

Zentralamerika zwischen den Fronten

Die Region wird zum Schauplatz der internationalen Drogenökonomie

Günther Maihold / Daniel Brombacher

Kolumbien hat die Macht der Drogenkartelle im vergangenen Jahrzehnt weitgehend zerschlagen, Mexiko führt gegenwärtig einen blutigen Kampf gegen seine nationale Drogenmafia. Die sieben Kleinstaaten Zentralamerikas hingegen, geographisch zwischen Kolumbien und Mexiko angesiedelt, leiden unter schwachen Institutionen. Schon heute zeichnet sich ab, dass die Drogenkartelle aus Südamerika und Mexiko ihre Aktivitäten in diese Region verlagern. Sie treffen hier auf Post-Konflikt-Gesellschaften, deren Sicherheitsorgane weniger professionell ausgestattet sind und deren staatliche Strukturen ein leichtes Opfer für kriminelle Unterwanderung darstellen. Das organisierte Verbrechen nimmt Zentralamerika damit auf doppelte Weise ins Visier – aus Richtung der drogenproduzierenden Länder im Süden und von den drogenkonsumierenden im Norden aus. Will die internationale Gemeinschaft nicht riskieren, dass sich die Lage in Zentralamerika durch die Aktivitäten der Kartelle krisenhaft zuspitzt, muss sie sich jetzt engagieren und den dortigen Sicherheitssektor nachhaltig stärken.

Zentralamerika sei eine »Kokain-Pipeline nach Norden« – mit dieser Beschreibung versuchte das in Wien ansässige UN-Büro für Drogen und Verbrechen (UNODC) die Weltöffentlichkeit aufzurütteln. Geschätzt wird, dass 88 Prozent des in den USA verbrauchten Kokains durch Zentralamerika transportiert werden. Dem zentralamerikanischen Isthmus kommt damit eine Schlüsselrolle zu. Nach Einschätzung von UNODC sind die Gesellschaften der Region gegenüber der organisierten Kriminalität wenig abwehrfähig, denn polizeiliche Maßnahmen allein dürften nicht ausreichen, um das ausgeprägte Bandenwesen zu bekämpfen. Aufgrund der Schwäche der Justizsysteme und der Unterentwicklung rechts-

staatlicher Verfahren ist die Zahl der Verurteilungen sehr gering; eine Abschreckungswirkung lässt sich kaum erzielen. Die Verfügbarkeit von Waffen und die lange Geschichte gewaltsamer Auseinandersetzungen in der Region sind weitere Faktoren, die die Gefahrenlage verschärfen.

Drogenhandel als Wachstumsbranche

In Costa Rica hat sich die Menge des sichergestellten Kokains zwischen 1999 und 2006 verzehnfacht. Für Zentralamerika insgesamt weist UNODC seit 2002 mehr als eine Verfünfachung aus. Mit 97 Tonnen wurde in der Region 2007 die drittgrößte Kokain-

menge weltweit beschlagnahmt – nach Kolumbien und den USA, aber noch vor Europa und Mexiko. Dabei sind insbesondere die maritimen Routen ins Blickfeld der Behörden geraten, da der Seetransport von Drogen entlang der pazifischen Küste (mit Schnell- und Fischerbooten, aber auch Tauch- und sogar U-Booten) sich massiv verstärkt hat. Mit der Zunahme der Drogenhandelsaktivitäten in Venezuela als Folge des steigenden Kontrolldrucks in Kolumbien haben die karibische Seeroute und der Weg über die Kleinen Antillen nach Zentralamerika wie nach Westafrika an Bedeutung gewonnen. Es wird davon ausgegangen, dass 80 Prozent des Kokains, das von Guatemala nach Mexiko gelangt, zuvor auf dem Seeweg befördert wurde. Auch Nicaragua ist ein häufig genutzter Eintrittspunkt für südamerikanische Drogen. Die guatemaltesische Regierung hat inzwischen Maßnahmen zur Professionalisierung von Hafenaufsicht und Zollbehörden eingeleitet – dieser Schritt ist insofern wichtig, als die Anlandung der Drogenlieferungen gewöhnlich mit Motorbooten erfolgt, die die Ware außerhalb der nationalen Gewässer von Fischerbooten übernehmen.

Mit dem steigenden Überwachungsdruck in Guatemala haben sich die Lufttransporte nach Honduras erhöht. Vor allem die wenig besiedelte Nordostregion des Landes, die von den Sicherheitsorganen bislang kaum kontrolliert werden kann, ist zum bevorzugten Operationsgebiet der Kartelle geworden. So werden in Honduras (wie auch in Panama) private Landepisten für den Transport größerer Drogenladungen genutzt. Die Großlieferungen aus Südamerika werden vor Ort in kleinere Portionen aufgeteilt, die dann zu Lande, zu Wasser, mit Flugzeugen oder mit der Post in die USA gelangen.

Strukturwandel der Gewalt

Das Ende der Bürgerkriege in Zentralamerika Anfang der 90er Jahre brachte eine Transformation der Gewalt, nicht deren Überwindung. Die Zahl der Gewaltakteure hat sich vervielfacht, und politisch moti-

vierte Gewalt verwandelte sich nach der Demobilisierung regulärer wie irregulärer bewaffneter Kräfte oftmals in kriminelle Gewalt. Die funktionale Schwäche des Staates, der kein Gewaltmonopol begründen konnte und zu einer effizienten Strafverfolgung nicht fähig war, ermöglichte es neuen Gewaltakteuren, sich gegen die im Aufbau befindlichen Polizeikräfte zu behaupten. Dies gilt in Guatemala, El Salvador und Honduras vor allem für die extrem gewalttätigen Jugendbanden (*Maras*). Sie stellten die Sicherheitskräfte vor eine völlig neue Herausforderung. Als die Rufe nach einer Politik der »harten Hand« lauter wurden, geriet eine wichtige Errungenschaft der Nachkriegszeit schnell in Vergessenheit – die Trennung polizeilicher und militärischer Aufgaben. Folge ist, dass heute in der Region vielfach das Militär zu Gewaltbekämpfung, Drogenkontrolle und Strafverfolgung eingesetzt wird.

Angesichts ihrer Verstrickung in Drogengeschäfte und Schutzgelderpressung werden die 60 000 bis 70 000 Mitglieder der *Maras* als ein transnationales Sicherheitsproblem betrachtet. Die zentralamerikanischen Behörden sehen in ihnen eine Vorhut der Expansion mexikanischer Drogenkartelle Richtung Süden. Da die Kartelle die *Maras* für ihre Dienste in Drogen bezahlen, verwundert es nicht, dass der Konsum in Zentralamerika zunimmt; erneut hat sich hier ein Transitraum zu einem wachsenden Konsumentenmarkt entwickelt. Zugleich wird ein sekundärer Handelsstrang aufgebaut, über den die *Maras* sich aktiv am Drogenhandel nach Norden beteiligen und von den hohen Gewinnspannen profitieren können. Die Zahl der Gewaltverbrechen in der Region stieg rasant an. In El Salvador starben in den vergangenen Jahren mehr Menschen eines gewaltsamen Todes als während des gesamten Bürgerkrieges von 1980 bis 1991; mit 55,5 Morden pro 100 000 Einwohner belegte das Land 2007 in der internationalen Statistik einen Spitzenplatz. In der dünnbesiedelten guatemaltesischen Provinz El Petén, die wegen ihrer Grenzlage zu Mexiko eine bedeutende Rolle

im Drogenhandel spielt, kamen dabei mehr Personen durch Gewalt ums Leben als in der Hauptstadt Guatemala-City.

Zunehmend registrierten die Behörden auch, dass sich die Kämpfe zwischen mexikanischen Kartellen nach Süden verlagern. Es wurde nicht nur eine große Zahl an Waffen sichergestellt, sondern es kam auch zu Gefechten auf offener Straße – die Kartelle versuchten gewaltsam, ihre jeweiligen Einflussphären etwa in Guatemala und Honduras abzusichern. In Panama ist die Zahl der mexikanischen Staatsbürger, die wegen Gewaltverbrechen im Kontext von Drogengeschäften festgenommen wurden, in einem Jahr um 56 Prozent gestiegen. Zugleich nahmen mit Drogenhandel verbundene Delikte wie Entführungen, Menschenhandel und Waffenschmuggel stark zu.

Die Schwäche der Institutionen

Nach den Bürgerkriegen begann man in Zentralamerika mit dem Aufbau neuer Sicherheitsapparate. Ziel war, die Sicherheitskräfte zu entpolitisieren und die Wahrung der Menschenrechte zu einem Teil ihres Selbstverständnisses zu machen. Doch die institutionelle Kultur blieb defizitär; neue Herausforderungen wie die Gewalt der Jugendbanden ließen kaum Zeit für eine Ausreifung. Stattdessen wurden die Sicherheitsapparate durch Aktivitäten alter Seilschaften und Infiltration krimineller Netzwerke geprägt. Diese Einflüsse ließen sich mit internen disziplinarischen Verfahren nicht ausreichend bekämpfen. Immerhin wurde in vielen Ländern der Region versucht, durch »Räte für die öffentliche Sicherheit«, die auch zivilgesellschaftliche Akteure einschlossen, ein höheres Maß an behördlicher Transparenz und Verantwortlichkeit zu erreichen. Doch dies hatte nur begrenzten Erfolg, da oftmals die Unterstützung durch die Regierungen fehlte.

Kriminalpolizeiliche Kompetenzen sind weithin unterentwickelt; auch der Mangel an materieller wie technischer Ausstattung verhindert meist eine effektive Aufklärung von Straftaten. Zudem leidet die Strafver-

folgung unter Rivalitäten zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft. In Guatemala kommen schätzungsweise bloß zwei Prozent aller Straftaten zur Anklage. Von 1408 wegen Drogenhandels angeklagten Personen wurden 2005 nur 42 verurteilt; 2006 kam es bei 3770 Anklagen wegen Drogenbesitzes lediglich in 23 Fällen zu einem Schuldspruch.

Die Kriminalisierung von Politik und Verwaltung ist in einigen Ländern der Region bereits Realität; staatliche Maßnahmen zur Gewaltbekämpfung laufen hier ins Leere. Vielfach ist die internationale Gemeinschaft gefordert, über öffentlichen Druck ein Tätigwerden von Polizei und Justizorganen zu erzwingen oder nationale Anstrengungen gar zu ersetzen – etwa durch die Ermittlungen der Internationalen Kommission gegen die Straflosigkeit in Guatemala (CICIG). Gerade bei zivilgesellschaftlichen Kräften in der Region ist der Ruf nach einer Beteiligung internationaler Instanzen zu vernehmen; sie sollen die Defizite in den Sicherheitsapparaten ausgleichen und politische Einflussnahme durch die organisierte Kriminalität verhindern.

Regionale Initiativen

Ähnlich wie einst Kolumbien, leidet Mexiko heute unter einer immer stärker in das politische Leben vordringenden Macht der Drogenkartelle. Diese kontrollieren in zunehmendem Maße die gesamte Wertschöpfungskette vom Drogenanbau in den Andenländern bis zum Verkauf an die Konsumenten in den USA. Mexikanische Kartelle beherrschen inzwischen nahezu vollständig den US-Markt für Kokain und Crack; nur im Nordosten des Landes halten sich noch kolumbianische Gruppierungen.

Nach dem Amtsantritt von Präsident Felipe Calderón 2006 verschärfte Mexikos Regierung den Kampf gegen die Kartelle. Mehr als 45 000 Soldaten werden in den von der Drogenmafia kontrollierten Landesteilen eingesetzt. Der Blutzoll der Auseinandersetzungen – dies betrifft auch Konflikte der kriminellen Gruppen untereinander – ist drastisch gestiegen. 2008 verzeichnete

man mehr als 6200 Tote, für das laufende Jahr wird eine ähnliche Zahl erwartet. Dabei werden die Kämpfe auch deshalb immer brutaler, weil die Sicherheitsorgane den Kartellen waffentechnisch oftmals unterlegen sind – ein Teil der Erlöse aus dem Drogengeschäft in den USA fließt in den Erwerb modernster Ausrüstung auf dem dortigen unterregulierten Waffenmarkt.

Mit dem Ziel, ein Übergreifen der Gewalt auf US-Territorium zu verhindern, beschlossen die USA und Mexiko 2007 die Mérida-Initiative – der erste Anstoß für eine sicherheitspolitische Kooperation zwischen beiden Ländern. Zudem hat das Bekenntnis von US-Außenministerin Hillary Clinton zur gemeinsamen Verantwortung bei der Bekämpfung des Drogenhandels dazu beigetragen, die Lasten nicht nur auf Mexikos Schultern zu laden. Zur Unterstützung des Nachbarlandes und der zentralamerikanischen Kleinstaaten stellen die USA im Rahmen der Initiative 500 Millionen Dollar pro Jahr bereit. Für die viel verwundbareren Staaten Zentralamerikas war zunächst nur ein Bruchteil der Gesamtsumme vorgesehen – 50 Millionen Dollar pro Jahr. Nachdem jedoch im US-Senat der Ruf nach einer stärkeren Hilfe für Zentralamerika laut geworden war, wurden die Mittel verdoppelt. Diese Zahlungen sollen insbesondere dazu dienen, ein Ausweichen der mexikanischen Kartelle nach Süden zu erschweren.

Die Staaten Zentralamerikas haben 2007 mit der Verabschiedung einer gemeinsamen Sicherheitsstrategie (unter Einschluss Mexikos) versucht, ihr Handeln stärker zu koordinieren, um so dem transnationalen Charakter der Drogenökonomie gerecht zu werden. Auf einer Ministerkonferenz im Juni 2009 in Managua hat auch das UNODC seine Absicht bekräftigt, die Regierungen der Länder des Isthmus weiterhin in der Drogen- und Verbrechensbekämpfung zu beraten. Allerdings gelangt die Zusammenarbeit in der Region über die Koordination von Grenzsicherungsmaßnahmen oftmals nicht hinaus; ein wirklich integratives Vorgehen gegen die Drogenkartelle ist bislang nur in beschränktem Maße festzustellen.

Dies gilt insbesondere für präventive Aktionen und die Kontrolle von Geldwäsche.

Internationale Geber haben nach dem Ende der Bürgerkriege den Polizeiaufbau in Zentralamerika durch Ausbildungsmaßnahmen umfassend unterstützt. Heute wird in erster Linie Ausrüstungs- und technische Hilfe geleistet, vor allem durch die EU und ihre Mitgliedstaaten. Bei einem bi-regionalen Ministertreffen im Mai 2009 in Prag vereinbarten die EU und die im San-José-Dialog organisierten Länder Zentralamerikas eine stärkere sicherheitspolitische Kooperation.

Drogenökonomie und Staat

Einige Länder Zentralamerikas drohen in einen Teufelskreis der Instabilität zu geraten, der aus Korruption, institutioneller Schwäche, grassierender Gewalt und Drogenökonomie entsteht. Ihre Abwehrkräfte gegen die Unterwanderung staatlicher, politischer und sozialer Strukturen sind begrenzt. Sie bedürfen externer Stärkung, um die Auseinandersetzung mit der organisierten Kriminalität bestehen zu können, die mit steigendem Kontrolldruck in Kolumbien und Mexiko zunehmend nach Zentralamerika ausweicht. Dank der Gewinne aus dem Drogengeschäft verfügen illegale Gruppierungen über größere Ressourcen als ihre staatlichen Gegenparts; sie versuchen, sich dem Zugriff der Sicherheitsorgane durch Korruption und Kooptation zu entziehen. »State capture« ist eine reale Gefahr für die Länder der Region. Die internationale Gemeinschaft, zumal die EU mit ihrer jahrzehntelangen Präsenz vor Ort, sollte diese Bedrohung ernst nehmen. Es gilt daher, Sicherheitssektorreformen zu unterstützen sowie Polizei- und Justizbehörden zu beraten, um eine effektive Strafverfolgung zu ermöglichen und diese Staaten besser vor Subversion zu schützen. Sollte der Aufbau eines staatlichen Abschreckungspotentials misslingen, könnte Zentralamerika zur »weichen Mitte« zwischen den robust auftretenden Ländern Kolumbien und Mexiko werden – zu einer Zone, die der Drogenökonomie wenig entgegensetzen kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364