido las disposiciones de la presente Convención, tendrá derecho a proponer al gobierno interesado la celebración de consultas o solicitarle explicaciones. (...) La Junta podrá pedir al gobierno interesado, después de comprobar que es necesario proceder así, que adopte las medidas correctivas que las circunstancias aconsejan. (...) Si la Junta considera que el gobierno interesado ha dejado de dar las explicaciones satisfactorias que le han solicitado, o de adoptar las medidas correctivas que se le han pedido, podrá señalar el asunto de atención de las partes, del Consejo y de la Comisión. (...) La Junta podrá, si se ha comprobado que es necesario proceder así, recomendar a las partes que cesen de importar drogas del país interesado, de exportarlas a él durante un período determinado o hasta que la Junta quede satisfecha con la situación existente en ese territorio o país."⁴² Sobre este hecho hay discusión debido a la falta de información. Como se anotó anteriormente no todos los países presentan los informes anuales, ni

⁴⁰ En el libro escrito por el jurista colombiano Pedro Pablo Canargo sobre "Las Convenciones de las Naciones Unidas contra el Narcotráfico. Las Reservas de Colombia", publicado por Jurídica Radar 1995, el autor hace un análisis de las tres convenciones existentes sobre el uso ilegal de estupefacientes y critica básicamente los procedimientos penales a los cuales se ven sujetos los Estados que firman estos tratados internacionales.

⁴¹ Zervaas, Dave Paul, experto en el Control de Drogas del PNUFID. Entrevista realizada por la autora del texto en la sede de Viena, Austria, el 16 de mayo de 1996.

⁴² Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin año de edición. Páginas 23-24.

presentan datos relacionados con las previsiones necesarias o existentes. De otra parte la situación política, social o económica de un país puede afectar el envío de la información, sin la cual no es posible determinar los problemas.

Un punto interesante de ayuda internacional y cooperación directa se refiere a la asistencia técnica y financiera que puede prestar la Junta a los países que no se encuentren en condiciones de implementar soluciones (artículo 14 bis), así como a los acuerdos conducentes a la creación de centros regionales, como elementos de investigación científica y de educación para combatir los problemas que originan el uso y el tráfico de estupefacientes.

A nivel de ayuda a los toxicómanos y tratamiento médico a quienes sean juzgados por algunos de los delitos señalados, deja entrever únicamente ayuda a quienes ya están dentro del problema, mas en ningún caso un elemento de prevención. Con el protocolo que emienda esta convención se trata de reforzar este aspecto cuando subraya la necesidad de facilitar servicios de tratamiento y rehabilitación a quienes hacen uso indebido de los estupefacientes, recalcando que el tratamiento, la educación, el postratamiento, la rehabilitación y la reintegración social deben considerarse como posibilidades alternativas o añadidas al encarcelamiento para quienes han cometido delitos relacionados con estupefacientes.

En relación con la lucha contra el tráfico ilícito (artículo 35), se deja al nivel nacional las acciones preventivas y represivas contra el tráfico ilícito, aunque motiva a la ayuda internacional.

En noviembre de 1996, 158 Estados se habían adherido a la Convención Única de 1961. Los países que todavía no han accedido están ubicados 10 en África, 5 en América, 5 en Asia, 3 en Europa y 6 en Oceanía. Asimismo los Estados que hacían parte de la antigua República Socialista Soviética no han indicado si intentan adherirse a la convención. Países como Azerbaiján, Belice, Bhután, El Salvador, Grenada, Guyana, Saint Vincent, Tayiquistán y la República de Tanzania, pronto entrarán a hacer parte de los países de la Convención del 61, en la medida en que se adelanta la creación de mecanismos que faciliten la puesta en marcha de la Convención. Mientras que Afganistán, Argelia, Bielorusia, Chad, Líbano, Marruecos, Myanmar, Nicaragua, Paquistán, Arabia Saudita, Turquía, Ucrania y Zambia firmaron la Convención de 1961, pero sin embargo no se han adherido o ratificado el protocolo de 1972.

5.2.3.5. Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971

En la década de los años 70, se reconocieron los efectos nocivos de sustancias conocidas como sicotrópicas, drogas de tipo anfetamina, sustancias hipnótico-sedantes y alucinógenos, todos artificiales, por cuanto se mostró que estas drogas eran capaces de alterar el comportamiento y el ánimo, además de crear efectos de dependencia. Ya que hasta 1971, las únicas drogas sujetas a control eran los estupefacientes, de acuerdo con lo especificado en la Convención de 1961, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó a una conferencia de plenipotenciarios a fin de aprobar un convenio sobre sustancia sicotrópicas. En resolución 1474 (XLVIII) y de conformidad con el párrafo cuatro del artículo 62 de la Carta de las Naciones Unidas se dio cita a una conferencia desde el 11 de Enero hasta al 21 de febrero de 1971 en Viena. A esta invitación respondieron 71 Estados⁴³ que deliberaron un proyecto de protocolo preparado por la Comisión de Estupefacientes y otros documentos preparados por el Secretario General. El Convenio, sin embargo, solo entró en vigor el 16 de agosto de 1976 y en él se amplió la fiscalización a alucinógenos como el LSD (dietilamida del ácido lisérgico) y la mescalina, estimulantes como las anfetaminas y sustancias hipnótico-sedantes como los barbitúricos.

Si bien el convenio de 1971 señaló que estas sustancias atacaban la salud física y moral de la humanidad, y que su uso indebido genera problemas sanitarios y sociales, se reconoció que el uso de estas sustancias sicotrópicas era indispensable para fines médicos y científicos y por ello su restricción debía ser controlada. Para este fin se estableció en 1971 el Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, que tuvo como objetivo ayudar en la lucha contra la producción, el tráfico y el uso ilícito de drogas desarrollando planes a largo y corto tiempo, seleccionando adecuadamente las agencias que adelantarían esos programas, monitoreando la implementación de las actividades, evaluando sus resultados y diligenciando la consecución de capital para adelantar los proyectos. Durante su existencia, el Fondo estuvo financiado totalmente por contribuciones voluntarias de los gobiernos, así como fuentes no gubernamentales.

Debido a la gran diversidad de sustancias que comenzaron a ser objeto de fiscalización a través de este convenio, la clasificación de las sustancias en cuatro listas tuvo en cuenta aspectos como:

⁴³ Los países que asistieron a la Convención fueron: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Birmania, Brasil, Bulgaria, Camerún, Canadá, Colombia, República Democrática del Congo, Costa Rica, Chile, China, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Honduras, Hungría, India, Iraq, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Mónaco, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Unida, República de Corea, República Dominicana, República Federal de Alemania, República Socialista Soviética de Bielorusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Ruanda, San Marino, Santa Sede, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Venezuela, Yugoslavia.

A la Conferencia también asistieron organismos especializados, caso de la Organización Mundial de la Salud, así como organismos no gubernamentales, caso de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

riesgos derivados del uso indebido de esa sustancia, propiedades toxicom anígenas y variabilidad de sus valores terapéuticos.

En la Lista I figuran las sustancias totalmente prohibidas, excepto para fines científicos y médicos muy limitados, manejadas por personas debidamente autorizadas en centros médicos o científicos bajo la fiscalización directa de los gobiernos o aprobados por ellos. El artículo 7 de la Convención del 71 expresa la necesidad de crear un régimen en especial de licencias o autorizaciones previas que estarán estrictamente vigiladas. En relación al uso médico y científico se exige la creación de registros de adquisición y detalles de uso, los cuales deberán ser conservados durante dos años. Mientras que las actividades de importación y exportación quedarán prohibidas, excepto mediante procedimientos específicos, "las partes (...) f. prohibirán la exportación e importación excepto cuando el exportador como el importador sean autoridades competentes u organismos del país o región exportador e importador, respectivamente, u otras personas o empresas que estén expresamente autorizadas por las autoridades competentes de su país o región para este propósito"⁴⁴.

Respecto a las listas II, III y IV el convenio dispone que cada una de las Partes aplique medidas específicas de fiscalización no sólo las establecidas en la convención, sino además las que considere adecuadas para limitar a fines médicos y científicos, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el almacenamiento, el comercio, el uso y la posesión. El artículo 4 señala la posibilidad que personas transporten pequeñas cantidades de las sustancias de las listas II, III y IV siempre y cuando sean para uso personal y se pueda comprobar que han sido obtenidas legalmente. El artículo 5, párrafo 3, vuelve a enfatizar en la necesidad de expedir una autorización legal para la posesión de dichas sustancias; mientras que el artículo 5 del convenio especifica claramente la creación de un régimen de licencias u otro régimen de fiscalización análogo a fin de ejercer un control sobre todas las personas y empresas que se dediquen a la fabricación, el comercio (importación, exportación) o la distribución de las sustancias, así mismo exhorta a los gobiernos para que presten rigurosa atención sobre la calificación de las personas que obtienen esa licencia, "las Partes exigirán que todas las personas a quienes se concedan licencias en virtud del presente convenio, o que estén de otro modo autorizadas tengan las cualidades idóneas para aplicar fiel y eficazmente las disposiciones de las leyes y reglamentos que se dicten para dar cumplimiento a este convenio"⁴⁵. En este mismo sentido, el artículo 9, exige que las sustancias de las listas II, III y IV se suministren exclusivamente con receta médica, cuando se destinen al uso de particulares, y de conformidad con las exigencias de

⁴⁴ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971". Viena. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Páginas 14-15.

⁴⁵ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971". Viena. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Página 15.

la buena práctica médica. Se prohíbe, sin embargo, la propaganda de las sustancias sicotrópicas a través de los medios de comunicación u otros medios y dirigidas al público en general a fin de evitar el mal uso de las mismas. Además, según reglamento de la Organización Mundial de la Salud, se exigirían etiquetas y/o folletos que acompañen los paquetes en los que se indiquen las instrucciones de uso y advertencias necesarias para la seguridad del usuario (artículo 10). Una última medida a este respecto lo constituye el artículo 11 en el que se exigen registros no sólo para las sustancias de la lista I, sino también para las listas II, III y IV. Registros que deben conservarse por un mínimo de dos años.

Las disposiciones relativas al comercio internacional dejan entrever la necesidad de un trabajo mancomunado de las Partes que adelantan cualquier tipo de intercambio. Es así como el artículo 12 dispone que para la importación y exportación tanto las sustancias de la lista I como de la II se obtenga una autorización separada en un formulario especial establecido por la comisión a fin de controlar la llegada o la salida de sustancias dos veces como mínimo. Por esta razón, las exportaciones a apartados postales, almacén de aduanas o cambio de embalaje sin autorización quedan completamente prohibidas.

Este control requiere la creación de una administración especial, esbozada en el artículo 6 del convenio, que tendrá como objetivo básico la fiscalización de las sustancias, el control de los registros, la expedición de los permisos y la comprobación de la efectividad del control.

Aunque si bien el convenio es bastante específico en medidas de control sobre las llamadas sustancias psicoactivas (sustancias de las listas I, II, III y IV), cabe hacer notar que en reporte de la Junta de 1996, se señala el hecho de que muchos gobiernos no han tomado iniciativas para una verdadera fiscalización, lo que se ha constituido en una buena oportunidad que han sabido aprovechar las organizaciones criminales del narcotráfico. "Approximately 170 States and Territories annually provide the Board with statistical reports on psychotropic substances. Unlikely the situation with narcotic drugs, diversion of psychotropic substances from the licit manufacture and trade still occurs as a result of inadequate control mechanisms in some countries. (...) A few Parties to the 1971 Convention, including Belgium, Canada, Luxembourg and New Zealand do not yet control international trade in all substances in schedules 3 and 4 of that convention and do not report to the Board on exports and imports of some of those substances. This situation has led to a serious gap in the control of the international trade in psychotropic substances, a gap that could be

exploited by drug traffickers."⁴⁶ De igualm ente en reportes de 1994, así com o en el de 1996, la Junta recom ienda tom ar las m ism as medidas de control para la im portación y exportación de sustancias de las listas III y IV a fin de evitar que éstas se desvíen al uso ilícito, ya que según el convenio de 1971, artículo 16, no se obliga a los gobiernos a facilitar a la Junta inform ación detallada sobre im portaciones y exportaciones.

A través de esta convención, la O rganización M undial de la Salud adquiere un papel protagónico, no sólo por la orientación hacia la investigación, sino tam bién porque es ella la única entidad decisiva para inform ar a la Com isión de Estupefacientes sobre la necesidad de cam biar una sustancia de lista o añadir otra nueva según se haya identificado su peligro para la salud pública. "(...) La O rganización M undial de la Salud com unicará a la Com isión un dictamen sobre la sustancia, incluido el alcance o probabilidad el uso indebido, el grado de gravedad del problem a sanitario y social y el grado de utilidad de la sustancia en terapéutica médica, junto con cualquier recom endación sobre las medidas de fiscalización, en su caso, que resulten apropiadas según el dictamen"⁴⁷. En 1994 se sugirió en el informe anual de la Junta de ese año, modificar los procedim ientos sobre inclusión de sustancias en las listas, ya que "los m ecanism os de evaluación son complejos y requieren mucho tiempo para la O rganización M undial de la Salud. (...) Com o consecuencia del tiempo que lleva el proceso, las decisiones sobre la inclusión se retrasan considerablem ente, lo que perm ite que se propaguen nuevas drogas objeto de uso indebido."⁴⁸

A través de esta convención las Partes se com prom eten igualm ente a sum inistrar inform es anuales estadísticos a la Junta, en los que se incluyan especificaciones sobre las m odificaciones im portantes legislativas respecto a las sustancias sicotrópicas, así com o acontecim ientos relevantes respecto a tráfico, incautaciones, modus operandi de las organizaciones crim inales y tendencias. A este respecto, la Junta ha presionado constantem ente a través de los inform es anuales que publica, sobre la falta de inform ación com o consecuencia del no envío de esa inform ación por parte de algunos Estados⁴⁹.

⁴⁶ Control Board. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". United Nations, V iena 1996, New York 1997. Página 22. "A proxim adam ente 170 Estados y territorios sum inistran anualm ente a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes reportes estadísticos sobre sustancias psicoactivas. A diferencia de la situación con los narcóticos, la desviación de sustancias psicoactivas de la producción y el m ercado legal todavía ocurre com o resultado de un inadecuado m ecanism o de control en algunos países. (...) Pocas partes de la Convención de 1971 incluyendo Bélgica, Canadá, Luxemburgo y Nueva Zelanda, no controlan todavía el com ercio internacional de todas las sustancias de las listas 3 y 4 de la convención, y no reportan a la Junta las exportaciones e im portaciones de algunas de estas sustancias. Esta situación ha conllevado a que exista un serio hueco en el control del com ercio internacional en sustancias sicotrópicas. Un hueco que puede ser explotado por los traficantes." (Íd.)

⁴⁷ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas 1971". V iena. Documento para uso oficial únicam ente, sin fecha de edición. Artículo 2, párrafo 4. Páginas 8-12.

⁴⁸ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. "Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas", Suplem ento del Informe correspondiente a 1994. V iena, 1994. Nueva York, 1995. Página 15.

⁴⁹ Control Board. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". V iena, 1996, Nueva York, 1997. En las páginas 21 y 22, señala sobre la cooperación con los gobiernos y anota: "While most Parties to the 1971 Convention have regularly submitted annual

La Convención de 1971 vuelve a hacer énfasis, a través del artículo 22, sobre las disposiciones penales a través de las cuales se debe considerar como delito todo acto contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este convenio, si se cometan intencionalmente. Afirmó su apoyo a medidas como la extradición y señaló que los delitos definidos deben dar lugar a la extradición, en caso de existir el tratado.

La Convención de 1971 vuelve su interés sobre el uso indebido de sustancias sicotrópicas y la necesidad de prevenir su consumo. En esta ocasión las medidas y la percepción de la situación son más claras y específicas ya que sugiere además de fomentar medidas respecto al consumo, la formación de personal para adelantar los tratamientos de rehabilitación, readaptación social y postratamiento. El artículo 20 deja entrever la necesidad no sólo de controlar la producción de sustancias para evitar que se desvíen hacia fines ilícitos, sino también de brindar ayuda a quienes ya han sido afectados por el consumo de drogas.

En 1996, 146 Estados hacían parte de la Convención de 1971, la Junta llama la atención en su informe de 1996 sobre el hecho de que Austria es el único país altamente industrializado que aún no ha ratificado la convención de 1971, a pesar de que su gobierno ha repetido constantemente su intención de hacerlo, razón por la cual la Junta urge a Austria de implementar la decisión e introducir un efectivo sistema de control para todas las sustancias sicotrópicas. Otros Estados que todavía no han firmado la Convención de 1971 son Azerbaiyán, Belice, Bhután, El Salvador, Haití, Honduras, República Islámica del Irán, Kenia, Nepal, Omán, Santa Lucía, Saint Vincent y las Grenadinas, Tayiquistán y la República de Tanzania. Aunque algunos países ya firmaron la Convención del 1988, la firma de la Convención de 1971 se presenta como requisito indispensable.

5.2.3.6. Estrategia Internacional para la Fiscalización del Uso indebido de Drogas de 1981

Este programa básico de acción quinquenal (1982-1986) promovido por la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, trató, con base en propuestas de acción por parte de los Estados Miembros, fortalecer la lucha contra el uso indebido, el tráfico, así como mejorar los

statistical reports, the Board is concerned about the fact that the requisite data have not been received for three or more years from the following States: Afghanistan, Bosnia and Herzegovina, Chad, Gabon, Gambia, Malawi, Mauritania, Rwanda, Somalia, the former Yugoslav Republic of Macedonia and Zambia." "Mientras que la mayoría de las Partes de la Convención de 1971 han suministrado anualmente reportes estadísticos, la Junta está preocupada por el hecho de que la información requerida no ha sido recibida durante más de tres años por los siguientes Estados: Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Chad, Gabón, Gambia, Malawi, Mauritania, Ruanda, Somalia, la antigua República yugoslava de Macedonia y Zambia." (I'dla)

aspectos de fiscalización, tratamiento, rehabilitación y sustitución de cultivos, como respuesta a la creciente ola de consumo que se vivía a nivel mundial.

La Estrategia que enfatizaba en la cooperación internacional para combatir el uso indebido y el tráfico ilegal planteó los objetivos de: * mejorar los sistemas de fiscalización de drogas, * lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda legítimas de drogas, * erradicar la oferta ilícita de drogas, * reducir el tráfico ilícito, * reducir la demanda ilícita y mejorar la prevención respecto al uso inapropiado de drogas ilícitas * ofrecer tratamiento, rehabilitación y reintegración social a los toxicómanos.

A fin de lograr los objetivos mencionados, fue necesario que la Comisión emprendiera una labor internacional a fin de lograr la vinculación de mayor número de Estados en las Convenciones, así como de impulsar la participación de las organizaciones no gubernamentales y de impulsar la cooperación entre los gobiernos.

Respecto a la evaluación de los resultados, los informes brindados por el Consejo Económico y Social a la Asamblea General señalaron "un rápido aumento del nivel de complejidad de la masiva red mundial de traficantes de drogas ilegales" así como "la difusión de las sustancias perniciosas a través de todos los niveles de los estratos socioeconómicos de la mayoría de los Estados Miembros."⁵⁰

Esta estrategia sentó las bases para una lucha dirigida directamente al tráfico ilegal, que algunos años más tarde se realizaría a través de la Convención de 1988.

5.2.3.7. Declaración de 1984 sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas

Esta primera declaración internacional directamente contra el tráfico y el uso ilícito de drogas aprobada el 14 de diciembre de 1984, enfatizó que "la producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícitos de drogas obstaculizan el progreso económico y social, constituyen una grave amenaza a la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional."⁵¹

⁵⁰ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. "Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas". Viena, 1992. Páginas 80-81.

⁵¹ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. "Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas". Viena, 1992. Página 81.

Con esta declaración se buscó que los Estados Miembros intensificaran los esfuerzos y coordinaran estrategias, no sólo de represión sino también alternativas económicas, sociales y culturales.

Paralelo a este desarrollo en las Naciones Unidas, cabe hacer notar que la orientación estadounidense con respecto a las drogas desde fines de la década de los 70 se había endurecido. Ya en 1976 se había creado el Comité de Control sobre el Abuso de Narcóticos. En principio la administración Reagan consideró el problema de manera un poco más flexible ya que las prioridades de defensa nacional se encontraban centradas en otros aspectos. " (...) The Reagan administration's Department of Defense (DOD) viewed the matter in an altogether different light. Fighting the drug war was not seen as part of DOD's mission, essentially because it could not be won in any acceptable definition of the term. Further, the ongoing cold war with the Soviet Union and its allies still commanded the nation's defense priorities."⁵² Sin embargo, el 8 de abril de 1986 el Presidente Reagan declaró, según la directiva de decisión de seguridad nacional N°. 221, que "drug production and trafficking comprised a threat to the security of Americas."⁵³ Así comienza un capítulo de represión al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que de forma paralela estaba adelantándose también a través de las Naciones Unidas.

De la Estrategia quinquenal y de la Declaración contra el tráfico y producción ilegales comienza a esbozarse la Convención del 88, resultado de un estudio adelantado en primera instancia a través de la Conferencia de 1987.

5.2.3.8. Conferencia Internacional de 1987 sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas

Este encuentro internacional convocado por el ex-Secretario General Javier Pérez de Cuéllar, fue la primera conferencia de las Naciones Unidas a nivel ministerial que abordó el tema del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

La Conferencia se realizó en Viena del 17 al 26 de junio de 1987 y reunió a 138 Estados representados básicamente por ministros de gabinete. Esta reunión condujo a la adopción del "Plan

⁵² Bruce M Bagley, Bruce M Walker III, William O. "Drug Trafficking in the Americas". Transaction Publishers. New Brunswick U.S.A. y Londres, 1994. North-South Center. University of Miami. Páginas 7-8. "Pero el Departamento de Defensa de la administración Reagan miró el problema desde otra perspectiva. Pelear la guerra de las drogas no era visto como una parte de la misión de Departamento de Defensa, esencialmente porque no se pudo ganar ninguna definición aceptable del término. Además, el proceso de la guerra fría con la Unión Soviética y sus aliados todavía comandaba las prioridades de la defensa nacional." (Ibid)

⁵³ Bruce M Bagley, Bruce M Walker III, William O. "Drug Trafficking in the Americas". Transaction Publishers. New Brunswick U.S.A. y Londres, 1994. North-South Center. University of Miami. Páginas 7-8. "Que la producción y el tráfico de drogas conllevan una amenaza a la seguridad de las Américas." (Ibid)

Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras atinentes a los problemas del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas" en el que se especificaban 35 objetivos.

El Primer capítulo sobre prevención y reducción de la demanda ilícita de estupefacientes, planteó la necesidad de mayor investigación científica sobre el uso indebido de drogas, a fin de establecer informaciones sistemáticas que pudiesen ayudar en la preparación de programas nacionales de educación dirigidos a la prevención, especialmente en los jóvenes. Subrayó el papel importante de las actividades culturales y deportivas como alternativas al uso indebido de drogas. Se pidió a los medios de comunicación su participación en la difusión de mensajes que crearan conciencia del problema.

El segundo capítulo abogó por el fortalecimiento y la ampliación de las medidas de fiscalización de la oferta de drogas, a fin de lograr un uso racional de los productos farmacéuticos en los cuales haya sustancias sicotrópicas y por la determinación de los lugares en donde existen plantaciones ilícitas a fin de lograr su erradicación. Por primera vez se mencionó la necesidad de controlar los precursores químicos y algunos equipos indispensables para la elaboración de drogas ilegales.

El capítulo III se centró en la necesidad de la represión al tráfico ilícito, a través del control a las compañías de transporte, así como a la fiscalización de las instituciones financieras para evitar el blanqueo de utilidades provenientes de la venta de la drogas. En relación a la penalización abogó para que se facilitaran los procedimientos para la extradición, se establecieran sanciones penales adecuadas para los traficantes juzgados. También instó a los gobiernos a tomar medidas para una cooperación más eficiente a través de vigilancia en los accesos fronterizos, reglamentación de los servicios de correo y control de embarcaciones en alta mar y de aeronaves.

Finalmente, el cuarto capítulo retomó el problema de la rehabilitación social de los toxicómanos, a fin de reducir la frecuencia de propagación de otras enfermedades como el virus del SIDA y la hepatitis.

5.2.3.9. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

La Convención de 1988 concebida para castigar a los traficantes de drogas, privándolos de sus ganancias y de su libertad de movimiento, exigió de cuatro años de preparación hasta su realización

en Neue Hofburg, Viena, del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988. Ya desde 1984 la Asamblea General, en resolución 39/141 del 14 de diciembre del mismo año, había pedido al Consejo Económico y Social que solicitara a la Comisión de Estupefacientes la elaboración de un proyecto de convención contra el narcotráfico. Durante 1987 y 1988 se realizaron documentos de trabajo por varios expertos gubernamentales que sentaron las bases para que el 25 de mayo el Consejo en resolución 1988/8 convocara a una conferencia de plenipotenciarios para adoptar una convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

106⁵⁴ Estados acordaron en el preámbulo de la convención que entró en vigor el 11 de noviembre de 1990, que, "las Partes se muestran profundamente preocupadas por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representa una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad."⁵⁵ Tres aspectos son claros en este preámbulo, se reconoce de una parte la penetración de este fenómeno en diversos grupos sociales y entre ellos la utilización de niños en las diferentes partes del proceso. De otro lado, se reconoce la vinculación existente entre tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas que generan desestabilización en la soberanía de los Estados, razón por la cual se enfatizó en juzgar al narcotráfico como una Actividad Delictiva Internacional, que exige un trabajo conjunto planificado de los Estados a fin de desactivarla. En tercera instancia se es consciente de que el tráfico ilícito genera altos rendimientos financieros que proporcionan la consecución de grandes fortunas, con las cuales esas organizaciones transnacionales "invaden, contaminan y corrompen las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad en todos sus niveles."⁵⁶

⁵⁴ Los 106 países son: Afganistán, Albania, Alemania, República Federal de Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Birmania, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Camerún, Canadá, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Chipre, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Honduras, Hungría, Indonesia, India, República Islámica del Irán, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe, Liberia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kuwait, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malta, Marruecos, Mauritio, Mauritania, México, Mónaco, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República Democrática Alemana, República Dominicana, República Socialista Soviética de Bielorusia, República Socialista Soviética de Ucrania, República Unida de Tanzania, Santa Sede, Senegal, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Surinam, Tailandia, Túnez, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Yugoslavia y Zaire.

Como organizaciones especializadas participaron entre otras: La Organización de Aviación Civil Internacional, Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Unesco y la Organización Mundial de la Salud.

⁵⁵ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin fecha de edición. Página 9.

⁵⁶ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin fecha de edición. Página 9.

Estos tres aspectos enunciados enmarcan la nueva dirección de la lucha contra el narcotráfico, en la medida que se observa como un fenómeno económico que produce desestabilidad, corrupción y que además su lucha ocasiona la pérdida de vidas humanas.

Dos renglones innovativos en esta convención son, de una parte, la decidida determinación de luchar a través de medidas de control contra la desviación de precursores químicos y disolventes que suelen utilizarse en la fabricación de sustancias sicotrópicas y estimulantes, razón por la cual vuelve a ser requerida una intensificación de la cooperación internacional. Y de otra parte, el embargo preventivo y el decomiso de las utilidades y de los bienes obtenidos mediante el tráfico de drogas. Para ello se buscó facultar a los tribunales a fin de que puedan presentar o incautar documentos bancarios, financieros o comerciales, tratando de vencer así la barrera existente del conocido "secreto bancario".

El artículo 12 de la Convención del 88 sobre "sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias sicotrópicas" menciona la necesidad de que las partes tomen medidas para evitar la desviación de las sustancias que figuran en el cuadro I y II utilizadas en la fabricación ilegal de drogas, mientras que el artículo 13 se refiere directamente a los materiales y equipos destinados a la fabricación ilícita de drogas. Cabe hacer notar que la convención sólo establece en el artículo 12 medidas generales de fiscalización, dejando que los gobiernos traduzcan esas disposiciones en acciones específicas de control. Así por ejemplo subrayan en los párrafos 8 y 9 del artículo 12 que, "las partes tomarán las medidas que estén en oportunas para vigilar la fabricación y distribución de sustancias, así podrán: *controlar a todas las personas y empresas que se dediquen a la fabricación o a la distribución de tales sustancias, *controlar bajo licencia el establecimiento y los locales, *exigir que las importaciones estén correctamente etiquetadas (...)." ⁵⁷ Estos apartes dejan entrever que son realmente los Estados los responsables de adelantar la lucha, después de considerar las recomendaciones sugeridas a través de este artículo. Precisamente en el Informe de 1994, la Junta analizó la eficacia de los tratados de fiscalización y concluyó a este respecto que "uno de los problemas más graves de la vigilancia general del movimiento lícito de productos químicos, sobre todo de las sustancias del cuadro II, es que todavía hay gran número de países que no disponen de mecanismos que les permitan obtener información sobre las necesidades, la disponibilidad general y el uso con fines lícitos de las sustancias enumeradas en los cuadros. Se desconocen los fabricantes, distribuidores, importadores y exportadores de esas sustancias. En estas circunstancias es difícil ver cómo puede implantarse una

fiscalización adecuada."⁵⁸ Otro problema paralelo es la falta de interés de algunos Estados a fin de introducir medidas y cambios legislativos basados en el artículo 12 de la Convención. "algunos gobiernos pueden ser reacios a introducir amplios mecanismos nacionales de fiscalización por temor a que esos controles puedan ir en contra de las políticas nacionales de desregulación de la industria química, por ejemplo, o por preocupación por las repercusiones que puedan tener los controles sobre el comercio lícito de productos químicos."⁵⁹ De igual manera el informe de la Junta correspondiente a 1996 reportó sobre la ausencia de la implementación del artículo 12 de la Convención lo que ha generado un desequilibrio judicial a nivel mundial. "The Board has also noted a lack of uniform action by certain Governments. While some Governments exercise strict vigilance over their exports, often as a result of full cooperation with the industry, others do not. Legitimate industry in countries with tight controls may suffer if and when certain other countries do not apply the same level of vigilance, as the industry of countries with lax controls may consequently take undue advantage of the situation while allowing drug traffickers to benefit as well."⁶⁰ Para 1996 sólo 117 Estados y Territorios entregaron a la Junta información relacionada con las medidas del y resultados de la puesta en marcha del artículo 12.

En relación al blanqueo del dinero y la utilización de equipos o materiales con fines de producción ilícita son considerados delitos penales tanto en el artículo 3, sobre delitos y sanciones, como en el artículo 5 de la convención. "(...) la fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias del cuadro I y II sabiendo que han de utilizarse en el cultivo, la producción de ilícitos (...) la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados."⁶¹ Sin embargo la enumeración de delitos es extensa y cubre en los otros aspectos tanto de la Convención de 1961 como del Convenio de 1971. Así por ejemplo tanto "la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega de cualesquiera condiciones, el conataje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica (...) el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de

⁵⁷ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". Viena. Documento para uso oficial únicamente. Sin fecha de edición. Artículo 12. Páginas 25-28.

⁵⁸ Junta de Fiscalización de Estupefacientes. "Eficacia de los tratados de fiscalización internacional de drogas", suplemento del Informe correspondiente a 1994. Viena, Nueva York, 1995. Página 18.

⁵⁹ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. "Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas", suplemento del informe correspondiente a 1994. Viena, Nueva York, 1995. Página 18.

⁶⁰ International Narcotics Control Board. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". Vienna, New York, 1997. Páginas 32-33. "La Junta ha notado la falta de acción uniforme de ciertos gobiernos. Mientras unos gobiernos ejercitan estricta vigilancia en sus exportaciones, frecuentemente como resultado de una cooperación completa con la industria, otros no lo hacen. La industria legítima en los países con fuertes controles puede sufrir si otros países no utilizan el mismo nivel de vigilancia, en tanto que la industria de países con laxa vigilancia puede consecuentemente tomar una ventajosa situación mientras deja a los narcotraficantes beneficiarse de igual forma." (Íd.)

⁶¹ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Sicotrópicas de 1988". Viena. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 3, páginas 12-15.

producir estupefacientes⁶² constituyen la gama de hechos que las Partes se comprometen a tipificar como delitos penales en el derecho interno cuando se cometen internacionalesmente. Así se refuerza el llamado a la extradición en el artículo 6, como mecanismo para evitar cualquier clase de protección a los traficantes de drogas.

El Decomiso se llevará a cabo en cualquiera de los casos señalados como delitos penales en el artículo 3. Para este fin la convención urge la toma de medidas a fin de facultar a los tribunales u otras autoridades competentes a ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros y comerciales. Además enfatiza que "las partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario."⁶³ De lo que se trata con este artículo es de acabar con los llamados "paraísos bancarios" que le ofrecen a las organizaciones criminales internacionales lavar dinero e introducirlo en la economía legal. Ya desde 1990 los gobiernos han adoptado diversas medidas basándose, por ejemplo, en la directiva 91/308/ECC del Consejo de Comunidad Europea -10 de junio de 1991- sobre la prevención del uso del sistema financiero para el blanqueo del dinero. De igual forma la Comisión Interamericana para el control del Abuso de las Drogas (CIAD) ha desarrollado algunos modelos en los cuales se tipifican los delitos relacionados con el blanqueo de dinero relacionado con el tráfico ilícito de drogas y los delitos afines. Activo desarrollo se ha presenciado en las recomendaciones formuladas en el marco del Grupo de los 7. Sin embargo, las medidas son todavía muy recientes como para demostrar su eficacia. Internacionalmente se prefiere que muchos Estados estén esperando que esas medidas sean tomadas igualmente por otros países a fin de no perder el esfuerzo a nivel nacional. Además, la acción ilegal de lavado de dinero se ha ramificado y especializado en los últimos años, "two trends have characterized money laundering in recent years. The first of these is the increasing professionalization of the function. The internationalization of money laundering is the second major trend, and has been brought about two factors - first, the integration of financial markets into a complex, global entity; and second, the effort by traffickers to avoid detection by concentrating operations in countries where enforcement is weak and legislation absent or embryonic."⁶⁴

⁶² Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas de 1988". Viena. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 3, páginas 12-15.

⁶³ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas de 1988". Viena. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 5. Páginas 16-18.

⁶⁴ Oxford University Press. "World Drug Report 1997". International Drug Control Programme. United Nations. Oxford, 1997. Página 141. "Dos tendencias han caracterizado el lavado de dinero en años recientes. La primera de éstas es el incremento de la profesionalización de la función. La segunda gran tendencia es la internacionalización del lavado de dinero, lo que ha sido producido debido a dos factores -primero, la integración de los mercados financieros en una compleja entidad mundial; y segundo los esfuerzos de los narcotraficantes en evitar el descubrimiento a través de la concentración de operaciones en países en donde los órdenes jurídicos son débiles y la legislación al respecto está ausente o es embrionaria." (Idla)

Ya que los programas de rehabilitación, prevención y resocialización juegan aquí un papel importante, al señalarlo como un aspecto que permitiría reducir la oferta de sustancias ilícitas en el mercado, justificando que "si no se controla la demanda, la limitación del problema sobre lo ilícito no tendría éxito más que temporal o parcial"⁶⁵, la convención subraya respecto al juzgamiento de personas involucradas en cualquiera de los delitos tipificados que "las Partes pueden disponer que el delincuente sea sometido a medidas de tratamiento, educación, posttratamiento, rehabilitación o reinserción social. (...) Cuando la infracción sea de carácter leve, las Partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como la educación, rehabilitación o reinserción social, así como, cuando el delincuente sea un toxicómano, de tratamiento y posttratamiento."⁶⁶ Además dirige la atención hacia el hecho de tener en cuenta las circunstancias en las cuales fue desarrollado el hecho a fin de poder juzgar a un delincuente, esto es si hace parte de un grupo delictivo, o de una organización de crimen internacional, el empleo de violencia, lugar en donde se haya cometido el delito y grupo afectado.

Ya en varias ocasiones ha manifestado la Junta la necesidad de que paralelo al juzgamiento de los hechos delictivos se ofrezca a los autores de cualquier crimen tratamientos de rehabilitación que pueden llegar a sustituir una posible condena. Sin embargo con ello la Junta no está aceptando la legalización del consumo no terapéutico de drogas. Por el contrario han dado a conocer su decisiva determinación de que "la legalización del uso no sólo acarrearía graves riesgos para la salud pública y para la sociedad, sino que además no haría que disminuyesen considerablemente los delitos relacionados con las drogas, ni desbarataría las redes de las bandas delictivas organizadas."⁶⁷ En palabras del experto en Control de Drogas, Dave Zervaas, la discusión sobre la legalización es muy amplia y muchos países europeos han tenido opiniones divergentes en foros internacionales, pero la orientación de la ONU sigue siendo a la no legalización. "La ONU apoya el hecho de que una persona que consume drogas no sea considerada sólo como un criminal y puesta tras las rejas, sino que apoya el hecho de que sean brindados programas de rehabilitación y resocialización. En foros internacionales los países de la Unión Europea, por ejemplo, están en contra de la despenalización y sin embargo a algunos de esos países se les ve actuar y discutir en esos foros con opiniones divergentes. Lo que con ello puede percibirse es que hay contradicciones en las mismas políticas nacionales."⁶⁸

⁶⁵ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. "Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas", suplemento del informe correspondiente a 1994, Viena, Nueva York, 1995. Página 5.

⁶⁶ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1971". Viena. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 3, párrafo 4b,c y d. Página 14.

⁶⁷ Junta de Fiscalización de Estupefacientes. "Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas", suplemento del Informe correspondiente a 1994. Viena. Nueva York, 1995.

⁶⁸ Zervaas, Dave Paul, Experto en control de Drogas del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Entrevista realizada por la autora del texto, en las oficinas principales del programa en Viena, Austria, el 16 de mayo de 1997.

Al ser catalogado el narcotráfico como un crimen internacional, la convención buscó reforzar el trabajo conjunto internacional, comenzado con las anteriores convenciones, señalando de manera directa en el artículo 2, que el propósito de la Convención era "promover la cooperación entre las Partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional."⁶⁹ Importante en este punto fue la constatación de la soberanía e integridad territorial internos de los Estados al enfatizar que "una Parte no ejercerá en el territorio de otra Parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de esa otra parte por su derecho interno."⁷⁰ Sin embargo para mejorar el trabajo conjunto internacional y evitar este tipo de conflictos, la convención sugirió de manera paralela y como una medida de ampliar la cooperación internacional en el ámbito penal, la posibilidad de brindar asistencia judicial recíproca, a fin de fortalecer los mecanismos internos de juzgamiento y de cooperación internacional. El artículo 7 presenta un espectro de motivos dentro de los cuales se puede solicitar este tipo de asistencia judicial: "podrá ser solicitada para cualquiera de los siguientes fines: a) Recibir testimonios o tomar declaraciones a personas, b). Presentar documentos judiciales. c). Efectuar inspecciones e incautaciones. d). Examinar objetos y lugares. e). Facilitar información y elementos de prueba. f). Entregar originales o copias auténticas de documentos o expedientes relacionados con el caso, incluso documentación bancaria, financiera, social y comercial. g). Identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios."⁷¹ Igualmente el artículo 9 enumera otro tipo de cooperación y capacitación como el de mantener canales de comunicación entre organismos y servicios competentes a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de informaciones. Se apoya de manera decidida la creación de equipos conjuntos de trabajo de lucha contra el narcotráfico en la medida en que se respete la soberanía de la Parte en cuyo territorio se ha de realizar la operación. Asimismo se promueven los intercambios de personal y expertos a fin de adelantar capacitación en áreas de detección de sustancias, rutas y técnicas utilizadas, acopio de pruebas, planificación a través de seminarios o conferencias. La Convención da especial interés a la cooperación con los Estados de tránsito de la droga a los cuales se les proporcionará asistencia financiera para fortalecimiento de la infraestructura.

⁶⁹ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988". Austria. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 2, párrafo 1, página 12.

⁷⁰ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988". Austria. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 2, párrafo 3, página 12.

⁷¹ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988". Austria. Documento para uso oficial únicamente, sin fecha de edición. Artículo 7, párrafo 2, páginas 20-22.

En relación a la erradicación de cultivos apoya los programas de desarrollo rural integral que buscan ofrecer soluciones sustitutivas al cultivo ilícito y que son económicamente viables. Para ello señala como esencial el acceso a los mercados internacionales, la disponibilidad de recursos financieros y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas. Sea cual fuera el caso manifiesta con urgencia el respeto a los derechos humanos fundamentales y los usos tradicionales lícitos en los cuales exista evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.

Al primero de noviembre de 1996 el 72% de los Estados, esto es 137 países y la Unión Europea, habían ratificado la Convención de 1988 de las Naciones Unidas. Cabe señalar que todos los países de América son partes de la Convención de 1988, mientras que 17 países en África, 15 en Asia, 11 en Europa y 11 en Oceanía todavía no han firmado esta convención.

5.2.3.10. Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000 Programa Mundial de Acción

Una sociedad internacional libre del uso indebido de drogas fue el tema central que agrupó a los Estados Miembros en Asamblea General del 23 de febrero de 1990. En perspectiva de las Naciones Unidas era necesario examinar con carácter de urgencia la cuestión de la cooperación internacional con miras a ampliar el alcance y aumentar la eficacia en la lucha contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Para ese fin, el primer paso fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas para que asumiera las estructuras y funciones anteriores en esta esfera. Este programa comenzó su trabajo en marzo de 1991 con la responsabilidad exclusiva de coordinar y dirigir todas las actividades de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas.

La declaración política que acompaña al Programa Mundial de Acción es una suma de voluntades que busca un enfoque integral para combatir el fenómeno de las drogas, que plantea peligro para todos los países por igual. Vuelve a enfatizar que las "drogas constituyen una grave y persistente amenaza a la salud y al bienestar de la humanidad, la estabilidad de los países, las estructuras

políticas, económicas, sociales y culturales de todas las sociedades y la vida y la dignidad de millones de seres humanos, especialmente de los jóvenes."⁷²

Un aspecto innovativo es el de reconocer los vínculos existentes entre las actividades de demanda, producción, tráfico, consumo y distribución con las condiciones económicas, sociales y culturales de los países afectados. Por ello plantean la necesidad de fortalecer la cooperación internacional para con los países en desarrollo. Sugieren plantear estrategias de desarrollo dentro de las cuales la sustitución de cultivos se vea reforzada a través de una facilitación de la comercialización eficiente.

De manera igualmente franca encaran el poder corruptor de las actividades del narcotráfico, ya que por su excelente rendimiento económico permite que estas organizaciones criminales transnacionales penetren en las estructuras de los gobiernos, las actividades comerciales legítimas y la sociedad en general, donde su poder corruptor distorsiona el orden jurídico y vicia el desarrollo económico y social. Razón por la cual sugieren la toma de medidas inmediatas en los sistemas financieros y bancarios.

La Declaración política es una cruzada que busca a través del Programa Mundial "proteger a la humanidad del flagelo del uso indebido y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas"⁷³ a través del aumento de la eficacia del trabajo de cooperación internacional, esto es, a través del **Principio de Responsabilidad Colectiva**⁷⁴.

Se reconoce la necesidad de reforzar las estructuras de las Naciones Unidas encargadas de la fiscalización, así como de la necesidad de aumentar los recursos financieros y humanos destinados a las actividades de la ONU relacionadas en la lucha contra las drogas ilícitas.

Las Actividades del Programa Mundial de Acción enmarcan 8 aspectos esenciales:

1. Prevención y reducción del uso indebido de drogas con miras a eliminar la demanda ilícita de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas. A este aspecto se le da una gran prioridad, razón por la cual hacen un llamamiento para que todos los Estados realicen ajustes normativos y legislativos necesarios para lograr los recursos y servicios apropiados para este fin. Plantea la necesidad de estudios científicos que permitan

⁷² Biblioteca de las Naciones Unidas. "Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000". Versión. Documento oficial sin fecha de edición. Página 1.

⁷³ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Decenio de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000". Versión. Documento oficial sin fecha de edición. Página 4.

determinar las causas -sociales, políticas- que motivan al consumo, así como para brindar información eficaz que ayude a crear conciencia. Las Naciones Unidas juegan un papel de centro de asesoramiento para la recopilación, el análisis y la difusión de información y experiencias, así como elemento movilizador de las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y otros organismos de las Naciones Unidas, caso de la UNICEF.

2. Tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los drogadictos. A este nivel se espera contar con la colaboración de la Organización Mundial del Trabajo a fin de que fije pautas de asistencia, así como con la Organización Internacional de Trabajo para que prepare directrices para programas ocupacionales de reinserción.
3. Fiscalización de la oferta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Implica la rápida detección, erradicación y sustitución de cultivos ilícitos a fin de proteger el medio ambiente. Igualmente importante es la creación de incentivos para la sustitución de cultivos, esto es, por ejemplo, a través del fortalecimiento de la cooperación internacional ampliando las oportunidades de comercio e inversión. Sin embargo implica igualmente el mantenimiento del equilibrio entre la oferta y la demanda de materias primas, productos intermedios y productos acabados para usos legítimos, incluidos los usos médicos y científicos.
4. Eliminación del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Para lo cual se hace necesario la ratificación de las convenciones y su puesta en marcha, así como el desarrollo de los trabajos conjuntos fronterizos y el control de la distribución.
5. Medidas para contrarrestar los efectos de los capitales procedentes del tráfico de drogas así como para evitar las corrientes financieras ilegales y la utilización ilegal del sistema bancario. El Programa de acción sugiere tomar medidas a nivel internacional que permitan facilitar el acceso a los registros bancarios, así como medios para el intercambio de información entre organismos encargados. Promueven la posibilidad de que los gobiernos promulguen una legislación que permita la incautación y confiscación de bienes derivados del narcotráfico, así como la posibilidad de que esos bienes sean destinados a la lucha contra el uso indebido y al tráfico ilícito de drogas.
6. Fortalecimiento de los sistemas judicial y jurídico y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El programa aboga por la ratificación de los convenios

⁷⁴ Negrilla de la autora del texto con el fin de enfatizar el uso del concepto "Responsabilidad Compartida" utilizado en la declaración política, pero que se explica únicamente a través del incremento en la cooperación de los países, especialmente con los países en vía de desarrollo y de tránsito de sustancias ilícitas.

internacionales y un papel más activo de los órganos de las Naciones Unidas respecto al centro de intercambio de experiencias judiciales.

7. Medidas que han de adoptarse contra el desvío de armas y explosivos y contra el tráfico ilícito. Por primera vez en la historia del control sobre drogas ilícitas se señala de manera directa la relación existente entre el mercado de armas y las acciones del narcotráfico, por cuanto se hace claro el uso de medios violentos de presión por parte de las organizaciones criminales internacionales. Los Estados miembros manifestaron estar alarmados "por el aumento de los vínculos entre el tráfico ilícito de estupefacientes, las actividades ilegales de los mercenarios y las actividades subversivas y terroristas."⁷⁵
8. En relación a los recursos y estructuras se plantea un apoyo extrapresupuestario de corto y largo plazo a fin de aumentar la eficacia y continuidad. Se hace necesario también que los Estados aporten recursos financieros a fin de ampliar los programas de cooperación técnica.

5.3. Las Naciones Unidas: su perspectiva de Sur América y trabajo en el subcontinente

Sibien durante las dos últimas décadas (70-80) el tráfico de drogas surgió en América Latina como una de las más crecientes industrias⁷⁶, y a pesar de que los países del subcontinente ya habían manifestado desde el principio su apoyo a las convenciones de las Naciones Unidas - con algunas reservas como las de Bolivia sobre la hoja de coca-, los programas de lucha por parte de los órganos encargados de la fiscalización de las drogas sólo comenzaron a ofrecerse directamente en 1985. Ello responde al hecho, de que por muchos años el consumo ilícito de coca, que había comenzado en los años 60, no había sido visto como un problema de grandes dimensiones, al ser comparado con el consumo de cannabis o de opio. En 1986 la Junta señalaba sobre el comienzo de los trabajos en América Latina, "In fact the tremendous danger posed by cocaine was not fully perceived in all quarters, and the dimension of the problem as well as the complexity of the social, economic and political situations of affected countries discouraged some members of the international community."⁷⁷ Durante 1986 los programas de asistencia en los países productores de coca fueron progresando considerablemente, a pesar de que al comparar la magnitud del problema con la ayuda resultaba todavía desproporcionada. Desde el comienzo se planteó la necesidad de cambiar las

⁷⁵ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de Drogas 1991-2000". Viena Página 22.

⁷⁶ En el libro "Drug Trafficking in the Americas" Editado por Bruce M. Bagley and William O. Walker III. Transaction Publisher New Brunswick USA and London (UK) 1994, se señala en el prefacio que el valor estimado de esta industria ilegal alcanza sólo en América Latina un estimado de 100 billones de dólares anuales.

⁷⁷ United Nations Fund for Drug Abuse Control. "Action Related to the international drug control taken at the international level, Report of 1986" en la 32 sesión de la Comisión de Estupefacientes/Viena, 2-11 Febrero. "En realidad el terrible peligro que poseía la cocaína no fue

actitudes de la población respecto al problema de la droga a fin de conseguir su apoyo para eliminar los cultivos ilegales de coca a cambio de asistencia, control jurídico y viabilidad de los planes.

Una evaluación del subcontinente Latinoamericano, según datos de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes del año 1996, muestra las siguientes tendencias:

- Todos los países de esta región ya ratificaron y son Partes de la Convención de 1988, mientras que Belice, El Salvador, Granada y Saint Vincent y las Grenadinas no han accedido a la convención de 1961. Estos mismos países más Haití, Honduras y Santa Lucía tampoco han firmado la convención de 1971.
- Los países de América Central y el Caribe están siendo afectados básicamente por el incremento del tráfico de drogas ilícitas como cocaína, cannabis y heroína que han sido producidas en América del Sur para ser vendidas básicamente en los Estados Unidos de América, pero también en Europa. También son eje del tráfico ilegal de precursores químicos provenientes básicamente de Europa y Estados Unidos hacia Suramérica.
- Esta situación ha generado el incremento en el consumo de drogas. Después de cannabis, la cocaína es la droga más utilizada.
- Los países de la región han incrementado su trabajo conjunto internacional. En mayo de 1996 Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá firmaron un Memorando de Entendimiento, conocido como "Convenio Centroamericano para la prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero, Activos y Delitos Conexos". El objetivo es el de armonizar el desarrollo de las Legislaciones Nacionales en lo relacionado con el lavado de dinero.

Suramérica, muestra los siguientes indicadores:

- Todos los países de Suramérica son Partes de la Convención de las tres convenciones, esto es, de 1961, 1971 y 1988. Sólo Guyana no ha firmado la Convención de 1961.
- No sólo cocaína está siendo producida en la región, sino que desde los años 80 ha emergido de manera vertiginosa el cultivo de opio en Colombia y algunos países vecinos, que se abre paso en el comercio internacional.
- La droga más utilizada es el cannabis.

percibido totalmente en todas las áreas, y las dimensiones del problema así como la complejidad del mismo en las situaciones sociales, económicas y políticas de los países afectados desmotivó a algunos miembros de la comunidad internacional."

- Sur América sigue dando pasos hacia la lucha contra las drogas. En marzo de 1996 y con auspicio de la OEA los países americanos firmaron un acuerdo interamericano contra la corrupción. Mientras que en junio del mismo las autoridades bolivianas, colombianas, ecuatorianas, peruanas y venezolanas estuvieron de acuerdo con la creación de una "Unidad de Inteligencia Anti-Droga" que cambie información sobre transacciones de precursores químicos, así como apoyo a los programas de desarrollo alternativo en Sur América.

Esta situación permite explicar el hecho de que en los últimos años la Organización de Naciones Unidas ha orientado gran número de sus inversiones en programas para América Latina y el Caribe. La asistencia técnica brindada busca hacer más participes a los gobiernos y expertos de las regiones, invirtiendo en instituciones locales y acelerando así el desarrollo humano de los países. "Los órganos de la ONU, según lo señaló el experto Dave Zervaas, han optado por asesorar y generar las estructuras o reforzarlas para que los propios países desarrollen sus mecanismos de lucha, a fin de que la asistencia no sea imprescindible luego de un lapso de tiempo."⁷⁸

Los programas de ayuda han sido elaborados dentro de un sistema conocido como "plan maestro" que está sustentado en el análisis de los problemas de drogas de un país o región, la evaluación de los esfuerzos vigentes en la fiscalización, la consecuente determinación de las actividades que deben llevarse a cabo. Estos planes maestros sirven como marco de la cooperación multi y bilateral dentro de la cual pueden identificarse los sectores de cooperación.

El entonces Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso indebido de Drogas se encargó desde 1985 de hacer más visible la presencia de las Naciones Unidas en el área de lucha contra el narcotráfico, motivando a los países a orientar sus controles respecto a las necesidades mundiales. En 1986 el Fondo adelantaba a nivel mundial 92 proyectos, entre los cuales se encontraban programas de ayuda para Argentina en el área de prevención y tratamiento; para Bolivia en el área de reducción de cultivos de coca y desarrollo rural integral y alternativo⁷⁹, refuerzo judicial (law enforcement), prevención y programas de tratamiento y rehabilitación; para Brasil en la elaboración de un plan maestro de la lucha contra la droga; para Colombia en el área de prevención educativa, así como de desarrollo rural integrado, sustitución de cultivos y medidas judiciales (Law enforcement); para Ecuador en el área de eliminación de cultivos de coca; y para Perú en la Región

⁷⁸ Zervaas, Dave, experto en Control de Drogas del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas. Entrevista realizada por la autora del texto en las oficinas centrales de la ONU en Viena, Austria el 16 de mayo de 1996.

⁷⁹ El objetivo del Desarrollo Rural es elevar el nivel y mejorar las condiciones de vida de la población, mientras que el objetivo del Desarrollo Alternativo es el prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos complementando las campañas de erradicación forzosa. El Desarrollo Alternativo contempla inversiones de carácter productivo y social, esto es, asistencia técnica, asesoría, capacitación, validación y ajuste de tecnologías, inversiones en infraestructura productiva y social, entre otros.

de Quillabamba en el área de sustitución de cultivos y desarrollo rural integral, entre otros. Esta labor fue retomada desde 1991 por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de la Droga. Según el experto en control de Drogas Dave Zervaas del Programa de las Naciones Unidas, la orientación de ayuda se dirige hacia el desarrollo legislativo primordiamente, pero paralelo a ello la reducción de la demanda y de la oferta según sea el caso en el país. "El Desarrollo alternativo es sólo una prioridad para nosotros. Sin embargo un aspecto importante es la cuestión legislativa, ya que ésta constituye la base sobre la cual se puede llegar a controlar y manejar el problema localmente. En el área de apoyo sobre medidas de control la gama de proyectos es muy grande ya que cubija el procesamiento de los criminales, las posibilidades de incautación de bienes y el lavado de dinero entre otros."⁸⁰

Como ya se señaló, más del 90% de los recursos disponibles provienen de contribuciones voluntarias, y sólo una pequeña parte del presupuesto ordinario de la Organización. Los mayores donantes para proyectos en América Latina son Italia, España y Alemania. Otros donantes son La Unión Europea, Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Australia y Suecia.

Para 1997-1998 se adelantaron 40 proyectos dirigidos a las siguientes áreas⁸¹

	Presupuesto Total	Gastos hasta el 31/12/96	Asignación para 1997	Presupuesto para 1988	Balance del Proyecto
Medidas de Control % del total	6,395,600 12%	1,658,070 8%	2,060,586 17%	521,714 9%	2,155,230 14%
Reducción de la Demanda % del Total	21,156,814 39%	5,705,474 27%	6,663,400 54%	3,537,700 63%	5,250,240 35%
Reducción de la Oferta % del Total	26,749,000 49%	14,109,750 66%	3,655,500 30%	1,524,290 27%	7,459,460 50%
Total	54,301,414	21,473,294	12,379,486	5,583,704	14,864,930

Los proyectos enmarcados dentro de ese presupuesto se desarrollan 11 en Bolivia (dos de medidas de control, 4 referentes a la reducción de la demanda y 5 respecto a la reducción de la oferta); 7 proyectos en Brasil (dos en medidas de control, y 5 en reducción de la demanda); 1 en Chile en relación a medidas de control; 7 en Colombia (1 para medidas de control, 4 en reducción de la demanda y dos en reducción de la oferta); 2 en Ecuador (1 en medidas de control y otro en reducción de la demanda); 4 en Perú (3 en reducción de la oferta, y una en reducción de la demanda); uno en

⁸⁰ Zervaas, Dave, experto en el control de drogas del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Entrevista realizada por la autora del texto en las oficinas centrales de las Naciones Unidas en Viena, Austria, el 16 de mayo de 1997.

⁸¹ Información del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas de la Oficina para América Latina y el Caribe, Viena, Austria. Documento oficial.

Uruguay en reducción de la demanda; y 7 proyectos regionales tanto en medidas de control (6) como en reducción de la oferta (1).

En 1998 se realizó en Nueva York una Cumbre Internacional para la lucha contra el narcotráfico, en la cual participaron los Jefes de Estado de países tanto productores como consumidores. Los países de América Latina enfatizaron su interés en mantener las acciones contra las drogas ilícitas en el siglo XXI, reconocieron los esfuerzos realizados en la región en el desarrollo de planes estratégicos y consideraron como elemento estratégico el incremento en la cooperación internacional. El presidente estadounidense, Bill Clinton, se comprometió a reducir tanto el uso como la importación de sustancias ilícitas hacia su país en un 50% durante los diez próximos años, mientras que Kofi Annan, Secretario General de la ONU, calificó el consumo de drogas ilegales como una "realidad trágica", para cual son necesarias soluciones eficaces⁸². Si bien la cumbre abrió las puertas para nuevos compromisos, no cambió ni la estructura, ni los objetivos de la existente política antidrogas.

5.4. Las Naciones Unidas y la lucha contra el narcotráfico en Colombia

La asistencia de los órganos de las Naciones Unidas encargados de la Fiscalización de drogas y los programas de lucha contra el narcotráfico en Colombia comenzaron en 1984 con la cooperación financiera para la ejecución del Plan Nacional de Prevención de la drogadicción, el cual contempló siete proyectos en las áreas de educación, tratamiento, rehabilitación, comunitarización y sustitución de cultivos.

En el área de sustitución de cultivos se inició en 1985 un proyecto piloto, codificado en los archivos de la ONU como COL/85/426, que pretendía comenzar en el país el concepto de "Desarrollo Alternativo" como una estrategia que permitiera reducir el área de cultivos de coca y prevenir su expansión en zonas de economía campesina. Este proyecto finalizó en 1995 y logró disminuir en un 30% el área de tierra cultivable que era utilizada para la coca en el Valle del Cauca, al sur del país. En 1991 se refinanció el proyecto no sólo a los siete municipios del sur del departamento del Cauca, sino que se autorizó su extensión al norte del departamento de Nariño. El proyecto cobijó una región en la que se encontraban alrededor de 4000 familias. Para 1997 se trabajaba todavía en los resultados obtenidos a fin de analizar la viabilidad del manejo autónomo por parte de las comunidades beneficiadas con este programa. Sin embargo se constató que a través de este trabajo

⁸² Diarios "El Tiempo" y "El Espectador" de Colombia. Junio 1998.

en conjunto se logró introducir en Colombia el concepto de "Desarrollo Alternativo" en el marco de la presencia creciente de cultivos ilícitos.

En 1988, en el marco del plan maestro para la superación del problema de la droga, se formó el plan indicativo para la sustitución de cultivos ilícitos que fue apoyado financieramente por las Naciones Unidas. La orientación de los proyectos se dirigió a la reducción de la oferta en los departamentos del Cauca, el Guaviare y el Putumayo⁸³.

En 1992 las Naciones Unidas asignó recursos para financiar tres proyectos en zonas productoras de amapola en la región indígena del Cauca y sur del Tolima, y uno en zonas coqueeras en el bajo y medio Cauca.

Para 1994 se ejecutaban 4 proyectos de desarrollo alternativo, con recursos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en áreas de producción de coca, zonas amapoleras y regiones en donde se cultiva tanto coca, amapola como marihuana. Desde 1995 la orientación respecto a la lucha contra el narcotráfico se ha dirigido tanto a la implementación jurídica, la orientación técnica, el fortalecimiento institucional como a la reducción de la demanda. Por ello para el bienio 1996-1997 estaban previstos 4 proyectos en el área de reducción de la demanda, 1 en el área de medidas de control y dos en reducción de la oferta.

Tabla 10: Proyectos multilaterales en ejecución y terminados durante el período 1990-1994

Proyectos	Fuente	Entidad Ejecutora	Apoyo Externo (en US\$)	Contapartida Nacional (en miles \$ colomb)	E: Ejecución T: Terminados
AD/COL/89/426 Sustitución de Cultivos ilícitos en el Norte de Nariño- Fase II	UNDCP (Italia, Alemania, Colombia)	Red de Solidaridad Social- PNDA	10,908.8	408,230	E
AD/COL/89/627 Sustitución de Cultivos en el Cauca	UNDCP (Italia, Colombia)	Red de Solidaridad Social- PNDA	3,850.7	89,600	E
AD/COL/89/629 Sustitución de cultivos en el Putumayo	UNDCP (Bélgica, Noruega, Colombia)	Red de Solidaridad Social- PNDA	4,550.8	36,314	E
AD/COL/89/630 Sustitución de cultivos en el Guaviare	UNDCP (Unión Europea, Italia, Luxemburgo, Colombia)	Red de Solidaridad Social- PNDA	4,447.2	166,812	E
AD/COL/90/620 Atención Preventiva comunitaria. (Nacional)	UNDCP (Italia, Noruega)	ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)	1,428.5	1,483,462	E
AD/COL/90/621 Promoción Juvenil y prevención integral	UNDCP (Italia)	Viceministerio de la Juventud	2,097.5	4,810	E
AD/COL/90/622 Prevención integral a	UNDCP (Italia)	Ministerio de Comunicaciones	1,052.8	1,384,772	E

⁸³ Mirar cuadro con proyectos terminados y en ejecución durante 1990-1994, así como los proyectos financiados en 1997 y 1998.

través de Medios Masivos					
AD /COL/93/623 Fortalecimiento del Subprograma de Famaco-dependencia (Nacional)	UNDCP (Italia)	Ministerio de Salud	1,205.0	1,753,000	E
AD /COL/89/624 Prevención del Sida y Famaco-dependencia	UNDCP (Suecia)	Ministerio de Salud	42.5	5,383	T
AD /COL/89/631 Plan Distrital de la Drogadicción. Bogotá	UNDCP (Países Bajos)	Alcaldía de Bogotá	850.0	1,868,262	T
AD /COL/89/632 Prevención Integral de la comunidad en el Depto. del Atlántico	UNDCP (Italia)	Gobernación del Atlántico	292.0	195,446	T
AD /COL/90/633 Prevención integral de la comunidad del Depto. de Santander	UNDCP (Países Bajos)	Gobernación de Santander	445.6		T
AD /COL/90/635 Prevención integral de la comunidad del Depto. de Caldas	UNDCP (Colombia, Italia)	Gobernación de Caldas	554.5	282,561	E
AD /COL/89/636 Plan Municipal de Prevención en Medellín	UNDCP (Países Bajos, Colombia)	Alcaldía de Medellín	732.0	200,000	E
AD /COL/91/665 Fortalecimiento de estrategias preventivas para la población en riesgo a vincularse a la Drogadicción (Nacional)	UNDCP (Italia)	Vice-Ministerio de la Juventud	4,000.0	3,990,061	E
AD /COL/92/666 Prevención integral de la drogadicción en el sistema penitenciario	UNDCP	INPEC (Instituto Nacional Penitenciario Colombiano)	812.0	2,862,623	E
AD /COL/94/926 Programa Municipal de la Famaco-dependencia a través del fortalecimiento de la familia en Cali.	UNDCP	Alcaldía de Cali	429.2	172,750	E
AD /COL/92/569 Alternativas de Tratamiento y Rehabilitación (Nacional)	UNDCP	Ministerio de Salud	231.6	893,000	T
AD /COL/91/570 Difusión de siete laboratorios del cuerpo técnico de la Fiscalía General.	UNDCP (Italia)	Fiscalía	888.0	839,303	E
AD /COL/90/637 Red de información y documentación de la Dirección Nacional y los Consejos Seccionales de Estupefacientes	UNDCP (Australia, Italia)	DNE (Dirección Nacional de Estupefacientes)	546.7	72,300	T
AD /COL/91/638 Apoyo al sistema nacional integrado de información de Justicia Penal en Colombia.	UNDCP (Italia)	Fiscalía	1,000.0	325,380	E
AD /COL/93/824 Análisis sobre el uso en Colombia de productos químicos para la producción de estupefacientes y sobre sus mecanismos de	UNDCP	DNE (Dirección Nacional de Estupefacientes)	140.0	38,820	E

control (Nacional)					
AD/COL/709 Servicio de Asesoría técnica para optimizar la participación de las ONGs	UNDCP (Suecia)	OSP	207.7	184,851	T
TOTAL				42,789.5	17,257,739

Tabla 11: Inversión y programas durante el bienio 1996-1997

COLOMBIA	No. Proyecto/título	Fecha de inicio y finalización del Proyecto	Agencia Ejecutora	Fuente de financiamiento	Presupuesto Total en miles US \$
Medidas de Control	COL/91/570 Laboratorios para la policía	Enero 1992- Julio 1997	UNDCP/TSB	Italia	994,400
Reducción de la Demanda	COL/92/623 Fortalecimiento del Subprograma de Fomento a la dependencia.	Enero 93- Diciembre 1997	Gobierno	Italia	1,205,100
	COL/91/665 Fortalecimiento de Estrategias preventivas para la población en riesgo a vincularse a la droga.	Octubre 1991- Diciembre 1997	Gobierno	Italia	4,000,100
	COL/92/666 Prevención integral de la drogadicción en el sistema penitenciario.	Noviembre 1992- Julio 1997	Gobierno	Italia, Contribución de propósito general	812,000
	COL/94/926 Prevención de la drogadicción en Cali.	Abril 1995- Diciembre 1998	Gobierno	España, Colombia, Contribución de propósito general	498,800
Reducción de la Oferta	COL/96/B91 Desarrollo alternativo.	Septiembre 1996- Junio 2000	Gobierno	Inglaterra, Italia, Francia, Colombia y Contribución de propósito general.	5,000,000
	COL/96/B94 Misión para encontrar cultivos de Amapola.	Enero 1997- Febrero 1997	FAO	Contribuciones de propósito general.	19,500
TOTAL (Siete Proyectos)					12,529,900

El 20 de noviembre de 1995 se firmó por parte de los directores del Plan Nacional de Desarrollo alternativo en Colombia "PLANTE" y el Programa de las Naciones Unidas para el Control de las drogas un convenio marco para la cooperación mutua, esto es, a fin de respaldar al país en los procesos de desarrollo alternativo que buscan ofrecer a las familias dedicadas a los cultivos ilícitos

otras fuentes de sustento rentables dentro del marco legal. El Programa de las Naciones Unidas se comprometió a respaldar los procesos de consecución de recursos, ya sea por vía multilateral o bilateral, a colaborar en la implementación de proyectos productivos sectoriales específicos y a gerenciar el plan en la formulación de perfiles de apoyo. Básico en este desarrollo fue señalar al desarrollo alternativo como la máxima prioridad en el ámbito de la cooperación internacional.

5.4.1. No a las sanciones, sí al apoyo internacional

Precisamente en virtud del Proyecto conocido como PLANTE que busca el fortalecimiento de las instancias nacionales, departamentales y locales involucradas en el desarrollo alternativo se logró establecer que si bien las presiones existentes a nivel internacional como consecuencia de los dos años de descertificación a Colombia por parte de los Estados Unidos (1996-1997), el Programa de las Naciones Unidas ha seguido apoyando al país debido al reconocimiento de los esfuerzos adelantados en la lucha contra el problema de la droga. En Documento de trabajo del Programa se señala que "There has been very significant developments in the drug control situation in Colombia during 1995. Following concerted United States pressure and the threat of non-certification, the Colombian Government launched a re-invigorated drive against illicit narcotics within the country."⁸⁴

El experto en control de drogas de las Naciones Unidas, Dave Zervaas, señaló que el Programa no impone sanciones directas a los países que no colaboran en la lucha contra el uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, sólo lo estipulado respecto a dar informe a las partes e indicar cuando un país puede convertirse en una amenaza para el desarrollo de la política internacional, a veces suprimiendo la importación o exportación de una determinada sustancia al país hasta lograr que se aclare la situación, pero no es de su mandato adelantar acciones de sanciones a otro nivel. En casos extremos se adelantan acciones por parte del Consejo Económico y Social, pero no a través del Programa de control de drogas.

Esa falta de sanciones se traducen a nivel internacional en la no cooperación de entidades financieras a los programas que se adelantan en los países afectados. En este orden de ideas, el Proyecto PLANTE de Colombia, se reconoce como un triunfo de la política internacional a través de la cual

⁸⁴ Biblioteca de las Naciones Unidas. "Colombia 1996-1997. United Nations International Drug Control Programme. Country Programme Framework". Viena. Página 4. "Ha habido desarrollos significativos en la situación del control de drogas en Colombia durante 1995. Siguiendo con lo relacionado a la presión de los Estados Unidos y la amenaza de la no certificación, el gobierno colombiano emprendió una revigorizada acción contra las drogas ilegales en todo el país." (I'da)

se logró el apoyo del BID para un proyecto de desarrollo alternativo. "Las sanciones son indirectas, en el sentido de que si Naciones Unidas opina que las cosas en un país no funcionan muy bien, esta situación afecta la opinión mundial, e indirectamente afecta otros aspectos, como por ejemplo el de bancos para préstamos internacionales. Como ejemplo positivo, contrario a lo que sería una sanción, se puede señalar a Colombia. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) acaba de dar un préstamo de 100 millones de dólares a Colombia precisamente para el programa PLANTE. Lo especial es que precisamente ningún banco había invertido para un programa de desarrollo alternativo, en la medida que siempre había sido visto como 'riesgoso' si se habla desde el punto de vista económico de inversión. El hecho de que el Programa de las Naciones Unidas ayude a fortalecer la organización institucional a través del PLANTE ha generado, con certeza, la confianza en el BID."⁸⁵

Si bien en 1997 el Consejo envió un observador de los derechos humanos a Colombia, ello no significa que la colaboración del programa de lucha contra la droga sea reducida y/o suprimida. La información presentada ayudará a reorientar los programas a fin de mejorar las condiciones de vida en donde se desarrollan actividades conjuntas.

Respecto a la posición de las Naciones Unidas en relación a la actitud del gobierno norteamericano de descertificar a Colombia y sus posibles repercusiones en la orientación del Programa de control de drogas, afirmó el experto Zervaas, que los proyectos de las Naciones Unidas son planes a largo plazo y la evaluación es el resultado de la propia experiencia, sin que decisiones de ese nivel influyan en el apoyo brindado a un país. "La ONU tiene su propia opinión sobre lo que hace Colombia en la lucha contra el narcotráfico. Esa visión es bastante realista y la balanza se inclina hacia lo positivo. En Colombia hay algo positivo y es que todavía hay mucha resistencia de la gente frente a lo que es el narcotráfico. El Programa de las Naciones Unidas conoce la realidad colombiana y no presta atención a lo que opina un país sobre la lucha colombiana contra el narcotráfico. Consideramos que los Estados Unidos tendrán sus propias razones para descertificar a Colombia, algunas de las cuales pueden ser racionales, algunas debido a sus propios intereses. Además, las Naciones Unidas no son una agencia de investigación policial, no se deja guiar por las opiniones de un país dado y tiene sus propios criterios"⁸⁶.

5.4.2. Evaluación de los proyectos adelantados y objetivos del Programa en Colombia

⁸⁵ Zervaas, Dave, experto del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, Viena, Austria. Entrevista realizada por la Autora del texto el 16 de mayo de 1997.

⁸⁶ Zervaas, Dave, experto del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, Viena, Austria. Entrevista realizada por la Autora del texto el 16 de mayo de 1997.

A través de las evaluaciones realizadas en proyectos tanto de reducción de cultivos, como de prevención se ha logrado establecer que ya existe a nivel gubernamental un concepto de desarrollo alternativo, como elemento de trabajo para luchar contra los cultivos ilícitos en zonas de economía campesina. Este acercamiento ha generado en la población una imagen positiva y un cambio de actitud hacia el problema de la droga, al mismo tiempo que se ha fortalecido la organización comunitaria. Si bien sólo se ha destinado la ayuda a zonas rurales campesinas, indígenas o de colonización, se ha favorecido en estas áreas, de persistente conflicto social la presencia del Estado. Sin embargo se ha señalado la necesidad de cubrir otras zonas marginales en donde los daños ecológicos pueden ser extensos y en donde no se adelantan programas de desarrollo alternativo. En informe sobre Desarrollo Alternativo en Colombia se especifican zonas como por ejemplo, la Amazonía, región del sur del Vichada, la zona de influencia de Puerto Inírida, la zona que rodea el Mitú, la colonización del parque la Macarena y de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía de San Lucas y del Perijá así como el bosque nublado andino del Tolima, Huila y Cauca.⁸⁷

El programa de las Naciones Unidas ha dirigido su trabajo a la cooperación técnica para el control de drogas enfatizando la Consejería a través de expertos en áreas relevantes, mientras que ha reducido los proyectos en los cuales era necesario hacer transferencia de recursos a grande escala. Con ello se exige que gobiernos como el colombiano tengan que recurrir a otras fuentes de financiamiento para adelantar sus programas. El Programa de Control ha definido como principal objetivo asistir a los gobiernos en la coordinación de la cooperación técnica de control de drogas a nivel bilateral y multilateral. Con ello se exige más responsabilidad y mejor dirección de los gobiernos en sus propios programas de reducción de la oferta y la demanda, así como de prevención. Así mismo se espera reforzar el desarrollo institucional para hacer más viables las decisiones de carácter nacional, departamental y local. La orientación se dirige básicamente a la Auto-Ayuda con base en la orientación internacional.

5.5. Perspectivas y Vabración

El desarrollo histórico de la regulación y control de estupefacientes y sustancias psicoactivas, permite clarificar la orientación que este fenómeno ha recibido en el ámbito internacional. El control, resultado de una lucha económica entre las potencias de principio del siglo XX, que buscaban por un

⁸⁷ Uribe, Sergio; Meste, Sara. "El Desarrollo Alternativo en Colombia. Informe y Recomendaciones sobre la política, los proyectos en ejecución y las solicitudes de financiación presentadas por el gobierno colombiano al Grupo Dublin". Santafé de Bogotá, Colombia. Octubre 1994. Página 2.

lado mantener su hegemonía en Asia, mientras que de otro lado se luchaba por romperla para ganar nuevos mercados, sigue siendo hoy un fenómeno con enraizadas consecuencias y causas económicas para los países que lo enfrentan. De una parte el narcotráfico se hace presente en los recientes problemas sociales que incluyen desde las nuevas migraciones hasta el incremento del desempleo a nivel mundial; de otra parte se inscribe en las nuevas transformaciones económicas del neoliberalismo según las cuales los mercados son totalmente abiertos y la competencia entre la oferta se disputa en términos de eficacia, rapidez y calidad del servicio; así como en el ámbito político de reestructuración de los gobiernos y los Estados que tienen que enfrentar los retos de un mundo sin fronteras. El narcotráfico se ubica en lo político en donde logra posiciones de decisión gracias a su poder corruptor, sigue su camino en el ámbito económico en donde logra penetrar el mercado legal a través del sistema bancario y financiero, y logra permear en la masa de habitantes agobiados, en donde la droga se convierte en un problema de salud, violencia, crimen y destrucción del individuo por los riesgos que conlleva el uso indebido de drogas ilícitas.

El narcotráfico ha sido considerado una industria ilegal, debido a que presenta las estructuras de organización empresarial, según la cual se busca monopolizar mercados y obtener ganancias. Las cifras lo ubican como uno de los negocios más rentables después de la venta ilegal de armas y el petróleo, entre otros. A nivel de lucha contra la industria ilegal también se puede interpretar al narcotráfico como un fenómeno económico. En el marco de un sistema internacional el esquema exige cooperación internacional y responsabilidad compartida, al igual que los términos económicos de empresa.

Lo que se hace claro a fines del siglo XX es la necesidad del trabajo internacional mancomunado a fin de controlar las consecuencias de los usos indebidos de drogas en las áreas económicas, políticas, sociales y culturales. Ya que este fenómeno ha demostrado ser un problema dinámico y de rápido cambio se exige para su lucha elementos igualmente dinámicos. Las convenciones tienen que ser por ello, instrumentos ágiles y de decisión inmediata. Ya en este nivel se han dejado entrever críticas relacionadas con el hecho de la clasificación de sustancias psicotrópicas que requieren ser evaluadas bajo rigurosos y demorados trámites por parte de la Organización Mundial de la Salud, lo que origina que lleguen al mercado diferentes sustancias psicotrópicas que pueden venderse por un tiempo ilimitado mientras se presenta la respuesta de la OMS. Los órganos de las Naciones Unidas, así como las instituciones creadas a nivel nacional para controlar el uso indebido de drogas tienen que ser elementos de soporte a decisiones inmediatas, de forma tal que el mercado no sea cubierto por sustancias no controladas, pero igualmente peligrosas. La labor de las Naciones Unidas, orientada desde los conceptos de paz y seguridad mundial deben dirigirse al liderazgo capaz de coordinar y

orientar las acciones en la lucha contra este llamado "flagelo de la humanidad". El trabajo de reforma jurídica que brinde elementos claros de juzgamiento a los narcotraficantes, es otro elemento indispensable en esta labor de liderazgo ante un fenómeno siempre cambiante.

Si bien los gobiernos presentes en las diferentes convenciones de lucha contra las drogas han constatado el poder amenazador que representan las drogas, se hace evidente que el éxito de estos acuerdos internacionales exigen un mayor compromiso real de los Estados Miembros. Es aquí en donde se presenta uno de los puntos débiles del trabajo internacional. El hecho de que algunos países no se adhieran completamente a los tratados genera perjuicios en el sistema, ya que es en esos huecos de control donde es posible dar vía libre a los narcotraficantes y adictos de drogas. Si bien las Convenciones no son elementos coercitivos deben suponer, por lo menos, la posibilidad real de trabajo internacional. De otra parte muchos países no han implementado correctamente la fiscalización básicamente de las sustancias sicotrópicas lo que ha generado un escape continuo de estas sustancias desde el mercado legal hacia la utilización ilegal para venta de drogas de manera clandestina. Cabe hacer notar que desde 1980 se vive a nivel mundial una ola de abuso de estimulantes sintéticos. Según datos del libro „World Drug Report“ editado por Oxford University Press, entre 1978 y 1993 se ha incrementado nueve veces las cantidades de sintéticos incautados, lo que equivaldría a un incremento promedio anual del 16% del tipo estimulantes- anfetaminas, drogas que hoy día son consumidas prácticamente en todas las regiones del mundo.

La utilización de drogas en el mercado ilícito ha mostrado durante este siglo, pero básicamente durante las cuatro últimas décadas, su capacidad de desarrollo para mantenerse en el mercado ilegal a pesar de los esfuerzos mundiales. Por ejemplo la producción de opio se ha triplicado desde 1985, hoy día más de 280 mil hectáreas se destinan para cultivos ilícitos a nivel internacional, mientras que de forma paralela se han quintuplicado las incautaciones mundiales de opiáceos. De igual forma la producción ilegal de coca se ha duplicado durante el período 1985-1994. Algunos cálculos presentados en el libro señalado anteriormente puntualizan que durante 1996 por lo menos se produjeron 1000 toneladas ilegales de cocaína de aproximadamente 300 mil toneladas de hojas de coca. Durante los últimos diez años se ha incrementado de igual forma las incautaciones de cocaína hasta en diez veces más.

Esta lucha entre producción e incautación manifiesta por un lado el creciente desarrollo de la industria ilegal. Mientras que por un lado se perciben los esfuerzos internacionales para controlar su

venta, de otro lado se hace énfasis en la urgencia de mantener el equilibrio entre demanda y oferta legal.

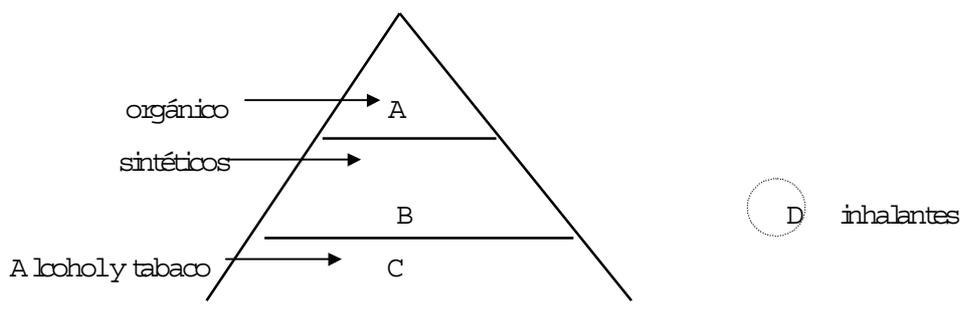
Si bien el objetivo central de las convenciones para el control internacional es el de limitar el uso de drogas para fines médicos o científicos, esto es para evitar su desviación hacia fines ilícitos, se han generado dos problemas en consecuencia: De una parte la política internacional se ha centrado básicamente en la fiscalización de la oferta, olvidando que este es un proceso de dos partes en el que la demanda juega también un papel esencial. Esto constituye una visión miope del problema y con ello la solución desde la parcialidad, "international policy has consistently favored supply control over demand reduction. The fundamental realities of consumption underlying drug abuse remain unremedied and largely unstudied."⁸⁸ Solo a través de los actuales acontecimientos, esto es la creciente amenaza de contagio del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida y la Hepatitis, se ha empezado a percibir la necesidad de una política de reducción de la demanda. De otra parte, si bien se ha evitado el desvío de drogas ilegales no se ha logrado que el suministro sea suficiente, caso particularmente en los opiáceos utilizados en las terapias para calmar los dolores producidos por el cáncer. Según datos de la Organización Mundial de la Salud los países más afectados por esta escasez son los países en vías de desarrollo, en donde se están presentando la mayoría de casos de cáncer y en donde por ejemplo, menos del 20% de las toneladas de morfina que en 1993 se emplearon en todo el mundo para el tratamiento de dolores agudos se utilizó en países en desarrollo.

Pero para el buen desempeño de los proyectos, el Programa de Fiscalización ha encontrado barreras de financiación difíciles de sobre pasar. Como lo señaló el experto de LA ONU, señor Zervaas, el presupuesto de la Organización no es muy amplio y el programa vive básicamente de las donaciones voluntarias de los países. Este hecho limita la flexibilidad de programas, así como la programación de proyectos a largo plazo, a través de los cuales se logre realmente una visión continua del desarrollo del fenómeno, se evalúe y se permita crear las estructuras locales que permitan su continuidad. Debido a esta circunstancia, el Programa ha tratado de incrementar el servicio de consejería técnica, a fin de reducir los programas que implican el desembolso de grandes sumas de dinero. En la medida en que los Estados no tomen su responsabilidad de participar responsablemente en esta lucha mundial, la barrera de la financiación ha de ser mayor. Cabe anotar que el narcotráfico, por su parte es un negocio que mueve sumas de dinero inmensas y que para su lucha se

⁸⁸ McAllister, William B. "The international nexus: where worlds collide", en: "Drug Trafficking in the Americas", capítulo 27, página 527, Londres 1994. "La política internacional ha favorecido constantemente el control de la oferta sobre la reducción de la demanda. Las realidades fundamentales del consumo que subyacen el abuso de drogas permanecen inmeneditables y extensamente no estudiadas." (Ibid)

requiere igualmente tener una disponibilidad monetaria que supere de alguna manera la necesidad de cumplimiento y de proyectos de acción.

Desde una perspectiva mucho más amplia se ha criticado de igual forma la división que a través de las convenciones, los órganos de las Naciones Unidas han hecho respecto a las drogas, señalando que el sistema no sólo es contradictorio y débil por cuanto permite el consumo de algunas sustancias de grado ampliamente peligroso, no controla con eficacia algunas otras y controla de manera estricta a aquellas con usos más científicos y médicos; sino que además responde a los intereses de los países poderosos en su relación con los países menos desarrollados. William B. Malistar⁸⁹ señala que los estados débiles tienen que instalar estrictos controles a sustancias autóctonas en sus sociedades, mientras que naciones poderosas evitan el poner controles en drogas que ellos encuentran aceptables o lucrativas. En el siguiente esquema se perciben las contradicciones que algunos científicos han encontrado en el sistema de las Naciones Unidas respecto al control de sustancias psicoactivas y estupefacientes en relación al control y eficacia.



La pirámide de la droga deja entrever el orden jerárquico de control internacional ejercido, siendo la base la menos controlada y el cono donde se ejerce el control estricto. Es así como se critica que las sustancias que más muertes y enfermedades producen cada año, como el tabaco y el alcohol, no se encuentran bajo control internacional, las psicótropas, donde hay más problemas de abuso son inadecuadamente controladas y permanecen disponibles en mayores cantidades tanto en los canales ilegales como legales, mientras que en la cúspide están las sustancias naturales como el cannabis que de alguna manera, según algunos expertos, son menos peligrosas que las de categoría B y C. La excepción corresponde a los inhalantes que hasta el momento no tienen ningún control y no son señalados en las convenciones, pero que sin embargo representan grandes riesgos sobre todo en los países menos desarrollados.

Si bien no es necesaria una nueva convención, en la medida que existen los instrumentos necesarios, si se hace urgente la implementación real de estos instrumentos para medir su eficacia. Este es un trabajo que ocupará la primera década del siglo XXI, mientras que se fortalece de igual manera la oferta de rehabilitación, prevención y resocialización, no sólo para aquellos que han cometido delitos, sino para la población en general, que está ávida de información cierta sobre los riesgos del consumo de drogas. Como ya se señaló, desde el comienzo la Sociedad de las Naciones, así como luego las Naciones Unidas han dado prioridad al reforzamiento del control judicial de la oferta, lo que todavía se mantiene como objetivo central, ignorando soluciones alternativas, dentro de las cuales se ubican la educación, el tratamiento y la solución de factores sociales que motivan tanto al consumo como a la producción.

Si los instrumentos existen, entonces lo que falta es compromiso real de las partes y un más claro liderazgo en la acción. Si bien el número de consumidores se ha incrementado durante las últimas dos décadas del siglo XX, también se ha incrementado el interés en una actividad ilegal que permite grandes beneficios económicos. Por ello se hace necesario el compromiso de los países para adelantar medidas expuestas en la convención de 1988 sobre lavado de dinero, confiscación de bienes y utilidades provenientes del narcotráfico. Mientras esto no se refuerce, seguirá siendo llamativo el trabajo ilegal.

De otra parte, un tema que recobra interés y sólo ha sido mencionado de manera ligera en las discusiones sobre el control de las drogas y sus repercusiones económicas, por ejemplo en el Plan de Acción Mundial para el decenio 1991-2000, es la relación cada día más clara entre el mercado ilegal de armas y explosivos y el tráfico de drogas, ya que este aspecto coloca sobre la mesa un nuevo riesgo para la seguridad y la paz mundiales. Experiencia de este tipo se hacen palpables en países como Paquistán, Azerbayán, pero también en América Latina en donde se ha empezado a sugerir la relación Guerrilla- Narcotráfico. Este tema ha de cobrar importancia por los riesgos que representa un mundo armamentista y una economía movida a través de los negocios ilegales.

⁸⁹ McAlistair, William B. "The international nexus: where worlds collide", en: "Drug Trafficking in the Americas", capítulo 27, página 522-523, Londres 1994.

6. GOBERNABILIDAD GLOBAL: ¿ESTRATEGIA DESDE LA POLÍTICA PARA LA FORMULACIÓN DE UNA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN?

6.1. Conflicto de intereses y contradicciones entre las políticas locales, nacionales y los com prom isos internacionales

6.1.1. El narcotráfico en Colombia: una problemática política que requiere una orientación socio-económ ica

El desarrollo de las narcocracias¹ en determinadas regiones del territorio colombiano y su reveladora presencia nacional, o lo que es lo mismo el poder del narcotráfico en el escenario político gracias a sus ganancias económicas y al reforzado apoyo social, fruto de la presión, la amenaza y los valores propios de éste, evidencian la dificultad del gobierno nacional para controlar un fenómeno que tiene como base precisamente la poca o nula presencia estatal, la débil estructura de los partidos políticos que no han sido representantes legítimos de las mayorías y la limitada –m ínima- organización de su sociedad civil, históricamente fragmentada por los procesos de violencia política y económica.

La perspectiva del narcotráfico como problema de salud para luego convertirse en fenómeno de delincuencia con ún hasta transformarse en un asunto de seguridad nacional e internacional, muestra una evolución acelerada y poco profundo de las verdaderas causas sociales que motivaron el desarrollo del fenómeno en Colombia.

La puesta en marcha de políticas represivas, que en ningún momento buscaron solucionar los problemas estructurales existentes en el campo, acentuaron aún más la violencia y la violación de los derechos humanos en Colombia, conformando otro detonante en la problemática del narcotráfico; este fenómeno pasó de ser una alternativa rural para satisfacer las necesidades básicas más sentidas a convertirse en una forma de lucha contra el Estado a fin de defender lo obtenido de manera ilegal. En el sector urbano generó una criminalidad profesional que tenía como base el deterioro de las condiciones de vida no sólo para los profesionales sino también para la clase obrero-trabajadora.

La encrucijada en la cual se encuentra el Estado colombiano está definida por su incapacidad de tomar acciones que comporten soluciones de largo plazo, respecto al problema del cultivo y la

¹ Tokatlian, Juan Gabriel. "Seguridad y Drogas: una cruzada militar prohibicionista" en: "Orden Mundial y Seguridad". Leal Buitrago, Tokatlian con piladores. TM Editores, Colombia, 1994. El concepto "Narcocracia" se refiere a los fenómenos surgidos a raíz del problema de

producción de drogas ilegales, en consonancia con las realidades sociales y económicas del país. En esta lucha, Colombia pierde a nivel internacional tanto en el terreno legal como en el ilegal. Debido a las medidas represivas adelantadas el país pierde sus ventajas comparativas para los narcotraficantes, que prefieren invertir sus ganancias en el extranjero y emprender el negocio en regiones menos controladas. En el terreno legal pierde el país por cuanto la ayuda internacional está orientada por aspectos políticos como el respeto por los derechos humanos y la salvaguarda de la democracia, entre otros, asuntos que el Estado tampoco puede garantizar en virtud del modelo de represión total que ha impuesto. Así pues, el país vive un aislamiento del contexto internacional.

Si bien es cierto no se pide legitimar a los actores involucrados, sí se requiere un diálogo con quienes hacen parte de la problemática. Los grupos guerrilleros y paramilitares, generadores de la violencia rural y urbana, se convierten en un elemento determinante en el proceso de pacificación. Si el gobierno no demuestra su voluntad política para mediar y negociar con estos actores desestabilizadores que profundizan los problemas sociales y económicos en determinadas regiones del país, la política antidrogas está destinada al fracaso. No menos cierta es la existencia de una organización campesina e indígena que, sin embargo, no ha sido actor determinante en la formulación de una política agraria y de paz debido a manifiestas deficiencias en el trabajo comunitario y en el desarrollo de proyectos alternativos propios. Así mismo, las pocas organizaciones no gubernamentales con proyectos en el campo se disputan el restringido presupuesto bien estatal o bien de ayuda extranjera, ya que no son centros de generación de ingresos independientes. Estos aspectos dejan entrever una insuficiente capacidad de negociación así como una falta de orientación en los objetivos e intereses de los involucrados en la problemática del narcotráfico. La situación evidencia la necesidad de una regulación para el desarrollo de un acercamiento productivo. Se trata de generar una capacidad de organización tanto en las entidades del Estado como en las organizaciones y los actores no estatales que haga posible la comunión de intereses. Institucionalizar el diálogo es, entonces, desencadenar un proceso a través del cual se acuerdan aspectos de regulación que permitan el ejercicio del poder, y contribuyan a reducir los costos e incrementar las expectativas entre los actores involucrados. "La regulación es deseable cuando la conducta no regulada de los actores genera que sus intereses o los de terceros sean afectados (o menos que posible o deseable apoyada). De igual forma la propia regulación de la sociedad exige la capacidad para formular y poner en marcha medidas que hagan posible que, tanto la conducta de quien ofrece, como de quien hace la demanda, sea lo menos indeseable posible. De

drogas en Colombia y encierra los aspectos relacionados no solamente con la producción, el cultivo y el transporte, sino también su presencia en las estructuras sociales, económicas y políticas locales y nacionales colombianas.

antes esto exige una capacidad de organización" (T. d. La)². El Estado colombiano se juega así la posibilidad de convertirse en orientador de las negociaciones y de poner en juego su capacidad de convocatoria en la estructura de gobernabilidad. La situación colombiana exige por ello una doble perspectiva de acercamiento, esto es, a través de los actores involucrados y a través de las instituciones u organizaciones -estatales o no- que median en la problemática a fin de establecer las deficiencias y las contradicciones existentes. Es claro, sin embargo, que en este nivel el Estado debe ampliar su grado de compromiso en proyectos sociales, esto es, plantear un incremento de la inversión social y de infraestructura para hacer real, por ejemplo, que el de la sustitución deje de ser considerado un mito para convertirse en un modelo de salida.

Mientras el Estado no lucha directamente contra la corrupción e impulse medidas serias que le permitan competir a nivel internacional como interlocutor serio, cada vez será menos viable la entrada incluso al mercado legal y así la economía de puertas abiertas estará siendo progresivamente una economía clausurada para Estados que, como el colombiano, basan su quehacer político en la corrupción, la violación de los derechos humanos y la creciente cohorte de desigualdades sociales que conllevan a hacer más complejos los problemas de pobreza.

Después de 20 años consecutivos de guerra directa contra el narcotráfico, el Estado colombiano debe reevaluar una política que le ha traído más costos que beneficios; pérdida de vidas humanas, inestabilidad económica, social y política del país, detrimento de su credibilidad en el extranjero, así como el menoscabo de un activo papel de actor político internacional. El continuo fracaso de su política ha debilitado su legitimidad y con ello deteriorado su rol como actor activo.

El fenómeno de la corrupción se ha visto reforzado en el Poder Legislativo; un Congreso débil y comprometido con quienes sostiene el orden económico del país, sea este legal o ilegal; un Poder Ejecutivo desacreditado por sus vínculos con el narcotráfico o manipulado por el Congreso y sin capacidad real de decisión; un Poder Judicial temeroso y corruptible a raíz de las constantes amenazas y su completo abandono; unas Fuerzas Armadas comprometidas en la violación de derechos humanos, que acepta la participación de grupos paramilitares a fin de dar paso a una ya sin sentido guerra de guerrillas, sin alcanzar a percibir efectos como la desconfianza en la institución y la debilidad en sus acciones; una policía que a falta de recursos y preparación es utilizada tanto

² Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (ed). "Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung". Frankfurt del Main; New York. Editorial Campus, 1995. Página 20. "Regelung ist dann wünschenswert, wenn das unregelte Verhalten von Akteuren Auswirkungen hat, die entweder deren eigene Interesse oder die Interesse von Dritten beeinträchtigen (oder weniger als möglich und wünschenswert fördern). Auch die gesellschaftliche Selbstregulierung erfordert deshalb die Fähigkeit zur Formulierung und Implementation von Maßnahmen, die erwünschtes Verhalten der Anbieter und Nachfrager wahrscheinlicher und unerwünschtes weniger wahrscheinlich machen. Dies setzt Organisationsfähigkeit voraus."

por el narcotráfico como por las fuerzas militares como carnada; y, finalmente, unas organizaciones sociales apenas en formación y opacadas por el mismo Estado que sigue pensando en términos de la doctrina de seguridad nacional, según la cual cualquier movimiento civil era reducto de desorden social.

Así es como se ha instaurado en la mentalidad del ciudadano normal una aceptación de lo ilegal y la generalización del sentimiento de apatía y anomia social. Lo ilegal se acepta como forma de supervivencia. Su reflejo se traduce en individualismo, falta de lealtad hacia los valores que aseguran el equilibrio de la sociedad y falta de cohesión social de los grupos que así lo permiten. Como se afirmó en el capítulo sobre Colombia, "la sociedad colombiana ha caído en la trampa de la deshonestidad."³

El hecho de que la política antidrogas haya sido formulada desde sus inicios bajo la perspectiva de la presión internacional más no necesariamente con base en un estudio detallado de la situación del país, ha generado vacíos de información y a propiciado el uso de medios que en su mayoría afectan directamente a poblaciones que habían encontrado en el cultivo ilegal un mercado rentable que nunca antes el Estado colombiano había asegurado para los productos legales.

La inseguridad y la violencia generadas a raíz de la lucha interna entre bandas de narcotraficantes, guerrilla, intermedios y grupos paramilitares por los mercados del narcotráfico, ha desencadenado otro tipo de problemas sociales como es el de los desplazados, o grupos humanos que han dejado su lugar de vida debido a la constante amenaza contra su integridad física y moral. Al llegar a las grandes ciudades, estos grupos de "migrantes" del campo y pequeños municipios colombianos aumentan las de por sí graves tensiones sociales, allí se suman a los ya existentes desempleados y conforman ghettos en los cuales la ilegalidad se instaura como el camino para la supervivencia.

Visto de manera general, el narcotráfico se ha inscrito como un fenómeno depredatorio a diferentes niveles, logra destruir las estructuras existentes y utilizar en su beneficio lo poco que queda. A nivel ecológico ha propiciado la contaminación ambiental y la destrucción de regiones hasta entonces vírgenes y con una gran riqueza natural. La utilización de químicos y preservativos ha alterado sensibles ecosistemas de las regiones Andina y Amazónica. A nivel social ha generado el desplazamiento de miles de personas hacia los centros urbanos más grandes del país en donde se unen a la masa de desempleados ya existentes y conforman cinturones de pobreza mucho más

violentos fuera del alcance del Estado. A nivel político ha logrado corromper las nacientes estructuras regionales y locales que, de esta manera, han perdido la posibilidad de participación real en una democracia, de otra parte ha generado un desgaste del Estado haciendo que éste pierda su capacidad de decisión y su legitimación como actor nacional e internacional. A nivel económico ha creado falsos repuntes económicos y deformes crecimientos del sistema concentrados básicamente en los sectores de la construcción, la propiedad raíz y los servicios, áreas en las cuales ha logrado penetrar las ganancias ilegales, provocando procesos inflacionarios que frenan las medidas económicas tomadas por los gobiernos. En lo militar generó el paramilitarismo que permeó las estructuras legales de las Fuerzas Armadas suscitando la corrupción y la pérdida de los objetivos para los cuales fueron instauradas. En lo que a los valores sociales concierne, ha deteriorado el significado del trabajo, de la comunidad y del respeto por la ley ofreciendo dinero fácil y rápido, individualismo y el sentimiento de que la vía ilegal es una manera de alcanzar estatus social y reconocimiento económico y político.

El fenómeno del narcotráfico en Colombia se presenta entonces como un problema de Estado, ya que si bien entendido el Estado "es un organismo jurídico y político, esto es jurídico por cuanto está conformado por instituciones que actúan de manera permeante y coherente e interactúan entre ellas mismas para realizar el bien común; y político ya que por una parte es generador de conductas y de actitudes (policy) y por otra es generador de procesos (Politics) para lo cual demanda la posibilidad de coordinación de fuerzas e instancias diversas que concurren a la creación, cimentación y desarrollo del bien común"⁴, no necesariamente ha actuado en Colombia como actor principal en esta problemática al ser absorbido por la estructura del narcotráfico al tiempo que ha reducido la fuerza de la sociedad civil a través de la violencia organizada y la desarticulación de los grupos establecidos al reprimir su organización y permitir el exterminio masivo de campesinos, líderes políticos y agrarios que se han opuesto al régimen del narcotráfico.

Solo cuando el Estado colombiano haya entendido la importancia de fortalecerse en el interior, de lograr su modernización, de instaurar instituciones activas y fuertes que no sean corruptibles ni corruptas y entienda que el proceso de modernización no es simplemente la concesión de monopolios estatales a manos privadas -convertidas en el postor por excelencia bien de lo legal, bien de lo ilegal- será posible recuperar su legitimidad como actor activo tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Un Estado rico en iniciativas o abierto a iniciativas que consoliden los pasos que

³ Thouni, Francisco Elias. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y política del narcotráfico". Editorial Cei-Cerec. Santafé de Bogotá, Colombia, 1990.

⁴ Escobar Henán, Guillermo León. "Grandes Temas social-cristianos. Tomo I: Ámbito socio-político". Editado por el Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II. Santafé de Bogotá, Colombia, 1995, páginas 124-125.

conducen a la obtención del bien común, permite la formación de una sociedad civil participativa y con objetivos claros de trabajo en conjunto. La era de la globalización, a través del Nuevo Orden Político Internacional exige la participación activa del Estado y de la sociedad civil como actores constantes y necesarios de la llamada gobernabilidad Global.

En tanto sigan presentándose conflictos que impidan el desarrollo de una política nacional antinarcoótica clara, basada en las necesidades y en los conflictos internos de un país, todas las ayudas internacionales así como las iniciativas nacionales caerán en el vacío. "La falta de un monopolio estatal de la fuerza repercute directamente en el trabajo de pacificación. Negociaciones prácticas en situaciones de conflicto y ayuda, se pierden cuando al interior de una sociedad desorganizada no hay un interlocutor. Las preguntas sobre: ¿cómo se puede evitar el desmoronamiento del Estado?, ¿cómo se pueden fortalecer las instituciones regionales? y ¿cómo se puede instaurar un Estado de derecho global?, se cristalizan entonces como la problemática central." (T'dla.)⁵

Un nuevo orden político internacional parte de los Estados individualmente y construye a partir de ahí su estructura. Si el Estado colombiano aspira a poder participar en ese nuevo orden mundial como actor de decisión, es decir con voz y voto, capaz de influir en las decisiones que se toman a nivel internacional a fin de controlar la producción y uso ilegal de drogas, debe comenzar por estructurarse así mismo y fortalecer realmente sus instituciones a fin de emprender una lucha directa contra la corrupción y los grupos que generan inestabilidad social, económica y política. Esto es, un Estado realmente comprometido con el saneamiento de sus estructuras y el reforzamiento de sus fuerzas civiles. "El esfuerzo por un orden político mundial está realmente relacionado con la arquitectura y la vida interna de un orden de paz mundial. Éste, tiene como base los Estados individuales, en los cuales hay un desarrollo satisfactorio, pasando hacia una integración regional, hasta llegar al punto más alto, en el cual las organizaciones y los regímenes internacionales generan los ámbitos con las condiciones no solo institucionalmente permanentes sino también legales para que se adelanten relaciones civilizadas en situaciones conflictivas." (T'dla.)⁶ Ello pone de presente la importancia de los Estados como actores principales en la consecución de un nuevo orden

⁵ "Regionale Friedenspolitik ... Schamier zwischen globalen und lokalen Akteuren", en: "SEF News Globalisierung", Stiftung Entwicklung und Frieden. N.º 3, Juni 1998. Página 6. "Das Fehlen eines staatlichen Gewaltmonopols würde sich unmittelbar auf die Friedensarbeit vor Ort aus: Praktische Konfliktvermittlung und Nothilfe laufen ins Leere, wenn es in zerrütteten Gesellschaften keine Ansprechpartner mehr gibt. Die Frage, wie Staatszerfall zu verhindern ist, regionale Institutionen gestärkt werden können und globale Rechtsstaatlichkeit umgesetzt werden sollte, lassen sich insofern als zentrale Problemstellungen kristallisieren."

⁶ Senghaas, Dieter: "Von Internationalismus zur Weltordnungspolitik", en: "SEF News Globalisierung", Stiftung Entwicklung und Frieden. N.º 3, Juni 1998. Páginas: 7-9. "In den Bemühungen um eine Weltordnungspolitik geht es um die Architektur und das Innenleben einer Weltfriedensordnung von der unteren Ebene des befriedeten Einzelstaates über dessen Integration in Regionaleverbände bis hin zur obersten Ebene, wo internationale Organisationen und internationale Regime dauerhafte institutionelle, auch rechtlich verfasste Rahmbedingungen für einen zivilisierten Umgang mit unvermeidbaren Konflikten schaffen!"

internacional⁷. La problemática de la droga ha demostrado ser un fenómeno con grandes repercusiones a nivel social, político y económico, razón por la cual su solución no solamente exige un trabajo en conjunto entre los Estados, sino también y como base de ese desarrollo un Estado fuerte con instituciones activas y una sociedad civil organizada. De manera gráfica, el planteamiento señalado por el politólogo Senghaas⁸ es un esquema piramidal en el cual la base está conformada por los Estados individualmente organizados: (Gráfica 10)



Con ello es evidente que una marginalización del país no conviene ni para sí mismo, por cuanto pierde su posibilidad de competencia mundial en los ámbitos políticos y económicos, ni considerable en el contexto internacional, pues se ha visto que los asuntos relacionados con la seguridad, la economía y el medio ambiente implican un ámbito de negociación internacional, por cuanto estas esferas trascienden lo nacional y su área de influencia se encuentra básicamente en el terreno de los diferentes Estados afectados por la ilegalidad. Este hecho hace necesario el empleo de la cooperación internacional como mecanismos de acción en la lucha contra la criminalidad organizada en las diferentes esferas internacionales. A nivel regional se ha demostrado que cuando los países del grupo Andino se han sentado para conversar y proponer una forma de lucha contra el narcotráfico, han conseguido reconocimiento internacional tanto a nivel político como a nivel económico inversión y préstamos para los sectores afectados. El fortalecimiento de los acuerdos regionales y el trabajo en conjunto pueden hacer de la región un punto estratégico de desarrollo teniendo en cuenta la existencia

⁷ Messner, Dietrich; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik". Página 19. Se afirma que: "Die Nationalstaaten bleiben zwar Hauptakteure der internationalen Politik und behalten eine unverzichtbare Schamierfunktion zwischen den verschiedenen Handlungsebenen der Global Governance-Architektur, aber sie sind nicht mehr die einzigen Akteure. Die «geteilte Souveränität» nimmt ihnen nicht das Gewaltmonopol nach innen, fordert ihnen Souveränitätsverzicht ab, um die kollektive Bearbeitung von globalen Problemen zu ermöglichen". "Los Estados nacionales permanecen como actores principales en la política internacional y adelantan una función de interlocución en los diferentes niveles de negociaciones de la arquitectura de la Gobernabilidad Global. Sin embargo nunca son los únicos actores. La «Soberanía con partida» no les quita el monopolio estatal de la fuerza hacia el interior, mas exige desistir de la soberanía a fin de facilitar la revisión colectiva de problemas globales." (T d.La.)

⁸ Senghaas, Dieter. "Globalisierung. Wege zur politischen Gestaltung", en: "SEFNEWS Globalisierung". Stiftung Entwicklung und Frieden. Nr.3, junio 1998, página 9.

de un mercado con impulso en América del Sur, como es el caso de Mercosur. En el contexto internacional América del Sur se presenta como un subcontinente abierto a la inversión extranjera y con grandes capacidades en el comercio exterior. Sin embargo, problemas relacionados con una inestabilidad política, social y económica se convierten en una barrera para los consorcios y empresas transnacionales que ven en estos aspectos riesgos económicos.

Concebida de esta manera la problemática del narcotráfico en Colombia en la era de la globalización, guarda relación con seis aspectos a saber:

- Consolidar la labor y la acción del Estado como actor principal en la formulación de una política antinarcóticos que tenga como base la real problemática social, política y económica de los involucrados.
- Robustecer las instituciones del Estado a fin de que adelanten una política nacional coherente, evitando de esa manera la pérdida de esfuerzos y medios en la lucha. "La existencia de instituciones adecuadas puede incrementar la fiabilidad de expectativas cambiantes y puede reducir los costos de las transacciones". (T.d.La.)⁹
- Sanear las instituciones oficiales para convertirlas en modelo ciudadano. Este proceso de lucha contra la corrupción exige un compromiso real de los actores políticos.
- Fortalecer los grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que adelantan proyectos relacionados con la formación social y política de la población, con la intención de luchar contra la anomia y aceptación de lo ilegal como forma de vida.
- Apuntalar el trabajo de integración regional para convertir a la Comunidad Andina en un actor internacional con una política coherente que beneficie a los diferentes países afectados.
- Ampliar el marco internacional en busca de otros actores internacionales que propongan nuevos modelos de lucha y de acercamiento al problema de la droga, pero que al mismo tiempo abran el espectro de negociación a otros ámbitos como son los económicos, culturales y políticos.

Si bien en Colombia la problemática del narcotráfico no sólo se encierra en el cultivo y la producción de sustancias ilícitas, sino que además se abre a situaciones nuevas como el consumo, es necesario un acercamiento original, a través del cual la lucha esté orientada desde una política integral, esto es

⁹ Mäyntz, Renate; Schauf, Fritz W. (Hg). "Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung". Frankfurt del Main, New York; Campus Verlag, 1995. Pagina 41. "Die Existenz von geeigneten Institutionen kann die Verlässlichkeit wechselseitiger Erwartungen erhöhen und so die Transaktionskosten senken."

una política que amplíe el modelo represivo hasta ahora existente, que ha demostrado en sus años de uso permanente el fracaso en su concepción y con ello la necesidad de su replanteamiento. Una política integral debe implicar a todos los actores de esta situación, haciendo posible una interacción entre lo social, lo político y lo económico. Un nuevo paradigma de lucha en la era de la globalización señala la necesidad de ampliar el espectro de posibilidades de acción contando directamente con la cooperación internacional entendida más como corresponsabilidad que como simple asistencia económica. Con esa estructura se busca que los Estados no reaccionen simplemente con medidas después de presentados los problemas, sino que más bien recuperen su iniciativa con la ayuda de la acción directa y activa de la sociedad civil. Por supuesto el nuevo orden político internacional que busque no solamente una formulación, sino además una dirección de una política antidrogas, debe partir de la existencia de Estados capaces y decisivos, así como de actores civiles dinámicos y comprometidos a fin de lograr un intercambio internacional. A este respecto casi todo está por hacer dentro de una política antidrogas colombiana que quiera participar decisivamente como actor en el nuevo orden político mundial.

6.1.2. Alemania: una orientación nacional que señala al consumo como problema de salud y el tráfico de narcóticos como problema de seguridad ciudadana

Desde la perspectiva de los países considerados como consumidores también hay un inmenso campo sin cultivar en el área de una política antidrogas. Alemania representa un caso llamativo, ya que desde su vinculación a la política internacional de drogas se presentó una lucha de intereses entre los ámbitos económicos y políticos. La puesta en marcha de los tratados internacionales al comienzo de este siglo fue posible por el carácter de obligatoriedad impuesto al Estado alemán después de la Primera Guerra Mundial. Este hecho mostró una fuerte contradicción entre la decisión del Estado, la responsabilidad internacional y los intereses económicos privados de la época. El desarrollo de la problemática relacionada con las drogas y el uso indebido de químicos producidos por la industria legal en Alemania, esto es, la presencia de aspectos relacionados con la producción, el tránsito y el consumo de sustancias ilícitas, así como la utilización de su sistema financiero en el lavado de dineros provenientes del negocio de las drogas, paralelo al desarrollo legal de una industria farmacológica próspera e influyente, hacen de Alemania un actor decisivo en la formulación y puesta en marcha de una nueva política internacional contra el fenómeno del narcotráfico.

Es sólo a comienzos de la década de los 80 cuando Alemania empieza a reaccionar frente al problema interno del consumo, más desde una perspectiva de salud, ya que su interés se orientó a

reducir la posibilidad de contagio y propagación de otras enfermedades a través del uso de jeringas, que desde una perspectiva policiva o represiva. La década del 90 trajo consigo dos acciones a nivel nacional. Primero, enfrentar el incremento del consumo de drogas después de algunos años en los cuales se había subestimado su problemática y, segundo, la exigencia internacional por un mayor control en asuntos como la producción de químicos requeridos en el procesamiento de sustancias ilegales, así como mayores controles en el área financiera y de utilización del sistema bancario. Rápidamente se acentúa la política represiva inclusive en lo social y la discusión sobre una posible legalización del consumo entra en el ámbito político nacional.

Sin embargo paralelo a ello se presentan situaciones internacionales y nacionales que dificultan la toma de decisión sobre la orientación de la política antinarcoóticos alemana. El incremento de la problemática social a raíz de la caída de la Cortina de Hierro y la inclusión de los países socialistas en el nuevo orden económico de mercados abiertos, así como la caída del muro de Berlín y su consecuente proceso de reunificación con el desgaste económico que produjo para la Alemania de occidente, gestan una situación confusa y difícil de controlar. Del Estado alemán se exige mayor control interno, mayor represión contra la delincuencia organizada que se expande desde el sur y oriente europeos, pero simultáneamente es necesaria una nueva concepción en los temas de prevención y rehabilitación. Un aspecto determinante en este proceso de formulación de una política antinarcoóticos alemana tiene que ver con el sistema de organización administrativo federal, que si bien implica mayor capacidad de decisión para los estados federados, debilita, tropieza o se enfrenta con una línea del gobierno central.

El Plan Nacional de Lucha contra las drogas ilícitas es un híbrido de los puntos de vista de los ministros de los dieciséis estados federados alemanes, con el cual se buscó, en lo fundamental, penalizar la venta, la distribución, el cultivo, la producción, pero no necesariamente el consumo de sustancias ilegales. Si bien los pilares del plan están orientados básicamente a la disminución de la demanda a través de la prevención, con ayuda diferencial para los drogadictos y una lucha contra la distribución de drogas a fin de reducir la oferta a nivel nacional e internacional, los resultados han sido más bien pobres y poco representativos. En otros términos, en los últimos años ha aumentado el número de consumidores de drogas fuertes, así como se ha extendido el negocio del narcotráfico en tierras alemanas¹⁰. La producción de drogas no hace parte nunca más de un fenómeno aislado y sin

¹⁰ "Politik gegen Drogen. Aktuelle Bilanz 1997". Presse und Informationsamt der Bundesregierung. Bonn 1997. Páginas 4-6) Se afirma que: "Seit 1994 haben sich die Zahlen der Erstkonsumenten wieder erhöht. Die Zahl stieg 1995 um 4,9% und 1996 um 12,9% im Vergleich zum Vorjahr (...) 1712 Menschen sind in Deutschland im Jahr 1996 an den Folgen ihres Drogenkonsums gestorben. Die sind 9,4% mehr als im Vorjahr". "Desde 1994 se presenta un incremento en el número de personas que consumen por primera vez drogas. En 1995 la cifra aumento

repercusiones en el territorio alemán. Según cifras publicadas por la policía criminal alemana el número de actos delictivos, no solamente se ha incrementado, sino que también se ha evidenciado una mayor relación de éstos con hechos del narcotráfico. Así, la problemática de las drogas ha pasado de ser considerada un problema de salud pública para transformarse en un problema de seguridad nacional y de desestabilización internacional. Alemania se ha convertido en país de tránsito de drogas hacia la Europa occidental. Como consecuencia se ha incrementado la violencia generada por las bandas de narcotraficantes, así como el número de personas involucradas en esta actividad delictiva. Paralelo a ello el número de casos de primeros fumadores, así como de adictos a sustancias duras no ha descendido a nivel nacional. El uso indiscriminado del sector financiero por parte de la criminalidad organizada también es palpable en las estadísticas de la policía y los estudios especializados, sin que hasta el momento las nuevas regulaciones modifiquen esta conducta. La política de prevención, bien sea en estados más tradicionales, en donde la práctica de sustitución no se ha adelantado, al igual que en estados liberales, en donde se experimenta con polamión y metadón, ha demostrado ser débil. Así se percibe un cuadro cuyos resultados son negativos tanto del lado de la represión como de la rehabilitación y la prevención.

La política antidrogas relacionada con la prevención y rehabilitación de drogadictos ha demostrado tener falencias a nivel de ejecución, a raíz de la falta de presupuesto, del número limitado de puestos de ayuda y del reducido interés por apoyar la investigación a nivel de drogadicción. Los proyectos adelantados por el Ministerio del Interior han terminado después de algunos años, sin posibilidad de continuación bien porque los estados federados no muestran su intención de apoyar económicamente este tipo de programas o bien por deficiencias económicas y administrativas. En consecuencia una política de rehabilitación queda cojeando por falta de voluntad política para darle continuidad a proyectos de estudio. La represión sobre el consumo tampoco ha demostrado ser un método eficaz para acabar con el problema. Los detenidos por llevar consigo algunos gramos de droga tienen que ser dejados en libertad, bien debido a la falta de cupos en los lugares de rehabilitación o bien porque según la Constitución alemana la participación en programas de desintoxicación no es obligatoria al constreñir el principio de libertad individual. De otro lado el debate sobre la legalización del consumo ha causado confusión sobre lo permitido y lo debido respecto al consumo. Esta política que se adelanta de diferentes maneras en Alemania puede originar el crecimiento de focos más problemáticos y conflictivos en el futuro, además que muestra una país dividido por intereses locales y una política nacional orientada por acuerdos internacionales. Es así como el manejo estatal y la organización civil local en el área de prevención, mantienen una relación conflictiva frente a la

en un 4.9% y en un 12.9 en 1996 en comparación con el año anterior (...) Durante 1996 murieron en Alemania 1712 personas debido al

dinámica de lucha contra el problema del consumo y el tráfico de drogas. Iniciativas como la adelantada en el estado Schleswig-Holstein, respecto a la formulación controlada de hachís a través de las farmacias privadas en beneficio de los drogadictos agudos, encuentran fuerte oposición en el gobierno central a raíz de los compromisos internacionales firmados por el país. Este ejemplo ilustra el hecho de que las instituciones como estructuras organizativas en los sistemas políticos no son un escenario neutral, sino que señalan restricciones en las negociaciones, así como pueden abrir opciones de negociación.¹¹ De otra parte se hace claro que el conflicto de intereses entre los actores involucrados puede convertirse en barrera para la solución de problemas o caminos para motivar otros acercamientos, "Mucho más probable es, en todo caso, la constelación de interacciones entre actores estatales y no estatales independientes, que tienen exigencias normativas diferentes, se diferencian en intereses e identidades y parten de situaciones interpretativas diferentes. Con ello no se descarta, sin embargo, el encontrar soluciones efectivas a problemas presentes. Incluso la propia racionalidad egoísta en la consecución de intereses parciales puede conducir a soluciones conjuntas conciliadoras, cuando en una negociación se arreglan pagos compensatorios o cuando varias decisiones constituyen el paquete de soluciones." (I d.l.a.)¹²

De otra parte el rol internacional de Alemania en la lucha contra el narcotráfico hasta el momento ha sido bastante secundario, a pesar de su interés en proteger la industria farmacéutica y química del país. Las Convenciones internacionales de lucha contra el fenómeno del narcotráfico han sido ratificadas en los últimos años en el país, pero los instrumentos para llevarlas a cabo todavía se encuentran en proceso de refuerzo. Alemania no se ha identificado con iniciativas contundentes en los foros internacionales. Más bien, en el escenario internacional, ha optado por seguir la orientación represiva, mientras que en el interior busca un desarrollo más social preventivo y de rehabilitación

Si bien el trabajo conjunto a nivel internacional hace parte de uno de los pilares del Plan Nacional, cabe destacar que en este terreno la cooperación se ha limitado a la formación policiva, pero no necesariamente investigativa en áreas de salud, aspectos de conflicto social o de otro tipo. Sus criterios de ayuda internacional están orientados por valores políticos de defensa de la democracia, respeto de los derechos humanos y reformas desde la justicia, pero su activa participación en el proceso de realización de estos criterios es bien limitada. Esto es, como actor internacional

consumo de drogas ilícitas. Este dato estadístico representa un crecimiento del 9.4% respecto al año anterior." (I d.l.a.)

¹¹ Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg). "Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung". Frankfurt del Main; New York; Editorial Campus. 1995. Página 43.

¹² Ebenda. Página 32. "Wahrscheinlicher sind jedenfalls Interaktionskonstellationen zwischen eigenständigen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die unter unterschiedlichen normativen Anforderungen stehen, sich in ihren Eigeninteressen und Identitäten unterscheiden, und die auch von unterschiedlichen Situationsdeutungen ausgehen. Auch damit sind jedoch effektive Problemlösungen in Politiknetzwerken nicht

importante no se presenta como elemento decisivo, emprendedor, o definitorio. La participación alemana en proyectos de integración regional, caso de la Unión Europea, en regímenes internacionales, caso de la Organización Mundial del Comercio, o bien en organizaciones internacionales, caso de la Organización de Naciones Unidas, no debe limitarse a conseguir un asiento en la dirección de ellas, sino a tomar responsabilidades a nivel internacional. Esto es, en ampliar su capacidad de cooperación, creando una nueva pauta internacional para la solución de problemas del contexto internacional, con fuerte repercusión en los intereses nacionales o viceversa. Quiere decir, con mayor capacidad de compromiso en el ámbito global. "La política exterior alemana necesita un nuevo modelo en relación con su participación en el mantenimiento de la paz y el incremento del bienestar económico. Los intereses nacionales pueden ser asegurados en diferentes aspectos sólo bajo la formulación de una cooperación internacional y la solución conjunta de problemas (...) Hasta ahora falta una contundente política alemana en relación con la Organización de Naciones Unidas. La aceptación de «responsabilidades globales» no se debe limitar al esfuerzo de conseguir un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU o a la disposición de tomar parte en acciones militares. El repetido propósito de querer fortalecer a la ONU debe conllevar hechos contundentes." (T'dla.)¹³

Así las cosas, una futura participación, no sólo en la formulación, sino también en la dirección de una política antidrogas por parte de Alemania en la era de la globalización, exige ante todo una mayor estructuración de la política nacional a fin de fortalecer los programas de los estados federados que ayudan a combatir el consumo y propician la rehabilitación, con el objetivo de participar de manera innovativa en el ámbito de la solución del problema a nivel internacional. Su compromiso con otras instancias internacionales implica la capacidad de ceder parcialmente en su soberanía, para ganar en participación en el ámbito multilateral. Ello implica que tanto la defensa de los intereses nacionales como la orientación de los imperativos para un Nuevo Orden Político Internacional, deben ser determinados y entrelazados nuevamente. De otra parte, al ser considerado

ausgeschlossen. Selbst die egoistisch-rationale Verfolgung von Partialinteressen kann zu gemeinsamen vertäglichen Lösungen führen, wenn in Verhandlungen Ausgleichszahlungen vereinbart oder mehrer Entscheidungen zu Paketlösungen gebündelt werden können."

¹³ "Die deutsche Verantwortlichkeit", en: "Global Governance. Policy paper 2" Stiftung Entwicklung und Frieden. 1998. Páginas: 9-10. "Die deutsche Außenpolitik braucht über ihren Auftrag der Friedenserhaltung und Wohlstandserhöhung hinaus ein neues Leitbild. Nationale Interessen können in vielen Bereichen nur noch auf der Grundlage internationaler Kooperation und gemeinsamer Problemlösung im Kontext der Weltgesellschaft gesichert werden (...) Bisher fehlt es an einer überzeugenden deutschen UN-Politik. Die Übernahme «globaler Verantwortung» darf sich nicht auf das Bestreben, einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu bekommen, und auf die Bereitschaft, sich an internationalen Militäreinsätzen zu beteiligen, beschränken. Den sich wiederholenden Absichtserklärungen, die UNO zu stärken zu wollen, müssen überzeugende Taten folgen."

El documento de la Fundación Desarrollo y Paz señala además que Alemania debería: * "die prinzipielle Bereitschaft zeigen, durch partielle Souveränitätsverzicht die Mandate der UN-Organisationen zu erweitern; * durch höhere Finanzleistungen die Handlungsfähigkeit des UN-Systems stärken; * sich aktiv in den Reformdiskussionen um die UNO beteiligen und konstruktiv auf die Vorschläge, die der UN-Generalsekretär in der «Agenda für den Frieden» und der «Agenda für die Entwicklung» vorgelegt hat, eingehen (...)". El documento señala además que Alemania debería: * "Mozar su disponibilidad de ampliar el Mandato de la ONU a través de la renuncia parcial de su soberanía. * Fortalecer las capacidades de negociación del sistema de las Naciones Unidas a través de mayores servicios financieros. * Participar activamente en las discusiones sobre la reforma de la ONU y formular propuestas constructivas relacionadas con la «Agenda para el desarrollo» y la «Agenda para la paz» entregadas por el Secretario General de esta organización." (T'dla.)

Alemania el tercer país que en el contexto internacional invierte con mayor fuerza en América Latina, se abre la posibilidad de un diálogo más comprometedor entre las partes, pero también más beneficioso para ellas. El concepto de "partner", esto es, compañero económico e interlocutor político con los países de América Latina puede significar un cambio de paradigma político en la lucha contra el narcotráfico, a través del cual el concepto de «ayuda» no se desprenda del tradicional acercamiento de «dar», sino más bien de «crear las condiciones» para que a nivel regional se fortalezcan las estructuras de prevención y lucha contra este flagelo. Un mayor compromiso con este tipo de proyectos a través de las organizaciones internacionales y de los proyectos regionales de integración, se convertiría realmente en un nuevo acercamiento de lucha.

El conflicto existente entre política nacional y política internacional, que se percibe en el contexto alemán, permite advertir la diferencia de intereses que limitan el proceso de formulación y dirección de una política de lucha contra el narcotráfico en el ámbito de un nuevo orden político internacional. Este se convierte en el principal reto del nuevo orden político a fin de reorientar la lucha, con base en la confluencia de los intereses nacionales y los internacionales, a fin de permitir el fortalecimiento de las políticas sociales y ampliar el espectro de alternativas tanto para los adictos, considerados enfermos, como para los actores involucrados en la producción en los países básicamente del Tercer Mundo pero, al mismo tiempo, el compromiso internacional de lucha contra la criminalidad organizada.

6.1.3. La Unión Europea: una opción abierta en lo social pero enraizada a una política de seguridad internacional y respeto a la democracia.

La participación de los países en proyectos regionales de integración se constituye en un nuevo elemento de trabajo conjunto internacional. Por ello cabe destacar que si bien la Unión Europea, con base en el Tratado de Maastricht, deja en libertad a los países miembros de adelantar la política de salud correspondiente a la atención de los drogadictos -quienes en este contexto también han sido considerados enfermos- se ha esforzado, igualmente, por estructurar el pilar de seguridad que cubija entre otros aspectos la lucha contra la criminalidad organizada, entre ellas la del narcotráfico. El desarrollo político de la integración europea se convierte de esta manera en modelo, pero también en actor del nuevo orden político internacional, por cuanto es una instancia de decisión multilateral.¹⁴

¹⁴ Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik". Página 27. Respecto al papel de la Unión Europea señalan: „Die EU kann als fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu Global Governance verstanden werden: Ihre Mitgliedstaaten treten Teilsouveränitäten ab, um durch gemeinsamen Handel eine größere Problemlösungsfähigkeit gewinnen und sich im globalen Wettbewerb besser behaupten zu können". "La Unión Europea puede ser entendida como un avanzado laboratorio para la capacidad de una gobernabilidad global. Los Estados miembros comparten una parte de su soberanía con el fin de ganar a

En el contexto de la Unión Europea se divide de igual forma, la tradicional división entre una política social (orientada a la prevención y al apoyo de proyectos en el Tercer Mundo) y una política represiva dirigida al control del tráfico ilegal que busca atacar el problema con base en el fortalecimiento del sistema judicial y legal, aspecto en el cual esboza un nuevo paradigma por cuanto se exige una mayor inversión en la formación e investigación judicial (Título VI del Tratado). De esta manera se plantea una cooperación más directa entre los Estados miembros en lo relacionado con lo aduanero, lo judicial y lo policivo. Este tipo de trabajo puede ser entendido como un nuevo acercamiento en la lucha contra un problema conjunto. Los diferentes encuentros tanto de ministros como del Consejo de la Unión han reconocido el carácter global del problema y por ello han planteado una estrategia de "presión diplomática" orientada desde la política, ya que bajo el interés de participación comercial de las diferentes naciones en los mercados europeos se especifica como condición *sine qua non*, la defensa de los valores políticos como la democracia y el respeto por los derechos humanos. En este reconocimiento se hace claro que la responsabilidad en la lucha es compartida, pero ante todo que exige un compromiso internacional y un trabajo en conjunto.

Sin embargo a nivel de ayuda real, es bastante difícil realizar proyectos que demuestren ese deseo de responsabilidad compartida por cuanto el presupuesto destinado para la colaboración de proyectos Norte-Sur es cada vez menor y está dividido en un número indefinido, pero siempre creciente, de países beneficiados. Este punto representa una falencia de compromiso, dado que una acción internacional debe partir de la capacidad real de trabajo a fin de constituirse en actor decisivo de la política mundial. De otra parte, el Plan Quinquenal de lucha contra las drogas formulado por la Unión Europea, con vigencia 1995-1999, no hace referencia alguna a América Latina como prioridad de acercamiento en el campo comercial o de lucha contra el narcotráfico, aunque mantiene el interés en la renovación de los acuerdos comerciales especiales ya existentes con el Grupo Andino (hoy día Comunidad Andina) y América Central, señalando que este tipo de ayuda también se extenderá a otros países con el mismo problema. El hecho de que los puntos geopolíticos de interés hayan sido definidos reduce de igual forma la competencia de trabajo global en razón a que su trabajo se limita a Europa oriental, el Medio Oriente y la región del Mediterráneo.

En el caso de Colombia, la Unión Europea ha manifestado públicamente su protesta contra el modelo de certificación impuesto por los Estados Unidos a países afectados con el problema del cultivo y la producción de sustancias ilegales. Sin embargo no se ha convertido en verdadero

través de una negociación conjunta la capacidad para solucionar problemas y así poder mantener una mejor competencia a nivel global."

interlocutor en una discusión política y tampoco ha mostrado su interés de transformarse en el punto de equilibrio respecto de la orientación política desarrollada por los Estados Unidos. De presentarse como alternativa y actor en la problemática del narcotráfico, se ampliaría el campo de discusión y con ello la posibilidad de formular una política antidrogas con base en paradigmas diferentes a los de la represión total y lucha frontal en forma de guerra. La ausencia de interlocutores comprometidos desde la esfera europea hace que el modelo existente de represión total se acentúe. Un ángulo más social y vinculante como el señalado por la Unión Europea ayudaría a generar una nueva perspectiva del problema. Sin embargo la falta de compromiso real hace que su posición sea igualmente débil en el contexto internacional. Si bien a nivel de comercio exterior los ministros han expresado su interés en construir un triángulo interoceánico en el que estarían involucrados los países del continente Americano como base del triángulo y la Unión Europea en el ángulo más agudo, es claro que cualquier esfuerzo a nivel económico tiene como fundamento la capacidad de competencia que se desprenda de los países del continente. Una propuesta de tal magnitud exige una apertura de mercados, un compromiso con el aspecto social de la problemática y con ello, un interés en la solución del problema con base en otro paradigma diferente al de guerra total. La llamada política del garoto y la zanahoria, es decir del control y la ayuda no ha sido hasta el momento explícita por cuanto la "zanahoria" ha sido insuficiente para satisfacer las necesidades de mercadeo de los países andinos.

De otra parte, si bien existen intereses comerciales en el subcontinente americano, es cierto que no se han dado los pasos fundamentales para permitir una mayor integración de los mercados legales de los países afectados. Las ventajas económicas brindadas hasta el momento tienen que ser reforzadas por cláusulas que no sólo dependan del problema de las drogas, sino que estén planeadas a mayor plazo a fin de lograr establecer y reforzar realmente el desarrollo de esos mercados legales. De esta manera se daría realmente un impulso a reformas sociales y políticas en los países afectados, ya que una buena parte del problema en los países productores está relacionada con la falta de recursos para adelantar proyectos de mejoramiento de infraestructura, apoyo al mercadeo y mejoramiento en la calidad y presentación de los productos a fin de hacerlos más competitivos en los mercados europeos.

Un trabajo más coordinado entre los países miembros, la Unión Europea y otras instituciones u organizaciones internacionales, todavía se encuentra en estado embrionario. Los esfuerzos de control policivo son mínimos y los conflictos originados por el intercambio de información son todavía

demasiado contundentes para permitir una acción conjunta en el ámbito de lucha contra la criminalidad organizada internacional. Este es otro elemento conflictivo en situaciones de „negociación“ con otros actores, debido al esfuerzo por mantener los propios intereses en prevalencia respecto de normas o acuerdos internacionales, "No cada actor, que es capaz de adelantar interacciones en un campo social, se comunica, coopera o cambia fuentes de información con los otros; no cada actor es igualmente dependiente de los otros y, no cada actor tiene la misma influencia sobre los otros." (T'dla.)¹⁵ Si bien a nivel internacional esa serie de conflictos puede ser más variada, determina sin embargo el grado de eficacia de las acciones a emprender, en este caso de lucha contra la criminalidad organizada del narcotráfico y el consumo de drogas ilícitas. De allí se deriva que individualmente los países de la Unión Europea decidan apoyar operaciones militares o policiales en otros países según su interés, dificultando una vez más la capacidad de compromiso conjunto y generando desviación y desgaste de recursos y medios en los proyectos adelantados, al tiempo que se reducen los recursos para proyectos sociales orientados al desarrollo alternativo, que exigen un lapso de tiempo de ejecución más amplio.

Es importante señalar que la política social de lucha contra el problema del consumo, esbozada por la Unión Europea, recoge elementos olvidados en la problemática de la adicción como lo son las situaciones sociales que originan el problema. Esta iniciativa del Plan Quinquenal según la cual la tarea de prevención está vinculada con la puesta en marcha de políticas orientadas a la disminución del desempleo, de la pobreza, de la exclusión social, al interés por un mejoramiento de las condiciones educativas, ambientales y a una mayor estabilidad en el plano familiar y social, constituye un acercamiento diferente de lucha integral contra el problema del narcotráfico en general.

Es precisamente una política integral de lucha la que podría plantear un compromiso claro relacionado con la consolidación de las instituciones del Estado, el reforzamiento de la democracia y el respeto del Estado de derecho. Sin embargo esta propuesta tiene su punto más débil en la incapacidad de apoyar proyectos y programas a largo plazo.

Mientras que las instituciones de la Unión Europea encargadas de desarrollar el tercer pilar del Tratado en relación con la política exterior y de seguridad común así como la reglamentación del trabajo en conjunto en áreas de justicia e interior –concretamente aspectos relacionados con las migraciones, el asilo, la criminalidad organizada y el narcotráfico, perturbadores de la armonía de

¹⁵ Mayntz, Renate; Schaapf, Fritz W. (Hg). "Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung". Frankfurt del Main; New York. Editorial Campus. 1995. Páginas 62-63. "nicht jeder interaktionsfähige Akteur in einem sozialen Feld kommuniziert, kooperiert oder tauscht Ressourcen mit allen anderen, nicht jeder Akteur ist von jedem anderen gleich abhängig und nicht jeder hat auf jeden anderen gleichen Einfluß."

Los ciudadanos europeos- no se encuentran lo suficientemente estructuradas y se convierten organizativamente en instancias de decisión, las acciones de la Unión Europea caerán en el vacío en razón de la dinámica del problema y con ello serán más ajenas a la realidad. Lo social, afectado por lo ilegales es un aspecto activo, más aún cuando el problema del narcotráfico ha demostrado ser más dinámico en sus manifestaciones que las medidas mismas de su control. Por ello, instancias incapaces de actuar no solucionan de ninguna manera la problemática, sino que se convierten en una barrera para su control. De otra parte y como quiera que no existe un apoyo económico constante y fuerte será imposible frenar la problemática de la criminalidad organizada que ha demostrado su capacidad de infiltración en las esferas económicas, políticas y sociales en virtud del poder conuptor del dinero que invierten.

Para la Unión Europea la lucha contra el uso de sustancias ilícitas y las organizaciones criminales se convirtió en un desafío sólo a principios de la década de los noventa, al plantear por entonces su propuesta de lucha. Si bien esta acción es reciente e innovativa, urge un desarrollo acelerado de la estrategia.

Ya que la Unión Europea ha sugerido como foro de discusión y decisión a las instituciones de la Organización de las Naciones Unidas encargadas de este problema, para que desde allí sean adelantadas las acciones conjuntas de una política internacional antidrogas, es claro que a nivel de organizaciones internacionales las falencias de coordinación o acción, la falta de recursos y decisión pueden ser más lentas si no se plantea una reestructuración de las instancias que han demostrado su incapacidad en el control de la problemática.

6.1.4. La ONU : incapacidad de dirección de una política internacional antidrogas como resultado del débil compromiso de los propios Estados firmantes

Si bien es cierto que a principios de la década de los noventa la Organización de Naciones Unidas reestructuró el programa de lucha y modificó la división interna de las instituciones encargadas de ésta, así como propuso esta última década como "el decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de drogas 1991-2000", como respuesta a la creciente avalancha de actos terroristas adelantados por las organizaciones de narcotraficantes, el continuo aumento de consumidores de drogas duras y sintéticas en las diferentes latitudes del globo terráqueo, así como la utilización cada vez más destructiva del sistema financiero legal para el lavado de activos provenientes de negocios ilegales, las conclusiones parciales arrojadas por su acción no son necesariamente satisfactorias: la problemática ha seguido multiplicándose y el número de actores involucrados es cada vez mayor.

Desde su creación, las Naciones Unidas retomaron de manera casi total, no sólo las instituciones, sino también las convenciones internacionales formuladas bajo el manto de la Sociedad de las Naciones, lo que implicó desde entonces una orientación básicamente represiva del problema, esto es con las perspectivas que habían formulado sus fundadores. Los subsecuentes desarrollos originados desde 1961 -a raíz de la Convención del 61- buscaron en lo fundamental constituir un cuerpo más armónico y menos diversificado con el objetivo de centralizar las acciones y reforzar los controles. Los tres pilares de acción de las Naciones Unidas en el campo de lucha contra la producción de sustancias ilícitas y su consumo los constituyen las convenciones de 1961, 1971 y 1988 a través de las cuales se buscó clasificar y encasillar las diferentes acciones del problema. De igual forma se percibió un desarrollo en el concepto de lucha que pasó de ser un problema de salud a convertirse un problema de seguridad internacional y un elemento desestabilizador de las economías, de las estructuras sociales y de los regímenes políticos, razón por la cual urgía una acción internacional y con ello abrió el campo de trabajo de las Naciones Unidas por ser una organización internacional encargada de la paz y la seguridad mundiales.

El trabajo adelantado a nivel social a fin de reducir el problema del cultivo y de la producción de drogas ha tenido su "Talón de Aquiles" en la escasez de recursos humanos, técnicos y financieros, pero sobre todo en la incapacidad de trabajo conjunto con otras instituciones internacionales que luchan contra este flagelo. Cabe anotar que la competencia a nivel internacional respecto del manejo de la información relacionada con el narcotráfico tiene como frontera misma las instancias institucionales, ya que no existe una comunicación directa permamente así como tampoco un interés por intercambiar informaciones indispensables en un trabajo conjunto a fin de propiciar acciones más contundentes y coordinadas. La falta de cooperación internacional a este nivel debilita la capacidad de coordinación de la organización y la convierten en un instrumento para ser utilizado por quienes consiguen esa información.

En consecuencia, la lucha directa contra la criminalidad organizada así como el apoyo a planes relacionados con el desarrollo alternativo, la prevención y la rehabilitación, están limitados bien por falta de información o bien por falta de recursos humanos y económicos. Ello demuestra de manera contundente que el problema real en el contexto internacional es la *Falta de Voluntad Política* para emprender una lucha contra este tipo de criminalidad y para dar solución a los problemas sociales originados por el consumo y la pobreza. A nivel de organización internacional se hace más palpable la falta de interés y compromiso en acciones internacionales y por lo tanto la escasez real de trabajo

en conjunto. La debilidad de la Organización de las Naciones Unidas radica fundamentalmente en la incapacidad de los Estados de ceder en su soberanía y de hacer de esta institución un foro real de discusión y toma de decisiones sobre aspectos de índole internacional. Son los mismos Estados formadores y actores en esta organización quienes generan las barreras de acción de las instituciones de la ONU¹⁶.

El estatus que ha adquirido el narcotráfico como *Industria Ilegal Internacional* lo convierte en un actor poderoso contra el cual es necesario enfrentar igualmente una organización y una coordinación internacional mucho mejor entrelazada y efectiva. El narcotráfico ha mostrado que su poder económico no sólo es gigante, sino además corruptor, haciendo clara la necesidad de recursos económicos permanentes y significativos para atacar cada uno de los focos de acción del crimen organizado, en una lucha directa contra este flagelo. Sin embargo la incapacidad misma de acción rápida en la toma de decisiones de las instituciones encargadas, así como la falta de herramientas que hagan más coercitiva la puesta en marcha de controles y la aprobación a través de los congresos nacionales de leyes que conviertan en realidad esa lucha a nivel nacional, hacen absurda la acción de la ONU. Un caso típico lo constituyen las decisiones tomadas por la Organización Mundial de la Salud sobre las sustancias a ser controladas: sólo después de un proceso largo y dispendioso de varios meses se puede decidir su inclusión o no en las listas de control, mientras en las calles una sustancia ya ha sido vendida, ha ocasionado males en la salud de muchos consumidores y ha generado ganancias a sus productores. De otro lado a nivel de cooperación estatal respecto de leyes para controlar el flujo cambiario internacional no existen medidas de presión internacional para fortalecer una lucha total contra este tipo de criminalidad organizada y como consecuencia se promueve la existencia de paraísos económicos a raíz de la falta de compromiso internacional.

Este tipo de barreras ponen de presente el desinterés de las naciones para asumir los costos que genera la lucha contra este flagelo a raíz de la divergencia clara entre intereses nacionales, la aceptación de normas internacionales y la falta de identificación con los programas de acción. El concepto "costos", bien entendido, no hace referencia únicamente a los aportes económicos o a las exigencias financieras de los Estados firmantes para la realización de los proyectos. El concepto

¹⁶ Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik". Páginas 17, 20. Sobre la posición de los Estados frente a los nuevos retos y sus posibilidades de acción a través de organizaciones internacionales como la ONU señalan: "Die Nationalstaaten sind jedoch auf die Herausforderungen der Globalisierung bisher nicht oder nur ansatzweise vorbereitet (...) Die Vereinten Nationen als Produkt und Instrument der Staatenwelt können das Vakuum nicht schließen, das sich besonders in Verhältnis zwischen Staaten und Wirtschaftswelt geöffnet hat (...) Die Ohnmacht der Vereinten Nationen bei der Bewältigung globaler Probleme rückte jedoch zunehmend die Frage ins Zentrum, wie ihre Handlungsfähigkeit durch institutionelle Reformen gestärkt werden kann. Es fehlt nicht an Reformvorschlägen, aber am Willen der Staaten, das UN-System durch Mandatserweiterung und eine bessere Finanzausstattung handlungsfähiger zu machen." "Los Estados nacionales no están preparados, o sólo parcialmente, para enfrentar los retos de la globalización (...) Las Naciones Unidas como producto e instrumento de los Estados del mundo no pueden cerrar el vacío abierto, especialmente en la relación entre los Estados y la economía (...). La impotencia de las Naciones Unidas en la superación de los problemas globales pone en el centro de discusión la pregunta sobre si la capacidad negociadora de la institución puede ser reforzada con reformas

"costos" está de igual forma relacionado, en este contexto, con la exigencia de compromisos reales, al balance de intereses particulares y colectivos y a la capacidad de negociación de los actores. Es decir, aquello que exige un marco de soberanía compartida. De otra parte la Organización de Naciones Unidas no cuenta con mecanismos para controlar y hacer cumplir sus mandatos. La falta de interés de los países en firmar y aprobar los acuerdos y convenciones de la ONU es un reflejo de la poca capacidad de convocatoria de esta organización.

Un punto de discusión entre las políticas nacionales y la orientación de la ONU está relacionado con el interés de la organización en no permitir la legalización ni de los cultivos, ni de la producción pero tampoco del consumo, como ha sido el interés de algunos Estados afectados por este tipo de actividad. Así, muchas naciones encuentran conflictiva una postura internacional con base en las realidades sociales de cada región. Como resultado los compromisos internacionales son sólo una buena intención que finaliza en la realidad de la política nacional y local.

La falta de desarrollos jurídicos paralelos entre las diferentes naciones se convierte también en otra barrera para el control de sustancias; muchas naciones, en razón a problemas internos, de la inestabilidad política, de falta de instituciones encargadas, entre otras razones, no cuentan con una legislación necesaria y tampoco pueden desarrollarla en el plazo esperado. Esta situación es aprovechada por algunos países para tomar ventajas, mientras que los otros son castigados "moral o económicamente" por no poder adelantar esos cambios. Este sistema es injusto y un trabajo de cooperación internacional no puede estar sujeto ni basarse en injusticias respecto de los actores que toman parte, ya que significa de por sí un fracaso.

Es claro que una política antidrogas en la era de un nuevo orden político internacional exige ante todo un trabajo conjunto internacional con Estados soberanos capaces de tomar decisiones y emprender iniciativas, esto es, capaces de compromiso nacional e internacional. El reforzamiento de la organización internacional está en relación directa con el reforzamiento de la capacidad del Estado nacional y de sus actores sociales para vincularse en programas y proyectos de lucha.

Ya que el desarrollo alternativo ha perdido su carácter prioritario debido a los costos en tiempo y en dinero, es necesario pensar en otras estrategias que permitan el desarrollo social de los países afectados con la producción y el cultivo, pero que al tiempo ofrezcan seguridad en el mercado internacional. Una vez más la capacidad de compromisos para asumir los costos de lucha pone en

institucionales. No hacen falta propuestas de reformas, sino la voluntad de los Estados de expandir el sistema de la ONU a través de su

claro la necesidad real de un trabajo conjunto internacional en el que los aspectos económicos, políticos y sociales estén en el mismo nivel de prioridad.

6.1.5. El fracaso de la política antidrogas existente: Exigencia de una nueva formulación

Con base en los planteamientos problemáticos que han sido esbozados en este análisis, es posible percibir en qué medida estos actores internacionales están, no solamente interesados, sino además qué capacidad de compromiso real manifiestan en la construcción de una política antidrogas en el contexto del nuevo orden político mundial. Por ello es posible afirmar que, en las actuales circunstancias, la formulación y dirección de una nueva orientación en la lucha contra el narcotráfico es todavía inexistente, no es palpable, a pesar de los cambios institucionales y de la puesta en marcha de mecanismos jurídicos para controles a nivel financiero, de producción, de cultivo y de consumo de sustancias ilegales, ya que básicamente se ha tratado de mantener el modelo sugerido desde comienzo de siglo a pesar de que las condiciones sociales, políticas y económicas de las naciones afectadas han cambiado profundamente. El nuevo orden económico mundial ha introducido relaciones de acercamiento comercial entre las naciones diferentes a las de comienzos de siglo, ya que han sido los mercados espacios que han ganado en su propia dinámica de expansión. El avance tecnológico no sólo en las comunicaciones sino también en la producción han generado cambios sociales importantes y los acontecimientos políticos ocurridos como consecuencia del derrumbamiento del comunismo, la caída de la Cortina de Hierro y con ello la terminación de una política orientada por dos posiciones opuestas que impusieron acercamientos desde la seguridad nacional y dirigió las fidelidades a los amigos de un sistema en contra de los defensores del otro, son solo algunas de las circunstancias que fortalecieron el desarrollo de la problemática del narcotráfico en las últimas décadas de este siglo. Las consecuencias de la acción criminal organizada del narcotráfico son detectables en los ámbitos económicos, a través del lavado de dinero en los grandes centros financieros mundiales, pero también a través de los problemas inflacionarios en países afectados con la producción y el cultivo. El fracaso de las políticas sociales relacionadas con la prevención, la rehabilitación de drogadictos y el desarrollo alternativo para las áreas de cultivo, demuestran la falta de voluntad política para orientar acciones a largo plazo que implican inversiones permanentes y sustanciosas.

Estas circunstancias de "fracaso" de la política antidrogas deben convertirse en punto de partida para repensar una estrategia que fortalezca el trabajo en conjunto y la capacidad de compromiso, así

m andato y de mejorar su dotación financiera a fin de incrementar su capacidad de negociación." (I d.la.)

como para que abra posibilidades de negociación entre los nuevos y viejos actores de la política antidrogas. Es por ello que el nuevo Orden político Internacional puede constituirse en estrategia de formulación y de dirección de una nueva política antidrogas al constituirse en modelo de acercamiento en un marco de discusión diferente al existente entre las naciones comprometidas y afectadas, así como de los nuevos actores civiles e internacionales.

La solución al problema de la drogas ilícitas no debe limitarse a la discusión sobre la legalización del consumo en países afectados por este fenómeno, ni a la legalización de los cultivos en países productores. Una política social basada en la investigación profunda, científica y hasta cultural de cada uno de los factores que motivan cualquiera de estas actividades podría generar respuestas más eficaces que la simple represión. Claramente se ha demostrado que los modelos represivos de erradicación de plantaciones sin una solución social a la pobreza tanto en áreas rurales como urbanas; sin una solución política a la falta de presencia del Estado, a la lucha contra la corrupción y a la violencia generada por la existencia de grupos armados que constituyen estados independientes del terror y el genocidio; sin una solución económica de comercialización y apoyo a la capacidad competitiva de los campesinos a través del mejoramiento de las vías de comunicación y de la implementación tecnológica en la producción de bienes tanto del primer como del segundo sector; sin una solución cultural para un compromiso de entendimiento entre las culturas indígenas y el uso que ellas hacen de este tipo de plantas en sus ceremonias tradicionales; sin una solución científica que oriente la producción hacia la investigación para el uso médico de este tipo de sustancias que bien son requeridas en el Tercer Mundo y que debido a los controles son también escasas, generan más bien efectos contrarios y destructivos en la población en general y aumentan los conflictos sociales y políticos. De igual forma se ha visto claramente que el modelo represivo al consumo no ha producido un cambio respecto al acercamiento a la problemática de las drogas, sino que por el contrario ha incrementado el número de víctimas. Con ello no se defiende una política de liberación y legalización del consumo, sino que se exige mayor investigación científica y un acercamiento social para manejar los contextos en los cuales se genera este fenómeno. Los proyectos de sustitución de las drogas por sustancias controladas, como el polamidón, en casos de adictos agudos ha demostrado ser un camino hacia la resocialización de los afectados y una posibilidad de manejo del problema, sin embargo requiere de un apoyo estatal y civil más decisivo. A nivel de prevención se hacen necesarios programas continuos de trabajo en las poblaciones infantiles y de adolescentes a fin de reforzar su posición respecto al no consumo de sustancias ilegales, tanto en países industrializados como en los países del Tercer Mundo, ya que es una variable que se presenta en cada uno de los casos estudiados. La tarea internacional no se facilita si los actores no están dispuestos a asumir los costos

relacionados con el apoyo a programas sociales y de largo plazo, pero sobre todo si no se apoya a nivel económico la participación de estos actores en la economía abierta de mercados generada por el desarrollo del nuevo orden económico internacional.

6.2. Espacios de negociación: necesidad de transparencia y com prom iso de los actores

Partiendo del hecho de que los Estados nacionales construyen sus relaciones con otros Estados a través de un sistema internacional mediante el cual no solo defienden sus intereses, establecen identidades, conquistan espacios de negociación, sino también señalan normas de acercamiento, es posible afirmar que los motivos, así como las situaciones que impulsan este tipo de relaciones pueden variar y estar orientadas bien por objetivos claros y precisos de negociación, bien por valores compartidos, bien por acercamientos afectuales y emocionales o bien, simplemente, por la tradición¹⁷. El proceso de globalización se ha visto orientado por el ámbito de la economía y de los mercados abiertos. Fenómenos como el narcotráfico encuentran en esta dinámica la esfera propicia para inscribirse en la legalidad, debido a la falta de regulación clara en la competencia de la economía internacional de mercados abiertos¹⁸. Las experiencias históricas han demostrado igualmente, que los mercados requieren para su continuo desarrollo ser regulados, no solo para que su fuerza productiva se despliegue, sino también para permitir una compatibilidad con las expectativas sociales. Es así como la política responde a las necesidades de regulación, com prom iso y negociación, bien sea a través de proyectos de integración, acuerdos de cooperación o aspectos de concertación. El nuevo orden político internacional se presenta como la herramienta para mediar en las nuevas circunstancias generadas por la apertura de mercados¹⁹. El hecho de que este sistema internacional ya no solo esté determinado por los Estados nacionales como actores únicos de negociación, sino también por agentes privados, económicos y sociales, plantea la necesidad de un nuevo acercamiento político que sea capaz de mediar y encontrar soluciones a problemas conjuntos

¹⁷ Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance: Organisationselemente und Säulen einer Weltordnung". Citando los cuatro motivos de negociación presentados por Marx Weber. Página 13

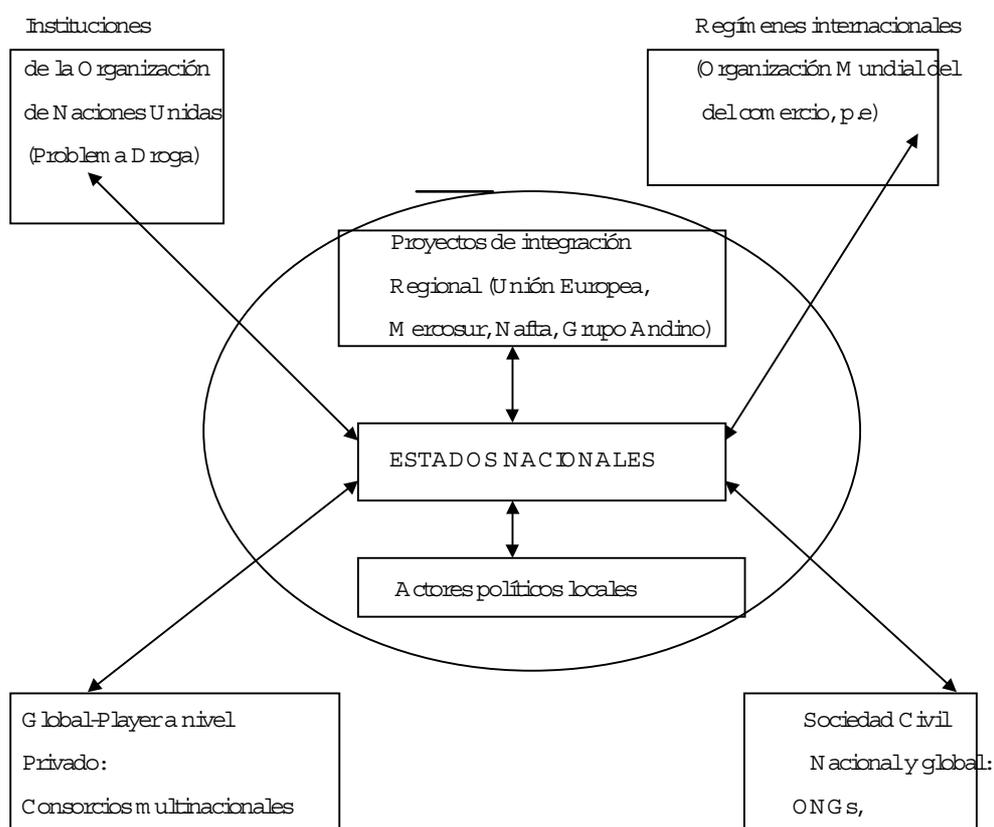
¹⁸ Hauchler, Ingomar; Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (Hg). "Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen". Stiftung Entwicklung und Frieden. Fischer Taschenbuch Editores. Frankfurt del Main, November 1997. Página 150. Sobre la economía mundial de mercados y las organizaciones políticas internacionales constata no sólo una división en estas dos esferas, sino que critica la falta de dirección política en la economía mundial: "Die internationalen Institutionen und Regime, die zur sozialen und umweltpolitischen Ausgestaltung der Weltwirtschaft beitragen können (wie z.B. die ILO im Bereich sozialer Rechte; die Umweltkonventionen der UNCED Konferenz in Rio de Janeiro), verfügen entweder über zu geringe Handlungskompetenzen und Sanktionsmechanismen oder werden von den wichtigsten Akteuren der Weltwirtschaft (z.B. G-7 Staaten; multinationale Konzerne) weder ernst genommen noch gestärkt. Die Weltwirtschaft ist untersteuert und institutionell unterentwickelt." "Las instituciones y regímenes internacionales que pueden contribuir a desarrollar u organizar las políticas sociales y del medio ambiente (por ejemplo la ILO en el área de los derechos sociales o la convención de las Naciones Unidas respecto al medio ambiente firmada en Río de Janeiro) tienen muy poca competencia de negociación y de mecanismos de sanciones o no son tomadas en serio ni reforzadas por los principales actores de la economía mundial (como por ejemplo El Grupo de los Siete, los consorcios multinacionales, etc.). La economía mundial de mercado presenta déficit de dirección e institucionalmente está subdesarrollada." (Ibid.)

¹⁹ Esser, Klaus. "Nationalstaatliches Handeln im Übergang von der Industrie- zur Informationsökonomie", en: "Die Zukunft des Staates und der Politik". Stiftung Entwicklung und Frieden. Editorial Dietz, Bonn 1998, páginas 263-264. El politólogo señala en relación a la necesidad de una reglamentación en la era de la gobernabilidad global que, "la gobernabilidad global se choca a raíz de una distribución desigual, en un tiempo previsible con obstáculos que difícilmente se pueden superar y cuyas consecuencias indeseables en el crecimiento económico y administración eficiente hoy en día se intensifican." (Ibid.)

de carácter global que representan costos compromisos y respeto de intereses²⁰. En este sentido la problemática del narcotráfico a raíz no solo del número de actores involucrados, sino también debido a los costos sociales, políticos y económicos que ocasiona, se presenta como un fenómeno para ser tratado desde una perspectiva política diferente a la existente que ha demostrado su incapacidad en el control del problema.

La globalización es ese proceso de reforzamiento del compromiso de cada uno de los actores a nivel internacional con base en el reforzamiento de las acciones de los actores a nivel nacional. La arquitectura de una gobernabilidad global en el área de la formulación y dirección de una política antidrogas puede ser esquematizada, con base en la propuesta del politólogo alemán Dirk Messner, sobre los niveles de negociación y los actores de este nuevo orden político, de la siguiente manera:

G r á f i c a 11 : E s t r u c t u r a d e n e g o c i a c i ó n y a c t o r e s d e l n u e v o o r d e n p o l í t i c o



²⁰ Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnung". Página 29. Respecto al concepto de costos y compromisos señala: "W eil es bei der gemeinsamen Lösung globaler Probleme immer auch um die Verteilung von Kosten und Nutzen geht (z.B. der Kosten von Entschuldungsprogrammen zugunsten von Entwicklungsländern, der Kosten von humanitären Interventionen zum Schutz fundamentaler Menschenrechte, der Kosten einer globalen Klimapolitik), bedarf es zur Fundierung der Global Governance-Architektur darüber hinaus erstens eines Bündels substantieller Gerechtigkeitsgrundsätze, die von niemandem mit guten Gründen zurückgewiesen werden können und zweitens eines Kanons von Verfahrensgrundsätzen, die die Beratung über grundsätzliche, derzeit nicht lösbare Konflikte und Meinungsunterschiede in der Weltgesellschaft in Gang halten (Gutmann)". "Y a que de lo que se trata es de la distribución de costos y provechos en la solución conjunta de problemas globales (por ejemplo los costos de los programas de amortización de la deuda externa en favor de los países en desarrollo, los costos de ayudas humanitarias para la protección de los derechos humanos fundamentales, los costos de una política global climática), se necesita para la fundamentación de la arquitectura de la gobernabilidad global, primero un paquete de principios de equidad, que no pueda ser rechazado por ninguno de los actores involucrados a través de una fundamentación con muy buenas razones, y, segundo, un canon de principios de procedimiento, en el cual se encuentran las bases de

Para llevar a cabo esta propuesta en la lucha contra el narcotráfico se requiere un mínimo de confianza, de capacidad de compromiso y de respeto por los intereses legítimos de los otros. Como lo señala Messner, "El énfasis en estos principios de negociación y valores no es ningún llamamiento ingenuo o moralista. Indica solo que, sin su existencia, complejos sistemas de dirección no desarrollan la capacidad de negociación, tienen dificultad en la tarea de coordinación de una arquitectura de la gobernabilidad global y como consecuencia están destinados al fracaso." (Ibid.)²¹

En los casos estudiados se percibe como fundamental el papel que pueden llegar a desempeñar los actores civiles, llamémoslos, "sociedad civil organizada" a través de las Organizaciones no Gubernamentales o de los grupos de representantes sociales que se convierten en motor de participación local en la cadena de compromiso con las instancias nacionales e internacionales. Si bien la Unión Europea o la Organización de Naciones Unidas han reforzado su trabajo con este tipo de organizaciones locales, es necesario un claro estudio de los proyectos que ellas pueden adelantar y del compromiso real internacional para hacer de estos actores elementos fundamentales en la construcción de un nuevo orden internacional en la lucha contra las drogas ilícitas. De otra parte también es claro que la estructuración y el fortalecimiento de las estructuras e instituciones internacionales responsables de dirigir una política antidrogas se convierte en el aspecto principal para un nuevo acercamiento hacia esta problemática. Por ello, son los Estados nacionales, vistos en el contexto global, los actores principales de esta nueva etapa²². Por su parte la función de los proyectos de integración regional en el área del problema de la droga está relacionada con la posibilidad de abrir campos de discusión y diálogo entre los Estados a fin de promover acercamientos directos entre los diferentes actores sociales y estatales. Este aspecto es esencial en América Latina en donde se ha demostrado que el trabajo en conjunto regional, cuando lo ha habido, entre los grupos allí organizados ha conducido a negociaciones productivas tanto a nivel político

asesoramiento respecto a los conflictos que no han sido resueltos y a las divergencias de opinión de la sociedad mundial que se encuentran en marcha. (Gutmann)." (Ibid.)

²¹ Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnung". Página 28. "Die Betonung dieser Handlungsprinzipien und Werte ist kein naiver moralischer Appell. Sie besagt nur, daß ohne ihre Existenz komplexe Steuerungssysteme nicht handlungsfähig sind und schwierige Koordinationsleistungen in der Global Governance-Architektur zum Scheitern verurteilt sein werden."

²² Esser, Klaus. "Nationalstaatliches Handeln im Übergang von der Industrie- zur Informationsökonomie", en: "Die Zukunft des Staates und der Politik". Stiftung Entwicklung und Frieden. Dietz Verlag, Bonn 1998, página 263. El politólogo alemán señala respecto al papel del Estado que: "El Estado nacional, que busca utilizar su potencial de acción en todos los niveles funcionales y espaciales de un sistema, puede también movilizar el potencial de acción internacional. Él puede, de este modo, mejorar las condiciones de acceso hacia mercados externos, llevar adelante las obligaciones entre Estados o a nivel interregional, como por ejemplo el honrar las justas reglas de competencia y otras reglas internacionales y contribuir en la protección del consumidor y del medio ambiente, en la obligación social de los bienes y en un control más fuerte de los mercados financieros internacionales (...)" (Ibid.)

como económico internacional. Si los Estados del subcontinente esperan ganar en espacios de negociación, es necesaria, por lo tanto, una reevaluación de los proyectos de integración, básicamente en el caso del Grupo Andino (hoy Comunidad Andina).

Es necesario tener en cuenta que el nuevo orden político internacional puede generar también una fragmentación y marginación de algunos actores internacionales y nacionales, debido a algún tipo de centralización en la toma de decisiones, a las posibilidades tecnológicas y científicas, entre otras. Por ello cabe señalar, con base en los cuatro casos analizados, que en cualquiera de ellos existe un interés por ampliar y cambiar el acercamiento hacia la problemática, no solo a razón del reforzamiento y de los grupos sociales que adquieren un carácter más participativo en acciones internacionales, sino también debido al hecho de que lo que está en juego es su posibilidad de permanecer en la arena política: Colombia que requiere la ayuda internacional para controlar la expansión del cultivo y la producción, al tiempo que necesita del apoyo de sus mercados a nivel internacional para poder emprender soluciones internas a nivel social, político y económico; Alemania que busca proteger su industria farmacéutica pero al tiempo se esfuerza en conseguir una posición dentro de la arena política internacional como actor decisivo en las diferentes foros, proyectos y organizaciones internacionales; la Unión Europea que siendo un proyecto de integración busca reforzar sus instituciones y ser centro de decisiones desde la Europa occidental, y la Organización de Naciones Unidas que busca mantener su papel de actor internacional y con ello mantener su capacidad de convocatoria y decisión en las acciones a este nivel correspondientes al mantenimiento de la seguridad y paz mundiales.

En este proceso del nuevo orden político internacional (Global Governance), la globalización ha llevado consigo un engrosamiento de la interdependencia entre Estados y sociedades nacionales, razón por la cual exige a nivel mundial una *Cultura de la Cooperación*. A nivel político este engrosamiento de la cooperación internacional implica mayor capacidad de dirección política. Por esta razón, es la participación de cada uno de los actores involucrados el medio más efectivo y eficiente en la solución de problemas en un mundo que es cada vez más interdependiente. El diálogo se convierte en el mecanismo para reconocer las diferencias y ampliar la solidaridad. Es necesario tener en cuenta que en el proceso de la globalización no todos los actores de la sociedad civil van al mismo tiempo, lo que origina desestabilización y situaciones que pueden producir destrucción o debilitan la acción del Estado y de la sociedad civil en proceso de formación. Este tipo de problemas pueden ser por ejemplo los relacionados con la criminalidad organizada, caso del narcotráfico como elemento desestabilizador de las nacientes y débiles democracias. La globalización en el campo de la

política exige por ello una nueva relación entre Sociedad, Economía y Política, ya que el proceso en general requiere de una nueva reglamentación relacionada con la capacidad de relación entre los diferentes actores²³.

No hay que confundir el nuevo orden político internacional con un gobierno mundial, ya que este nuevo orden implica al mismo tiempo capacidad de gobernabilidad al interior de los Estados, conjugado con la capacidad de negociación y compromiso con otros actores internacionales, no solamente los Estados²⁴. El espectro de actores políticos, económicos y sociales en el proceso de formación de una sociedad global es inmenso, razón por la cual una sociedad global y un orden político internacional no deben ser equiparados al concepto de una sociedad única y estandarizada, ni con un solo gobierno, sino por el contrario con la diversidad y con la capacidad individual de cada uno de los participantes²⁵.

La formulación y dirección de una política de lucha contra las drogas, requiere del nuevo orden político internacional como estrategia para reflexionar sobre un acercamiento innovativo a la problemática existente a fin de superar el modelo represivo e impulsar la participación de los diferentes actores políticos. El tema del narcotráfico es un aspecto dentro de la paleta de temas internacionales que motivan a un nuevo diálogo, ya que su desarrollo durante el presente siglo ha demostrado ser permanente y desestabilizador. El desbordamiento de las acciones de la criminalidad organizada tanto a nivel financiero como a nivel social se constituyen en factor desestabilizador

²³ M essner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnung". Página 34. "Voraussetzung für eine Neuorientierung der Außenpolitik ist der Versuch, «Politik» im Innern neu zu buchstabieren: nämlich als neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen, um dem Phänomen der «geteilten Souveränität» gerecht zu werden. Global Governance ist daher kein romantisches Konzept für eine heile Welt, sondern ein Konzept zur gemeinsamen Überlebenssicherung." "Una condición para la nueva orientación de la política exterior es el tratar de delectar desde sí mismo de una nueva forma a la «Política». Esto es, como una nueva forma de división de trabajo entre Estado, economía y organizaciones sociales, a fin de llevar a cabo el fenómeno de la «soberanía compartida». De esto se desprende que la gobernabilidad global no es ningún concepto romántico para un mundo indomable, sino un concepto para el aseguramiento de la sobrevivencia conjunta." (I d.l.a.)

²⁴ Beck, Ulrich en "Was ist Globalisierung". Edición Zweite Moderne. Suhrkamp 1998. Páginas 24-32, diferencia los conceptos de Globalism o, Globalidad y Globalización. Señala "Globalismus bedeutet, daß der Weltmarkt politisches Handeln verdrängt oder ersetzt, d.h. die Ideologie der Weltmarktherrschaft, die Ideologie des Neoliberalismus. Sie verfährt monokausal, ökonomistisch, verkürzt die Vieldimensionalität der Globalisierung auf eine wirtschaftliche Dimension Globalität: Kein Land, keine Gruppe kann sich gegeneinander abschließen. Damit fallen die verschiedenen ökonomischen, kulturellen politischen Formen aufeinander und die Selbstverständlichkeiten, auch des westlichen Modells, müssen sich neu rechtfertigen. Globalität bezeichnet die Tatsache, daß alle Erfindungen, Siege und Katastrophen die ganze Welt betreffen und wir unsere Organisation, unser Leben und Wandel entlang der Achse lokal-Global reorientieren und reorganisieren müssen. (...) Globalisierung meint die Prozesse, in deren Folge die Nationalstaaten und ihre Souveränität durch transnationale Akteure, ihre Machtchancen, Orientierungen, Identitäten und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden. Globalisierung meint also auch: Nicht Weltstaat. Genauer: Weltgesellschaft ohne Weltstaat und ohne Weltregierung." "Globalism o significa que el mercado mundial desplaza a la negociación política o la negociación. Esto es, la ideología del dominio del mercado mundial, la ideología del neoliberalismo. Esta ideología actúa de modo monocausal, economista y reduce la dimensión de la globalización a una dimensión económica. Globalidad: Ningún país, ningún grupo puede cenarse a otro. Con ello hace un llamamiento a fin de que las diferentes formas económicas, culturales y políticas y la naturaleza, también del modelo occidental, deban ser nuevamente justificadas. Globalidad señala el hecho, de que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectan al mundo en su totalidad y por ello nosotros debemos reorientar y reorganizar nuestra organización, nuestra vida a lo largo del eje local-global. Globalización significa el proceso, a través del cual los Estados nacionales y su soberanía son introducidas y conectadas a los actores transnacionales, sus posibilidades de poder, orientaciones, identidades y a su red. Globalización es entendida como el proceso político en el cual la capacidad del Estado se define a través de su capacidad de orientar sus decisiones con base en los nuevos actores internacionales (...) Globalización significa entonces no un Estado mundial. Más exactamente, una sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial." (I d.l.a.)

²⁵ Hauchler, Ingomar; M essner, Dirk; Nuscheler, Franz (compiladores). "Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen". Stiftung Entwicklung und Frieden. Editorial Fischer Taschenbuch GmbH. Frankfurt del Main, November 1997.

político y con ello de las democracias, razón por la cual la cooperación e integración internacional en la lucha contra este problema internacional exige una revisión, formulación y nueva dirección. El narcotráfico es un asunto que no puede ser solucionado por un solo Estado ya que permea la seguridad social, política y económica de los actores internacionales involucrados, razón por la cual es importante revisar las consecuencias hasta hoy evidenciadas por el modelo existente a fin de entrar en la etapa de propuestas y compromisos entre los actores que quieren permanecer en la arena política de este nuevo orden internacional, impulsando una estrategia de lucha orientada por los conceptos de responsabilidad compartida y cooperación.

La globalización implica, por ello, una política en varios niveles. Para el caso estudiado -la problemática del narcotráfico- se habla de decisiones y acciones a nivel local, nacional e internacional en las cuales los actores involucrados guardan semejante grado de responsabilidad en la puesta en marcha de cada una de las decisiones. En esta política de niveles juega un papel preponderante la consecución de estímulos positivos que faciliten la puesta en marcha de una política antidrogas. Por ejemplo, deben posibilitarse alternativas preventivas en la lucha contra el lavado de dinero tanto en países productores como consumidores; a nivel de cultivo deben encontrarse posibilidades económicas ventajosas para los campesinos involucrados en la producción ilegal de sustancias a fin de despertar el interés en participar en esta lucha; a nivel de la problemática del consumo deben ser fortalecidas las instancias terapéuticas así como los proyectos para la sustitución de drogas duras a fin de asegurarle al drogadicto un camino seguro hacia la resocialización, evitando, de esta manera, que proyectos de rehabilitación estén destinados al fracaso al ser juzgados como simple acompañamiento a la drogadicción; a nivel judicial son indispensables consecuentes penas para los narcotraficantes así como la creación de un tribunal internacional para los casos relacionados con la criminalidad organizada, caso del narcotráfico.

Sin embargo se debe dejar en claro que el problema de la droga no podrá ser solucionado completamente y que la política de globalización debe ser todavía elaborada y desarrollada a nivel nacional. Por lo tanto esta situación representa un reto para la política internacional de cooperación.

BIBLIOGRAFIA

A

Acción Andina. Revista Internacional. "Encuentro regional por alternativas integrales y pacíficas al problema de las drogas. Derechos humanos y narcotráfico". N.º 1. Santafé de Bogotá, Colombia, Junio, 1997.

Agudeb Betancur, Nódier (compilador). "Revista Nuevo Foro Penal". N.º 42. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, Colombia, Octubre, 1988.

Albrecht, H. J. "Voraussetzungen und Konsequenzen einer Entkriminalisierung im Drogenbereich", en: "Entkriminalisierung im Drogenbereich?". W. de Boer, W. Frisch, I. Rode (compiladores). Schriftenreihe des Instituts für Konfliktforschung (13). Coblenz, 1991.

Allen, Mark E.; *Sohm*, Earl D. "Drug abuse control activities in the United Nations System". Documento de la Unidad de Inspección GE.84-03269. Ginebra, Octubre, 1984.

Ambos, Kai. "Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Peru, und Bolivien: Eine kriminologische Untersuchung aus Sicht der Anbauländer unter besonderer Berücksichtigung der Drogengesetzgebung". Instituto Max-Planck-für Ausländisches und Internationales Strafrecht. Freiburg, 1993.

Amendt, Günter. "Cannabis und Heroin und der 27. September. Die Bonner Koalition hat in der Drogenpolitik versagt. Was wäre für einer Rotgrünen Regierung zu erwarten?", en: "Die Zeit", 10. September 1998. Página 69.

América Economía. La Revista de negocios de América Latina. "Negocios en la Selva Narco Senderistas". Cali, Colombia, Año 3. N.º 25. Marzo, 1989.

Amnistía Internacional. "Desapariciones Forzadas y homicidios políticos. La crisis de los derechos humanos en los noventa". Manual para la acción. Madrid, España, 1994.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften "Europäische Union. Lateinamerika. Die Partnerschaft heute und die Perspektiven für ihren Ausbau 1996-2000". Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (95) 495 endg. Brüssel, 23. 10. 1995.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des europäischen Parlaments und des Rates, über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Prävention der Drogenabhängigkeit im Zuge des Aktionsrahmens im Bereich der öffentlichen Gesundheit". KOM (95) 579 endg. Brüssel, 23. 11. 1995.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den unterzeichneten Länder des Vertrags von Cartagena - Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela". Brüssel, AC/ES 1, 1992.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung und Bekanntmachungen. "Entschließung des Rates vom 14. Oktober 1996 zur Feststellung der Prioritäten für die Zusammenarbeit im Bereich

Justiz und Inneres für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni 1998". C319, 39. Jahrgang, Luxemburgo, 26. Octubre, 1996.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. Mitteilung und Bekanntm achungen. "Entschließung des Rates vom 29. N o vember 1996 über V ereinbarungen zw ischen den Polizei- und Zollbehörden bei der D rogenbekäm pfung. Páginas. 1-3 und über M aßnahm en zur Bekäm pfung des Problem s des D rogentourismus innerhalb der Europäischen Union. Páginas 3-4". C375, 39. Jahrgang, Luxemburgo, 12. D iciem bre, 1996.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. Rechtsvorschriften. "G em einsam e M aßnahm e vom 15. O ktober 1996 - vom Rat aufgrund von Artikel K 3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der T errorism usbekäm pfung, mit dem die Z usamm enarbeit zw ischen den M itgliedstaaten der Europäischen Union bei der T errorism usbekäm pfung erleichtert werden soll". L273, 39. Jahrgang, Luxemburgo, 25. O ctubre, 1996.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. "R ichtlinie des Rates zur V erhinderung der N utzung des F inanzsystem s zum Z wecke der G eldw äsche". Bruselas, 10. Junio, 1991.

Am tsblatt der Europäischen Gem einschaften. "V erordnung (EW G) N r. 3831/90 des Rates vom 20. D ezember 1990, zur A nwendung allgem einer Zollpräferenz für bestim m te gew erbliche W aren m it U rsprung in E ntwicklungsländer im Jahr 1991". N r. L370/1, Bruselas, D iciem bre, 1990.

Arrieta, Carlos G ; Orjuela, Luis J; otros. "N arcotráfico en Colm bia. D in ensiones Políticas, Económ icas , Jurídicas e Internacionales". TM Editores. 5. Edición. Santafé de Bogotá, Colm bia, 1995.

Auswärtiges Amt (Hrsg.). "D ie Bundesrepublik D eutschland und Lateinam erika". Bonn, Febrero 1987.

Auswärtiges Amt, Bundesm inisterium für W irtschaft und Bundesm inisterium für w irtschaftliche Z usamm enarbeit und E ntwicklung (compiladores.). "Lateinam erika-K onzept der Bundesregierung", Bonn, M ayo 1995.

B

Bagley, Bruce M ichael. "Colombia y la guerra contra las drogas", en: "Econom ía y políticas del narcotráfico". Ediciones Uniandes, CEI und CEREC . Bogotá, Colm bia, 1990.

Bagley, Bruce M .; W alker, W illiam O. III. "D rug Trafficking in the Americas". Transaction Pubischer. New Brunsw ick USA . y London 1994. North-South Center, University of M iam i.

Barco, Virgilio. "Programa Nacional de Desarrollo 'Econom ía social 1986-1990'". Im prenta Nacional. Bogotá, Colm bia, 1986.

Beck, U lrich. "D as D em okratie-D ilem m a in Zeitalter der G lobalisierung", en: "A us Politik und Zeitgeschichte". M agazín del diario sem anal "D as Parlam ent". B 38/98, Bonn 11. Septem bre 1998.

Beck, U lrich. "W as ist G lobalisierung ? ". Zweite M odeme. Editorial Sühkamp. Frankfurt del M ain, 1998.

Behr, Hans-Georg; Juhnke, Andreas. "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Aktuell rororo, Reinbek, Hamburg, 1985.

Behr, Hans-Georg; Juhnke, Andreas; otros. (compiladores). "Wie wir das Drogengesetz bekamen", en: "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Rororo. Aktuell, Reinbek, Hamburg, 1985.

Bergmann-Pohl, Sabine. Palabras de la parlamentaria ante el Ministro de Salud alemán en la plenaria del Parlamento alemán el 1 de Febrero de 1996 sobre el tema "Drogenfreigabe" en: "Suchtprävention und Hilfe für Gefährdete und Abhängige. Eine Zusammenfassung von politischen und fachlichen Stellungnahmen des Bundesministeriums für Gesundheit", Bonn, Febrero 1996.

Bergmann-Pohl, Sabine. "Statt «Wundermittel» Weiterentwicklung der Drogenhilfe", en El Consejo para las Drogas del Parlamento alemán Diciembre 5 de 1995.

Betancur Cuartas, Belisario. "Programa Nacional de Desarrollo 1982-1986 'Cambio con Equidad'". Imprinta Nacional, Bogotá, Colombia, 1982.

Bettermann, Albert. "Desarrollo alternativo: informe de proyectos presentados por el gobierno colombiano". Documento interno de la Organización de Naciones Unidas, Viena, 1994.

Booth, Martin. "Opium. A History". Editorial Pocket Book. Londres, 1996.

Borchardt, Klaus-Dieter. "Die Europäische Einigung". Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation. Bruselas, Luxemburgo, 1995.

Boutros-Ghali, Boutros. "Message on the International Day against Drug Abuse and Illicit Trafficking". Viena, 26 Junio 1992.

Brock, Dimar. "Wirtschaft und Staat in Zeitalter der Globalisierung. Von nationalen Volkswirtschaften zur globalisierten Weltwirtschaft", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazin del diario semanal "Das Parlament". B 33-34-97. Bonn, 8. Agosto 1997.

Bühringer, Gerhard, u.a. (compiladores). "Expertise zur Liberalisierung des Umgangs mit illegalen Drogen". IFT Institut für Therapieforschung- Bericht Bd. 65. Múnich, 1993.

Bundesgesetzblatt Nr. 13. "Betäubungsmittelgesetz". Bonn, 10. Marzo 1994.

Bundeskriminalamt (compilador). "Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland". Wiesbaden, 1995.

Bundeskriminalamt (compilador). "Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland-Kurzdarstellung-". Wiesbaden, 1998.

Bundesministerium des Innern. "Gemeinsame Erklärung des Beauftragten der Bundesregierung für Drogenfragen, Herin Parlamentarischer Staatssekretär Eduard Lintner und seiner ständigen Vertreterin, Frau Parlamentarische Staatssekretärin Dr. Sabine Bergmann-Pohl, zum Weltdrogentag am 26.06.1995". Bonn, 23.06.1995.

Bundesministerium des Innern. "Jahresbericht 1995 zur Kriminalitätslage in der Bundesrepublik Deutschland". Bonn, 19. Junio, 1996.

Bundesministerium des Innern. Pressemitteilung. "Deutsche Drogenpolitik schneidet in internationalen Vergleich gut ab". Nr. 48, Bonn, 11. März 1994.

Bundesministerium des Innern. "Rauschgiftbilanz 1995", en: "Innenpolitik. Informationen des Bundesministeriums des Innern". Nr. 1/1996.

Bundesministerium des Innern. "Rauschgiftbilanz 1995. Trend Weg vom Heroin, hin zu synthetischen Drogen, setzt sich sofort". Bonn, Febrero 13 de 1996.

Bundesministerium für die Gesundheit. "Suchtprävention und Hilfe für Gefährdete und Abhängige. Eine Zusammenfassung von politischen und fachlichen Stellungnahmen, innovativen Modell- und Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Gesundheit". Bonn, Febrero 1996.

Bundesministerium für Gesundheit, Heckman, W. (compilador). "Drogennot- und -todesfälle: Eine differentielle Untersuchung der Prävalenz und Ätiologie der Drogenmortalität: Drogentodesfälle in Berlin, Hamburg, Drogennotfälle in Bremen und Hamburg". Baden-Baden, 1993.

Bundesministerium für Gesundheit. "Politik gegen Drogen". Bonn, Marzo, 1996.

Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Innern. "Nationaler Rauschgiftbekämpfungspan" Bonn, Febrero 1992.

Bundesministerium für Gesundheit und Bundesministerium des Innern. "Nationale Rauschgiftbekämpfungspan. Maßnahmen der Rauschgiftbekämpfung und der Hilfe für Gefährdete und Abhängige". Anlage 1. "Sonderkonferenz der Innen-, Justiz-, Jugend-, Kultus- und Gesundheitsminister am 30. März 1990 in Bonn". Bonn, 1992.

Bundesministerium für Gesundheit und Inner. "Bericht zur Rauschgiftsituation und zur Weiterentwicklung der Drogenpolitik". Bonn, April, 1994.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. "Konzept: Rauschgiftbekämpfung in Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit" Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit. Nr. 057, Bonn, April 1995.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. "Rauschgiftbekämpfung. Ein Konzept der Entwicklungszusammenarbeit aus der Bundesrepublik Deutschland". Bonn, Basis-Info 5-1996.

Bundesregierung. Presse- und Informationsamt. No. 16 und 3. Bonn, 1993.

Bundesregierung. Presse- und Informationsamt. "Politik gegen Drogen". Bonn, Marzo 1995.

Bundesregierung. Presse- und Informationsamt. "Politik gegen Drogen". 4: Edición. Bonn, Marzo 1996.

Bundesregierung. Statistisches Bundesamt. "Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland". Bonn, 1998.

Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfAI). "Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft". Colonia, Octubre, 1996.

C

Caja Agraria. "Primer Simposio Creditario sobre la prevención del lavado de activos". Santafé de Bogotá, Colombia, Enero, 1997.

Camacho Guizado, Alvaro. "Droga y Sociedad en Colombia. el poder y el estigma". Fondo Editorial Cerec, Santafé de Bogotá, Colombia, 1988.

Camargo, Pedro Pablo. "Las Convenciones de las Naciones Unidas contra el Narcotráfico. Reservas de Colombia". Jurídica Radar Ediciones, Bogotá, 1995.

Cambio 16 Magazin. "Esta guerra no da más: Carlos Castaño". Nr. 235. Santafé de Bogotá, Colombia, Diciembre, 1997.

Cambio 16 Magazin. "Justicia en Colombia". Nr. 235. Santafé de Bogotá, Colombia, 15. Diciembre, 1997. Página. 39.

Castillo, Fabio. "Los Jinetes de la Cocaína". Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Colombia, 1987.

Castillo, Fabio. "La Coca Nostra". Editorial Documentos Periodísticos. Santafé de Bogotá, Colombia, 1991.

Central de Cooperativas Agrarias (CENCOA). "Participación ciudadana y democracia local". Cali, Colombia, Marzo, 1997.

Child, Jorge; Arango María. "Narcotráfico: Imperio de la Coca". Percepción Limitada. Medellín, Colombia, 1984.

Código de Procedimiento Penal. "Ley Incremento de Penas para combatir la delincuencia organizada". Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, Colombia, Septiembre, 1997.

Comisión de las Comunidades Europeas. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999)". COM (94) 234 Final, Bruselas, 23.06.1994.

Conference of Heads of State or Government of the non Aligned Countries. "Cartagena 95. Basic Documents". Colombia, Octubre 18.-20., 1995.

Conpes. "Justicia para la gente. Plan de desarrollo para la Justicia 1994-1998", en: "Documento 2744. Consejo Nacional de la Judicatura- Departamento Nacional de planeación". Santafé de Bogotá, Colombia, 30. Noviembre, 1990.

Conpes. "Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino", en: "Documento 2745". Santafé de Bogotá, Colombia. 7. Diciembre, 1994.

Conpes. "Programa de Desarrollo Alternativo", en: "Documento 2734". Santafé de Bogotá, Colombia, Octubre 12. 1994.

Conpes. "Programa de desarrollo integral campesino". Documento DNP2362-JDA, Bogotá, Colombia, 12. Abril, 1988.

Conpes. "Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia". Documento. Santafé de Bogotá, Colombia, 13. Septiembre, 1995.

Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). "Narcotráfico. Un reto para la pastoral". Colección Documentos CELAM, N.º 130. Santafé de Bogotá, Colombia, Agosto, 1993.

Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). "Seminario sobre pastoral del narcotráfico - conclusiones-" Separata N.º 253. Santafé de Bogotá, Colombia, Febrero, 1993.

Consejo Nacional Agrario. "Militarización Agraria". Santafé de Bogotá, Colombia. Informe del 30 de Marzo, 1979.

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Documento interno. "Presupuesto y Obras para programas Plante". Popayán, Valle del Cauca, Colombia, 1997.

"Constitución Política Colombiana". Editorial TEMIS, Santafé de Bogotá, Colombia, 1991.

Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. "Sentencia N.º 111". Bogotá, 12. Diciembre, 1986.

D

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán (compilador). "Lineamientos del Gobierno Federal Alemán para América Latina". Bonn, Septiembre 1995.

Dirección Nacional de Estupefacientes (compilador). "Balance de actividades antinarcóticos". Centro de Investigación y Estudios Internacionales sobre Drogas - CIDNE -, Santafé de Bogotá, Colombia, 1996.

Dirección Nacional de Estupefacientes (compilador). "Revista Coloquio N.º 4". Santafé de Bogotá, Colombia, Junio, 1997.

Drucker, Peter F; Nakauchi, Isao. "Die globale Herausforderung". Editorial ECON. Düsseldorf, 1996.

E

Escobar, Gonzalo; Gaitán Olga Lucía. "La política criminal, sus planteamientos, normas, prácticas y críticas. Perspectivas socio-jurídicas", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". T.M. Editores-Uniandes. Bogotá, Colombia, 2. Abril, 1995.

Escobar Henán, Guillermo León. Director de la Fundación Simón Bolívar. Entrevista realizada el 22. Diciembre, 1997 en Santafé de Bogotá, Colombia.

Esser, Klaus. "Nationalstaatliches Handeln in Übergang von der Industrie- zur Informationsökonomie", en: "Die Zukunft des Staates und der Politik". Stiftung Entwicklung und Frieden (compilador). Editorial Dietz, Bonn, 1998.

"Estatuto Nacional de Estupefacientes" en: "Código Penal Colombiano". Grupo Editorial Leyer. Santafé de Bogotá, Colombia, Septiembre, 1997.

Estievenart, Georges. "Die Europäische Gemeinschaft und die Drogenbekämpfung in den neunziger Jahren", en: "Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmacht", Editorial Fischer, Frankfurt del Main, Febrero 1996.

Estrada Vélez, Federico. "Comentarios generales a la ley 30 de 1986", en: "Comentario al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial Temis. Bogotá. Colombia, 1987.

Europäische Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Die Europäische Gemeinschaft - Fragen und Antworten. Katalognummer CC-77-93-845-DE-C". Luxemburgo, 1993.

Europäische Union. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. "Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union". Catálogo número CC-97-96-443-DE-C. Luxemburgo, 1996.

Europäische Union. Informaciones de Prensa brindadas por la oficina de la Unión Europea en Colombia, Bogotá, 1996.

European Union. Directorate General External Economic Relations. "Documento Síntesis de la Comisión Europea en respaldo de la prórroga de las preferencias arancelarias (Grupo Andino)". Bruselas, Nov. 3, 1994.

F

Fescol; Ministerio de Relaciones de Colombia. "El diálogo Unión Europea- América Latina". Santafé de Bogotá, Colombia, Septiembre, 1995.

Forschungsgruppe Weltgesellschaft (compilador). "Weltgesellschaft: Identifizierung eines Phantoms", en: "Politische Vierteljahresschrift" 3tJg (1). Páginas 5-26.

Friedrichs, Jürgen. "Globalisierung - Begriff und Grundlegende Annahmen", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazin del periódico semanal "Das Parlament". B 33-34-97. Bonn, 8. Agosto, 1997.

Fröhlich, Helm ut. Representante del banco Deutsch-Südamerikanische Bank AG en Hamburg durante "Die lateinamerikanische Woche der Deutschen Welle", Colonia, Octubre, 1996.

Fundación Simón Bolívar. "En la encrucijada del narcotráfico". Santafé de Bogotá, Colombia. Agosto, 1995.

Fundación Simón Bolívar. "La iniciativa para las Américas. Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años 90". Centro de Estudios Internacionales. Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

G

Gallego Castrillo, José Leonardo. Director de la Policía Antinarcóticos de Colombia. Entrevista realizada el 7 de noviembre de 1997 en Santafé de Bogotá, Colombia.

Garzón Saboyá, Edgar Alfredo. "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y El lavado de dinero", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Gaviria Trujillo, César. "Plan Nacional de desarrollo 'La Revolución Pacífica' 1990-1994" Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 1990.

Ghosch, Kenrick. Representante de la Unión Europea para asuntos relacionados con Colombia. Dirección General I- Relaciones económicas y exteriores-. Entrevista realizada el 14 de Mayo de 1996 in Bruselas.

Giraldo Isaza, Fabio. "Narcoeconomía, violencia y construcción". Revista Camacol N.º 42. Bogotá, Colombia, 1990.

Gleich, Albrecht von; *Krumwiede*, Heinrich-W ; *Nolte*, Detlef; *Sangmeister*, Hartmut (compiladores). "Lateinamerika-Jahrbuch 1995". Editorial Vervuert, Frankfurt del Main, 1995.

Gómez, Hernando José. "La economía ilegal en Colombia: Tamaño, evolución, características e impacto económico", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones Cei, Cerec. Bogotá, Colombia, 1990.

Gómez O., Leonidas. "Cartel. Historia de la Droga". Grupo Editorial Investigación y Concepto. Santafé de Bogotá, Colombia, 3. Edición, Diciembre, 1991.

Green Stoel, Abadio. Presidente de la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC). Entrevista realizada el 28 de Octubre de 1997 en Santafé de Bogotá, Colombia.

"Grundgesetz mit Verfassungsreform G 1994. Menschenrechtskonvention. Bundesverfassungsgerichts G. Parteigesetz". Beck-Texte im dtv. 33. Edición.

H

Hauchler, Ingo; *Messner*, Dirk; *Nuscheler*, Franz (compiladores). "Globale Trends 1998. Fakten, Analysen, Prognosen". Stiftung Entwicklung und Frieden. Edición Fischer Taschenbuch. Frankfurt del Main, Noviembre 1997.

Heidelberger Gruppe für Wirtschaft und Kultur e.V (compilador). "Globalisierung. Der Schritt in ein neues Zeitalter". Editorial Springer. Heidelberg, 1997.

Herbst, Klaus. "Umfang des gesamten Mißbrauchsverhaltens in der Bevölkerung", en: "Politische Studien", Revista 344, Nov./Dic. 1995, Citado en: "Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland". Bundeskriminalamt (compilador), Wiesbaden, 1995.

Herdegen, Mathias. "Desafíos para el Estado de Derecho: Perspectivas para un diálogo con América Latina". Conferencia realizada durante la "Semana Latinoamericana" realizada por la Deutsche Welle en Colonia, Octubre, 1996.

Hernández, Manuel. "Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

I

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Cooperación en la lucha contra la droga: Iniciativas europeas y latinoamericanas". -Dossier N.º 55, Madrid, 1995.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). "La Unión Europea y el Grupo de Río. Agenda binacional 1990-1995". Documento final de la VI Conferencia Ministerial de la Unión Europea y el Grupo de Río. Abril 15./16, Cochabamba, 1996.

Institut für Therapieforschung. "Expertise zum Einsatz von Methadon in der Behandlung von Drogenabhängigen in der Bundesrepublik Deutschland", en: "Suchtprävention und Hilfe für Gefährdete und Abhängige". Bundesministerium für Gesundheit, Bonn, Febrero 1996.

J

Jachtenfuchs/Köhler-Koch. "Europäische Integration". Leske + Budrich, Opladen, 1996.

Jaramillo, Jaime Eduardo. "Colonización, coca y guerrilla". Alianza Editorial Colombiana. Bogotá, Colombia, 1989.

Jaramillo Restrepo, Carlos Alberto. "Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la ley 30 de 1986", en: "Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1987.

Jiménez Gómez, Carlos. "Una Procuraduría de opinión". Informe al Congreso. Bogotá, Colombia, Febrero 1983.

Junker, Detlef; Nohlen, Dieter; Sangmeister, Hartmut. "Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts". Becksche Reihe, Munich, 1994.

K

Kabas, Igor I. "Fin del tratado de extradición Colombia-Estados Unidos de 1979: ¿una comedia de errores?", en: "Economía y política del narcotráfico". Uniandes, Cei, Cerec. Bogotá, Colombia, 1990.

Kalmanovitz, Salomón. "Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", en: "Drogas, poder y región en Colombia". Cinep, N.º 1. Santafé de Bogotá, Colombia, 1995.

Kaufmann, Franz-Xaver. "Globalisierung und Gesellschaft", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazin del diario semanal "Das Parlament". B 18/98, Bonn 24. Abril 1998.

Keup. "Jahrbuch 1982 zur Frage der Suchtgefahren", en: "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Hans-Georg Behr, Andreas Juhnke u.a. (compiladores) Aktuell 101010, Reinbek, Hamburgo 1985.

Kinkel, Klaus. Palabras del ex-ministro de Relaciones exteriores alemán durante la semana latinoamericana organizada por la Deutsche Welle en Colonia. 07-11 Octubre 1996.

Embajada Colombiana en Bruselas. "Acuerdo entre Colombia y la Comunidad Europea relativo a los precursores y sustancias químicas utilizadas con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas". Bruselas, 1996.

Embajada Colombiana en Bruselas. Documento interno: "Declaración de los presidentes Andinos sobre la lucha contra las drogas ilícitas". Quito, 5. Septiembre, 1995.

Embajada Colombiana en Bruselas. Documento interno: "Diálogo sobre la droga con la Unión Europea (analizado en la reunión del Grupo Andino y la Comisión de la Unión Europea)". Bruselas, 26. Abril, 1995.

Embajada Colombiana en Bruselas. Documento interno: "Informe del Ministerio de Justicia Colombiano para la reunión Unión Europea - Grupo Andino". Bruselas, Septiembre, 1995.

Embajada Colombiana en Bruselas. Documento oficial interno sobre los resultados del primer Encuentro de los Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea y los países del pacto Andino. EM No. 2232. Bruselas, 26. Septiembre, 1995.

Embajada Colombiana en Bruselas. Documento oficial interno sobre los resultados del primer Encuentro de los Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea y los países del pacto Andino. EM No. 2232. Bruselas, Septiembre 25.-26. 1995.

Embajada Colombiana en Alemania. Informe de Prensa sobre la resolución de la Asamblea General del Parlamento Europeo del 14 Marzo 1996. Estrasburgo.

Konrad Adenauer Stiftung. "Comunicación y Narcotráfico". Cuadernos de Trabajo N.º 2. Perú, Agosto, 1995.

Koschko, Dimitri; Dazkewitsch Aleksandr (compiladores) "Das neue Reich der Drogen. Die russische Mafia auf dem Weg zum Weltmarkt". JHW. Editorial Dietz Nachfolger. Bonn, 1995.

Krauthausen, Ciro (Hrsg.). "Koca-Kocain. Reportagen, Analysen und Dokumente aus den Anden Ländern". Rabenverlag. Munich, Octubre, 1991.

L

Labrousse, Alain; Wallon, Alain. "Der Planet der Drogen. Analyse einer kriminellen Weltmarkt". Editorial Fischer Taschenbuch. Frankfurt del Main, Febrero 1996.

Leal Buitrago, Francisco; Tokatlian, Juan Gabriel (compiladores). "Orden Mundial y Seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina". TME Editores. Santafé de Bogotá, Colombia, Marzo, 1994.

Lessmann, Roberto. "Drogenökonomie und internationale Politik". Editorial Vervuert. Frankfurt del Main, 1996.

Leuthardt, Beat. "Festung Europa: Asyl, Drogen, organisierte Kriminalität: Die 'innere Sicherheit' der 80er und 90er Jahre und ihre Feinbilder". Handbuch, Zurich, 1994.

Lohner, Ingeborg. Encargada del proyecto "Drogas e Indígenas" en la Unión Europea, Dirección General I – Relaciones exteriores y económicas-. Entrevista realizada el 14 de Mayo de 1996 en Bruselas.

López Restrepo, Andrés. "Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Lösing, Norbert. "Libertad, Salud, Sociedad y el derecho a la embriaguez". Anuario de Derecho Constitucional, 1995.

M

Martin, Hans Peter; Schumann, Harald. "Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand". Editorial Rowohlt. Reinbek, Hamburgo, Septiembre 1996.

Martínez Neiza, Nestor Humberto. Ex-ministro de Justicia colombiano. Palabras durante el primer encuentro de Ministros del exterior de la Unión Europea y el Grupo Andino el 26 de Septiembre de 1995 en Bruselas.

Marulanda, Carlos. Embajador por Colombia ante la Unión Europea. Entrevista realizada el 14 de Mayo de 1996 en Bruselas.

Marulanda, Carlos. "El mercado de la Unión Europea: posibilidades y retos para su entrada". Palabras del embajador por Colombia ante la Unión Europea durante el "Seminarario de Asociaciones e Incomex" en Bogotá, 16. Nov 1993.

Marulanda, Carlos. "Diálogo sobre Droga con la Unión Europea". Documento principal para el encuentro entre los Ministros de Justicia de la Unión Europea y el Grupo Andino, Bruselas, 26.04.1995.

Mc. Allister, William B. "The international nexus: where worlds collide", en: "Drug Trafficking in the Americas". Bruce M. Bagley and William O. Walker III (compiladores.). Transaction Publisher New Brunswick USA y London (UK), 1994, Kapitel 27.

Mayer, Otto G. "Globalisierung und wohlfahrtsstaatliche Aufgaben", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazin del periódico semanal "Das Parlament". B 33-34-97. Bonn, 8. Agosto 1997.

Mayntz, Renate; Scharf, Fritz W. "Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung". Editorial Campus. Frankfurt del Main, Nueva York, 1995.

Medina Gallego, Carlos. "Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia". Documentos periodísticos. Bogotá, Colombia, 1990.

Mertes, Alois. Palabras del Ministro en Bogotá, Colombia, el 4 de Febrero de 1984. En: "Die Bundesrepublik Deutschland und Lateinamerika". Dokumentation. Herausgeber Auswärtiges Amt. Febrero 1987.

Messner, Dirk (compilador.). "Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft". Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 1998.

Messner, Dirk; Nuscheler, Franz. "Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik". 1997.

Misión de Colombia ante la Unión Europea. Oficina Comercial de la Embajada ante Bélgica y Luxemburgo. "Documento UE/SP6 Agrícola y pesquero: Aplazamiento de la decisión del consejo hasta el mes de Junio". Documento Interno PX-BRU-390, Brusel 10.05.96.

Molano, Alfredo. "Violencia y Colonización". Revista Foro N.º 6. Bogotá, Colombia, Junio, 1988.

Monroy C., Marco G. "Regimen Jurídico de la Extradición". Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1987.

Müller, Rudolf; Wabnitz, Heinz-Bern. "Wirtschaftskriminalität: Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte", Magazin del periódico semanal "Das Parlament". B. 23/95 2. Junio 1995.

Murillo Castaño, Gabriel. "Narcotráfico y política en la década de los ochenta. Entre la represión y el diálogo", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, Uniandes. Bogotá, Colombia, 2. Edición. 1995.

N

Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988". Documento para uso oficial únicamente, Viena. Sin año de edición.

Naciones Unidas. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1971". Documento para uso oficial únicamente, Viena. Sin año de edición.

Naciones Unidas. "Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes". Documento para uso oficial únicamente, Viena. Sin año de edición.

Naciones Unidas. "Decenio de las Naciones Unidas contra el uso indebido de drogas 1991-2000. Declaración política y Programa mundial de acción". Viena, Marzo, 1993.

Naciones Unidas. "Declaración Política y Programa Mundial de Acción. Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas 1991-2000". Documento para uso oficial únicamente, Viena. Sin año de edición.

Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización Internacional de Drogas. "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas". Viena 1992.

Naciones Unidas. Departamento de Información Pública (compilador). "50 años de las Naciones Unidas". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York und Ginebra, 1995.

Naciones Unidas. Departamento de Información Pública y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas. "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso indebido de drogas". Viena, 1992.

Naciones Unidas. "Eficacia de los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas", en: "Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 1994". Viena, 1994.

Naciones Unidas. "Papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes". Documento para uso oficial únicamente, Viena. Sin año de edición.

Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas. "Las poblaciones indígenas y las drogas". Viena, Marzo, 1994.

Naciones Unidas. "Declaración de la Conferencia Internacional sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas". Nueva York, 1988.

Nadelmann, Ethan. "Latinoamérica: Economía política del comercio de la cocaína", en: "Economía y política del narcotráfico". Ediciones Cei, Cerec. Bogotá, Colombia, 1990.

Newsweek. "Drug and Democracy". 22.01.1996.

Newsweek. "The Children of Cocaine. Exclusive. Growing up in the Shadow of Colombia's Drug Families". Nueva York, 12. Agosto, 1996.

Noelle-Neumann, Elizabeth. "Kein Schutz, keine Gleichheit, keine Gerechtigkeit", en: Periódico "Frankfurter Allgemeine Zeitung" del 8 de Marzo, 1995. S. 5.

Nohlen, Dieter (compilador). "Lexikon Dritte Welt". Handbuch 1990. Reinbek, Hamburgo, Enero, 1993.

Nolte, Detlef. "Kontinent der Zukunft? Geoökonomische Interessen der USA und Europas in Lateinamerika". 1995.

O

Observatório Europeu de las drogas y las Toxicomanías. "Informe General sobre la actividad 1995". Lisboa, Abril, 1996.

Observatoire géopolitique des drogues (ODG). (compilador) "Der Welt-Drogen-Bericht". Múnich, Deutsche Erstaussgabe Diciembre 1993.

Office for official publications of the European Communities. "Official Journal of the European Communities, Legislation". Nummer L 348. Band 37, Bruselas 31. Diciembre 1994. S. L348/2.

Official Journal of the European Communities. "Legislation. Council Regulation (EC) No. 3281/94 of 19 December 1994 applying a four-year scheme of generalized tariff preferences (1995-1998) in

respect of certain industrial products originating in developing countries". L348 Volume 37, Bruselas, 31. Diciembre, 1994.

Ostendorf, Herbert. "Lagebild der Kriminalität", en: "Kriminalität und Strafrecht". Informationen zur politischen Bildung. B 6897 F Nr. 248. München, Julio, 1995.

Ostendorf, Herbert. "Ursachen von Kriminalität", en: "Kriminalität und Strafrecht". Informationen zur politischen Bildung. B 6897 F Nr. 248. München, Julio, 1995.

Oxford University Press (Hrsg.). "The Oxford Companion to Politics of the World". Oxford, 1993.

Oxford University Press (Hrsg.). "World Drug Report 1997. International Drug Control Programme. United Nations". Oxford, 1997.

P

Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt (compilador). "Globalisierung". Nr. 59/60, 15. Jahrgang. Münster, Diciembre 1995.

Pinger, Winfried (compilador). "Arbeitsbekämpfung. Herausforderung für die deutsche Entwicklungspolitik". Editorial Herder. Baden, 1998.

Pinger, Winfried. "Arbeitsbekämpfung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik", Editorial Herder, Baden, 1998.

Presidencia de la República. "Así es el Plan de desarrollo alternativo. Los municipios Plan de desarrollo alternativo". Nr. 9. Santafé de Bogotá, Colombia, 15 de Octubre, 1996.

Presidencia de la República. "Así es el Plan de desarrollo alternativo. ¿Qué es el Plan de desarrollo alternativo? " Nr. 2. Diez cartillas de información para los colombianos. "El Espectador". Santafé de Bogotá, Colombia, 27 de Agosto, 1996.

Presidencia de la República. "Plan Nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga". Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá, Colombia, Septiembre 1995.

Presidencia de la República. "Plan de desarrollo alternativo. National Alternative Development Plan 1995-1998. Summary". Colombia, Mayo, 1995.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Europäische Union. Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen". Editorial Europa Union GmbH, Bonn, 1995.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. "Politik gegen Drogen. Aktuelle Bilanz 1997". Bonn, 1997.

R

Raith, Werner. "Special Organized Crime". Rororo Verlag. Reibek, Hamburg, Mayo 1995.

Ramón Chomet, Consuelo. "Terrorismo y Respuesta de Fuerza en el marco del Derecho Internacional". Valencia, 1993.

Reclamud Universal Bibliotek. "Charta der Vereinten Nationen. Status des Internationalen Gerichtshof". Edición 1995.

Reyes Posada, Alejandro. "Compra de tierras por parte de los narcotraficantes", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Reyes Posada, Alejandro. "La violencia y la expansión territorial", en: "Economía y política del narcotráfico". Editorial Cei, Cerec. Bogotá, Colombia, 1990.

Rivera, María Victoria. "Sustitución de cultivos ilícitos: elementos y propuestas para el desarrollo alternativo", en: "Drogas, poder y región en Colombia". Cinep, N.º 2. Santafé de Bogotá, Colombia, 1995.

Rincón, Fabio. "Colombia. el libro secreto de la DEA. Manual de una conspiración". Santafé de Bogotá, Colombia. Sin año de publicación.

Rincón, Fabio. "Mentiras y Verdad de la gran crisis". Santafé de Bogotá, Colombia, Sin año de publicación.

Rocha García, Ricardo. "Aspectos económicos de las drogas ilegales", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Rodríguez Ospina, Edgar. "Consumo de sustancias psicotrópicas en Colombia 1996". Dirección Nacional de Estupeficientes, Ceis, Fundación Santafé. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Rommel, Thery. "Comisionado en la Unión Europea para los asuntos relacionados con Latinoamérica. Entrevista realizada el 15 de Mayo de 1996 en Bruselas.

S

Samper Pizano, Ernesto. "La Cenicienta de la clase media", en: "Carta Financiera". Anif. N.º 46. Bogotá, Colombia, Julio-Septiembre 1980.

Sánchez, Carlos Alberto. Representante de la Organización Regional Indígenas del (Cric). Santafé de Bogotá, Colombia, Entrevista realizada en Octubre de 1997.

Sangmeister, Hartmut. "Ist die Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika noch zeitgemäß?" en: "Lateinamerika Jahrbuch 1996". Abrecht von Gleich, Heinrich-W. Krumwiede, Detlef Nolte und Hartmut Sangmeister (compiladores). Frankfurt del Main, 1996.

Sarmiento Palacio, Eduardo. "Economía del narcotráfico", en: "Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales". TM Editores, Uniandes. Santafé de Bogotá, Colombia, 2. Edición. 1995.

Saulby, Mylène; Le Bonniec, Yves. "¿A quién beneficia la cocaína?". TM Editores. Santafé de Bogotá, Colombia, 1994.

Scheerer, Sebastian; Vogt, Imgard (compiladores). "Drogen und Drogenpolitik". Editorial Campus. Frankfurt del Main, 1989.

Scheerer, Sebastian. "Drogen und Politik". Seminario de la Fundación Konrad-Adenauer. Saarbrücken, Alemania, 25.-28. Abril, 1996.

Scheerer, Sebastian. "Herkunft und Verbreitung von Cannabis", en "Drogen und Drogenpolitik", compiladores Sebastian Scheerer e Imgard Vogt, Editorial Campus. Frankfurt del Main, 1989.

Scheffer, Karl-Georg. "Coca: Geschichte, traditioneller Gebrauch und Wirkungsweise", en: "Drogen und Drogenpolitik". Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (compiladores). Editorial Campus. Frankfurt del Main, 1989.

Schuster, Peter. "Ecstasy – und Halluzinogengebrauch bei Jugendlichen- Gibt es eine Zunahme?". Instituto Max Planck- für Psychiatrie, Munich, 1996.

Seitz, Norbert. Director de la oficina encargada de los asuntos relacionados con drogas en el Ministerio del Interior alemán. Entrevista realizada el 19 de Noviembre de 1996 en Bonn.

Selling, Peter. "Zur Geschichte des Umgangs mit Opiaten", en: "Drogen und Drogenpolitik". Sebastian Scheerer und Imgard Vogt (compiladores). Editorial Campus. Frankfurt del Main, 1989.

Semana. "Drogas al por mayor. Los carteles de Medellín y Cali están invadiendo de coca a Europa. Interpol denuncia un supercartel". N.º 678. Santafé de Bogotá, Colombia, Mayo 2 de 1995.

Semana. "El maletín de Miguel Rodríguez Orejuela". Santafé de Bogotá, Colombia, 25 de Julio, 1995.

Semana. "Narcotráfico. La Florida abita". N.º 698. Santafé de Bogotá, Colombia, 19. Septiembre, 1995.

Senghaas, Dieter. "Von Internationalismus zur Weltordnungspolitik", en: "SEF News. Globalisierung". Stiftung Entwicklung und Frieden. N.º 3, Bonn, Junio 1998.

Sierra, Holmes. Representante de la Central de Cooperativas Agrarias (CENCOA). Entrevista realizada el 11 de noviembre de 1997 en Cali, Colombia.

Revista Situación Latinoamericana. "El narcotráfico sigue protagonizando la proyección de la imagen de Colombia en el exterior". Informe de Fedesarrollo. Año 5, N.º 25. Bogotá, Colombia, 1995.

"Der Spiegel". N.º 5/27.01.97. S 48

Spranger, Carl-Dieter. Exministro alemán. Palabras durante la Semana Latinoamericana organizada por la Deutsche Welle. "Deutsche Entwicklungspolitik als Teil der Lateinamerika-Initiative der Bundesregierung". Colonia, 9 de Octubre de 1996.

Stiftung Entwicklung und Frieden (compilador). "Deutsche Verantwortlichkeit", en: "Global Governance. Policy Paper 2". Bonn, 1998.

Stiftung Entwicklung und Frieden (compilador). "Regionale Friedenspolitik... Scharnier zwischen globalen und lokalen Akteure", en: "SEF News. Globalisierung". Nr. 3, Bonn, 1998.

Stiftung, Wissenschaft und Politik. Forschungsinstitut für internationalen Politik und Sicherheit (compilador). "Risiken aus dem Süden. Neue Themen in den Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts". Ebenhausen, Junio, 1991.

Sorbeck, Jürgen. "Europol: Chance für eine Verbesserung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der Europäische Union", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazin del periódico semanal "Das Parlament". B 23/95, Bonn, 2. Junio, 1995.

Subdirección de Análisis Estratégico e Investigativo de la Dirección Nacional de Estupefacentes. "Política antidrogas en Colombia. Seguimiento al plan nacional Compromiso de Colombia frente al problema de la droga". Santafé de Bogotá, Colombia, Diciembre 1997.

Superintendencia Bancaria. "Documento Interno del 1 de Diciembre de 1992". Santafé de Bogotá, Colombia, 1992.

T

Thoumi, Francisco Elías. "Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia", en: "Economía y política del narcotráfico". Uniandes, Cei, Cerec. Bogotá, Colombia, 1990.

Thoumi, Francisco Elías, Uribe, Sergio, Rocha Ricardo, otros. "Drogas Ilícitas en Colombia. Su Impacto Económico, Político y Social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Times Magazine. "The Colombian Connection". Enero 29, 1979. S. 29.

Tocora, Fernando. "La Droga: Entre la Narcocracia y la Legalización". Ediciones Forum Pacis. Santafé de Bogotá, Colombia, Junio, 1993.

Tokatlian, Juan Gabriel. Investigador del Instituto de Asuntos Internacionales en la Universidad Nacional de Colombia. Entrevista realizada el 4 de Noviembre de 1997 en Santafé de Bogotá, Colombia.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Drogas, Dilemas y Dogmas. Estados Unidos y la Narcocriminalidad organizada en Colombia". TM Editores. Santafé de Bogotá, Colombia, Noviembre, 1995.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Editorial Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Seguridad y Drogas: Su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", en: "Economía y política del narcotráfico". Cei, Uniandes. Bogotá, Colombia, 1990.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Seguridad y Drogas: Una cruzada militar prohibicionista", en: "Orden mundial y Seguridad". TM Editores, S. A., Imp. Santafé de Bogotá, Colombia, Marzo 1994.

U

Unión Europea. Oficina en Colombia. "Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el acuerdo de Cartagena y sus países miembros: La República de Bolivia, La República de Colombia, La República del Ecuador, La República del Perú y la República de Venezuela". Documento CEE/A C/es 1, 1991.

Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. "La ampliación de la Unión Europea". Catálogo CC-83-94-919, ES-C. Luxemburgo, 1994.

Unión Europea. "Programa de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas". Documento interno. Bruselas, Julio, 1995.

United Nations United Nations International Drug Program. "Bulletin on narcotics". Vol. XLVI, Nr. 2, Nueva York, 1994.

United Nations. "Carta der Vereinten Nationen", en: "The United Nations and Drug Control Division of Narcotics Drugs". Viena, 1982.

United Nations. "Colombia 1996-1997. United Nations International Drug Control Programme. Country Programme Framework". Documento oficial. Viena, 1997.

United Nations. Department of Public Information (compilador). "Drug Abuse. The United Nations and drug abuse control". Nueva York, 1992, Canadá, 1993.

United Nations Department of Public Information (compilador). "General Conventions", New York und Genf, 1992.

United Nations. Economic and Social Council. "Action related to international drug control taken at the international level. Report of the United Nations Fund for Drug Abuse control 1986". E/CN.7/1987/13. Viena, 5. Diciembre, 1986.

United Nations. "Entschluß 34/177 vom 17. Dezember 1979 der Vollversammlung der Vereinten Nationen", en: "Drug Abuse Control Activities in the United Nations System", Genf, Octubre, 1984.

United Nations Fund for Drug Abuse control. "Action Related to the international Drug Control taken at the international level". Report of the 1986. 32. Reunión de la Comisión de Estupefacientes, Viena del 2. al 11 de Febrero 1986.

United Nation. [http://:www.un.org](http://www.un.org). Viena, 1996.

United Nations International Drug Control Programme. Department of Public Information. "The United Nation and Drug Abuse Control". Viena, 1992.

United Nations. International Narcotics Board. United Nations. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". Viena, Nueva York, 1997.

United Nations. International Narcotics Control Board. "Report of the international Narcotics Control Board for 1966". Viena, Nueva York, 1997.

United Nation. Documento interno sobre "Regional Section for Latin America and the Caribbean. Status of Budget and Expenditure - Ongoing Projects-". N r. 14/5/1997. Viena, 1997.

United Nations. "Report of the International Narcotics Control Board for 1996". Viena 1996, Nueva York, 1997.

United Nations. "The League of Nations in Retrospect", United Nations Library, 1993.

United Nations. "The United Nations". Viena, 1992.

Uribe Ramírez, Sergio. "Los cultivos ilícitos en Colombia. Extensión, técnicas para la producción y rendimientos. Magnitud de la industria", en: "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social". Ariel Ciencia Política. Santafé de Bogotá, Colombia, 1997.

Uribe, Sergio; Mestre, Sara. "El Desarrollo Alternativo en Colombia. Informe y Recomendaciones sobre la política, los proyectos en ejecución y las solicitudes de financiación presentadas por el gobierno colombiano al Grupo Dublin". Santafé de Bogotá, Octubre 1994.

Uribe, Tomás. Consejo Económico en la Embajada Colombiana ante la Unión Europea. Entrevista realizada el 14 de Mayo de 1996 en Bruselas.

V

Vargas, Ricardo (compilador). "Drogas, Poder y Región en Colombia. Economía y Política". N r. 1. Cinep. Santafé de Bogotá, Colombia, Septiembre, 1995.

Vargas, Ricardo (compilador). "Drogas, Poder y Región en Colombia. Impactos Locales y Conflictos". N r. 2. Cinep. Santafé de Bogotá, Colombia, Noviembre, 1995.

Vásquez Delgado, Teófilo. "Caminos Tortuosos", en: "Revista Acción Andina. Encuentro regional por alternativas integrales y pacíficas al problema de las drogas". N r. 1. Cinep, Cedit, Oro verde. Santafé de Bogotá, Colombia, Junio, 1997.

Velásquez, Fernando. "Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes", en: "Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes". Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1987.

Vereinten Nationen. Informaciones brindadas por el Programa de Control de Drogas en Viena a la autora de este texto, durante el tiempo que se realizó la investigación (12-16 de Mayo de 1997) en esta Organización.

Vereinten Nationen. Informaciones de la Oficina del Programa de Control de Drogas para Latinoamérica. Los documentos oficiales sin fecha de expedición (cartas, proyectos internos) fueron revisados por la autora de este texto durante el período de investigación en Viena (12-16 de Mayo de 1997).

Vereinten Nationen. "Documento oficial interno de las Naciones Unidas". Viena, 1997.

Villamarín Pulido, Luis Alberto. "The Farc Cartel". Ediciones El Faraon. Edición en Inglés. No existe registro del lugar de publicación. Agosto, 1996.

W

Wassermann, Rudolf. "Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis. Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazine del diario semanal "Das Parlament". B 23/95. 2. Junio, 1995.

Werner, Max. "Politik als Beruf", en: "Gesammelte politische Schriften" 1921. S. 507.

Welmüller, Rudolf. "Zu den Folgen der Globalisierung für die nationalen Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazine del diario semanal "Das Parlament". B 33-34-97. Bonn, 8. Agosto, 1997.

Williamson, Kevin. "Drugs and the Party line". Editorial Rebel. Edinburgo, 1997.

Wolffersdorff-Ehler, Christian v. "Die Cannabis-Szenen", en: "Drogen und Drogenpolitik". Sebastian Scheerer und Ingrid Vogt (compiladores). Editorial Campus. Frankfurt del Main, 1989.

Y

Yañé, Gilberto. Tesorero del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). Entrevista realizada el 10 de Noviembre de 1997 en Popayán, Valle del Cauca, Colombia.

Z

Zachert, Hans-Ludwig. "Die Entwicklung der organisierten Kriminalität in Deutschland. Ursachen, Bilanz, Perspektiven", en: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Magazine del diario semanal "Das Parlament". B 23/95, Bonn, 2. Junio, 1995.

Zander, Fred. "Drogenpolitik in der Bundesrepublik". Hans-Georg Behr, Andreas Juhnke; otros. (compiladores) Aktuell, Reinbek, Hamburgo, 1985.

Diario "Das Parlament". "Drogenbekämpfung und Bevölkerungspolitik". Ausgabe vom 4./11. April 1997. S. 13.

Diario "El Tiempo". "Bill Clinton felicitó a Colombia por logros en erradicación aérea de cultivos de coca. ONU lanza frente Unido contra las drogas" Páginas 1-6. "La ONU inicia cumbre antidrogas" Página 11, Junio 1998. También ver Diario "El Espectador". "Cumbre mundial contra el narcotráfico en la ONU. La Unión de estrategias contra ingenio de narcos" Páginas 1-7. "Desarrollo alternativo, programa bandera de Colombia ante la ONU". Página 6A. Junio 1998.

Diario "European Voice" der Europäischen Union. Vol 1, Nummer 9. 30 Noviembre 1995. S. 1.

Periódicos:

- Das Parlament, Alemania (1995-1999).
- Die Welt, Alemania (1992-1999).
- Die Zeit, Alemania (1996-1999).
- El Clarín, Argentina (1992-1994).
- El Día, México (1992-1995).
- El Espectador, Colombia (1989-1999).
- El Financiero, México (1992-1997).
- El Heraldo, Colombia (1992-1998).
- El País, España (1991-1998).
- El Tiempo, Colombia (1990-1999).
- Financial Times, U.S.A. (1992-1995).
- Frankfurter Allgemeine, Alemania (1996-1999).
- Frankfurter Rundschau, Alemania (1992-1996).
- International Herald Tribune, U.S.A. (1992-1995).
- Neue Zürcher Zeitung, Alemania (1992).
- U.S. Information USIS EUR (1992-1996).

Zervaas, Dave Paul. Experto en Drogas del Programa de Control de las Naciones Unidas. Entrevista realizada el 16 de Mayo de 1997 en Viena.