

ARBEITSPAPIERE ZUR LATEINAMERIKAFORSCHUNG

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

III-14

Britta Margraf

Zertifizierung in der Drogenpolitik der USA

Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

ISSN 1616-9085

III-14 Politikwissenschaft

Redaktion: Stefan Tuschen

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika, 2003

Philosophische Fakultät der Universität zu Köln

Albertus-Magnus-Platz

D-50935 Köln

Download und weitere Informationen unter <http://www.uni-koeln.de/phil-fak/aspla>

Abkürzungsverzeichnis	i
Tabellenverzeichnis.....	ii
EINLEITUNG	1
TEIL A: DIE ZERTIFIZIERUNG ALS INSTRUMENT DER AUSWÄRTIGEN DROGENPOLITIK DER USA.....	9
I. SANKTIONSTHEORIE	9
I.1. Theoretische Grundlagen.....	9
I.2. Analyse und Bewertung des Erfolgs von Sanktionen	12
I.3. Zusammenfassung	16
II. DIE AUSWÄRTIGE DROGENPOLITIK DER USA.....	18
II.1. Das Drogenproblem in den USA und die staatlichen Gegenstrategien der USA.....	18
II.1.1. Das Drogenproblem der 1980er und 1990er Jahre	18
II.1.2. Die staatlichen Strategien der Drogenbekämpfung	20
II.2. Finanzierung und Organisation der Programme der auswärtigen Drogenpolitik: Die Exekutive unter dem Druck des Kongresses.....	22
II.2.1. Auslandshilfe.....	23
II.2.2. Die Umsetzung der Drogenpolitik im Ausland	24
III. ZERTIFIZIERUNGSGESETZ UND ZERTIFIZIERUNGSPROZEß.....	27
III.1. Entstehung des Zertifizierungsgesetzes	27
III.2. Das Zertifizierungsgesetz Mitte der 90er Jahre.....	28
III.2.1. Der Zertifizierungsprozeß	29
III.2.2. Wirtschaftssanktionen	31
III.2.3. Bewertungskriterien/ Forderungen an die Staaten der <i>Majors List</i>	32
III.2.4. Die Meßbarkeitsproblematik bei der Bewertung staatlicher Drogenpolitik	34
III.3. Die Zertifizierung als Sanktionsinstrument. Möglichkeiten und Grenzen.....	36
III.3.1. Einordnung der Zertifizierung als Sanktionsinstrument.....	36
III.3.2. Ziele der Zertifizierung	37
III.3.3. Effektivität der Zertifizierung	40
TEIL B: DIE EFFEKTIVITÄT DER ZERTIFIZIERUNG ALS INSTRUMENT DER AUSWÄRTIGEN DROGENPOLITIK IN DEN FÄLLEN KOLUMBIENS UND MEXIKOS IN DEN JAHREN 1995- 1999	44
I. DER FALL KOLUMBIEN.....	45
I.1. Bilaterale Beziehungen zwischen Kolumbien und den USA	45
I.1.1. Kolumbien in den 1990er Jahren: Bürgerkrieg, Drogenhandel und Korruption.....	45
I.1.2. Die Beziehungen USA-Kolumbien.....	48
I.1.2.1. Wirtschaftliche Beziehungen	48
I.1.2.2. Die kolumbianische Drogenpolitik	49
I.2. Die Effektivität des Zertifizierungsinstrumentes im Fall Kolumbiens 1995-1999	51

I. 2.1. Drogenpolitische Maßnahmen Kolumbiens und deren Bewertung durch die US-Regierung	51
I.2.2. Die Effektivität der Zertifizierung als Sanktionsinstrument	58
I.3. Zusammenfassung und Bewertung	63
II. DER FALL MEXIKO	65
II.1. Bilaterale Beziehungen zwischen Mexiko und den USA.....	65
II.1.1. Wirtschaftliche Beziehungen und NAFTA.....	66
II.1.2. Die Drogenpolitik Mexikos	68
II.2. Die Effektivität des Zertifizierungsinstrumentes im Fall Mexikos 1995-1999.....	71
II.2.1. Drogenpolitische Maßnahmen Mexikos und deren Bewertung durch die US-Regierung	71
II.2.2. Die Effektivität der Zertifizierung als Sanktionsinstrument	79
II.3. Zusammenfassung und Bewertung	83
FAZIT.....	86
LITERATURVERZEICHNIS	91

Abkürzungsverzeichnis

ATPA	Andean Trade Preference Agreement
CENDRO	Centro de Planeación para el Control de Drogas
CIA	Central Intelligence Agency
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas/ Inter-American Drug Abuse Control Commission
CNC	Counternarcotics and Crime Center
CRS	Congressional Research Service
DEA	Drug Enforcement Administration
DoD	Department of Defense
DoJ	Department of Justice
DoS	Department of State
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
FAA	Foreign Assistance Act
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMF	Foreign Military Financing Program
FMS	Foreign Military Sales Program
FY	Fiscal Year
GAO	General Accounting Office
GOC	Government of Colombia
GOM	Government of Mexico
GPO	General Printing Office
HLCG	High Level Contact Group
IDB	Inter-American Development Bank / Interamerikanische Entwicklungsbank
IIP	International Information Program
IMET	International Military Education and Training
INC	<i>International Narcotics Control Program</i>
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report
INL	Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs
NAS	Narcotics Affairs Section
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OGD	Observatoire Géopolitique des Drogues
OMB	Office of Management and Budget
ONDCP	Office of National Drug Control Policy
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
P.L.	Public Law
PDQ	Public Diplomacy Query
SOUTHCOM	Southern Command
UNDCP	United Nations International Drug Control Program
USAID	U.S. Agency for International Development
U.S.C.	United States Code
USG	United States Government
USIA	United States Information Agency
WOLA	Washington Office on Latin America

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bundesausgaben der USA zur Drogenkontrolle 1987-1999

Tabelle 2: Staatliche drogenpolitische Strategien nach Friesendorf

Tabelle 3: US Anti-Drogen-Hilfe an Kolumbien FY 1996-1999

Tabelle 4: Entwicklung drogenpolitischer Indikatoren für Kolumbien 1992-1999

Tabelle 5: Anti-Drogen-Hilfe der USA an Mexiko 1997-1999 (in Mio. US\$)

Tabelle 6: Entwicklung der drogenpolitischen Indikatoren für Mexiko 1992-1999

Einleitung

Die USA gelten als der weltweit größte Absatzmarkt für illegale Drogen.¹ Die Regierung schätzte die Zahl der Drogenkonsumenten in den Vereinigten Staaten 1995 auf rund 13 Millionen. Nach offiziellen Angaben geben US-Amerikaner Mitte der 1990er Jahre rund 60 Mrd. US\$ jährlich für Drogen aus.² Dementsprechend kommt der Auseinandersetzung mit der Drogenproblematik in der US-amerikanischen Gesellschaft große Aufmerksamkeit zu. Die Diskussion wird jedoch selten sachlich geführt. Dies liegt zum einen am zentralen Gegenstand der Debatte, den „Drogen“ selbst. Die grundlegende Frage, was eine „Droge“ sei, kann sachlich nicht eindeutig geklärt werden, da sie mit dem Problem der Definition von Begriffen wie „Sucht“ und „Abhängigkeit“ zusammenhängt, deren Bedeutung ebenfalls nicht eindeutig abzugrenzen ist.³

Zum anderen ist eine Tendenz zu Moralisierung und Dramatisierung des Phänomens „Drogen“ in der US-Gesellschaft geschichtlich verwurzelt.⁴ Der Drogenkonsum war in der US-amerikanischen Einwanderergesellschaft stets besonders hoch. Andererseits stand er jedoch im Widerspruch zu den vorherrschenden puritanischen Wertemustern und Traditionen dieser Gesellschaft. Diese prägten die Wahrnehmung, daß Drogen eine besonders gefährliche Bedrohung für den „gesunden Körper“ der Gesellschaft seien.⁵ Drogen wurden zudem als ein Problem gesehen, daß von außen in diese Gesellschaft hereingetragen wurde. Verschiedene Betäubungsmittel wurden mit unterschiedlichen ethnischen Gruppen von Einwanderern

¹ In dieser Arbeit bezieht sich der Begriff „Drogen“ auf diejenigen psychoaktiven Substanzen, deren Konsum in den USA gesetzlich verboten ist. Dies sind im wesentlichen Kokain-Hydrochlorid (im folgenden „Kokain“), Heroin, Cannabis und eine Reihe von chemisch hergestellten Drogen (z.B. sog. „Designerdrogen“). „Drogen“ impliziert hier folglich immer das Element der Illegalität; dennoch wird an manchen Stellen der Begriff „illegale Drogen“ verwendet, der dieses Element explizit formuliert. Beide Begriffe sind synonym zu verstehen; die Ausführung „illegale Drogen“ hat eine rhetorische Funktion zur Bekräftigung der Illegalität.

² Office for National Drug Control Policy (ONDCP), The White House, *The National Drug Control Strategy 1998. A Ten Year Plan 1998-2007*, Washington D.C. 1998, S. 74 u. 75, Tabelle 1, 2 und 3. Zitiert bei: Lessmann, Robert, *Amerikanisierung und Militarisierung: Die auswärtige Drogenpolitik der USA*. In: Rudolf, Peter/ Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. 1. Aufl., Baden-Baden 2000, S. 335-362 (336).

³ Robert Lessmann weist darauf hin, daß „selbst über den Inhalt so grundlegender Begriffe wie Drogen, Drogenabhängigkeit und Sucht unter den Experten keine Einigkeit besteht.“ Lessmann, Robert, *Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien*. Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika- Kunde Hamburg, Bd. 41. Frankfurt a. Main 1996, S. 8.

⁴ Zur historischen Entwicklung des Drogenproblems in der amerikanischen Gesellschaft vgl. Jensen, Eric L./Gerber, Jurg, *The Social Construction of the Drug Problem. An Historical Overview*. In: dies. (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Criminal Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 1-24.

⁵ Vgl. Lessmann (2000), S. 336.

derern in Verbindung gebracht. Beispielsweise schrieb man das Rauchen von Marihuana Mexikanern zu, Chinesen den Konsum von Opium.⁶

Die Wahrnehmung von Drogen als Bedrohung ist verstärkt in den letzten drei Dekaden des 20. Jahrhunderts zu beobachten. In der öffentlichen Debatte wird der Drogenkonsum zusätzlich mit anderen, negativen gesellschaftlichen Phänomenen wie Jugend- und Bandenkriminalität und Gewalt verbunden. Von Richard Nixon bis Bill Clinton wurden die Drogen immer wieder als „Staatsfeind Nummer Eins“ oder als „Bedrohung der nationalen Sicherheit“ bezeichnet und infolgedessen wurde ihnen „der Krieg“ erklärt.

Die Bekämpfung des Drogenproblems rangierte in Meinungsumfragen der 1980er und 1990er Jahre unter den dringlichsten Fragen, die US-Bürger von Politikern gelöst sehen wollten, und besaß daher in der US-amerikanischen Politik hohe Priorität. Bei der Suche nach einer adäquaten Antwort der Politik auf das Drogenproblem herrschen in den USA repressive Gegenstrategien vor, die den Konsum von und den Handel mit Drogen verbieten und strafrechtlich verfolgen.⁷ Dabei beschränkt sich die Bekämpfung des Drogenangebotes jedoch nicht auf das Inland: vielmehr hat sich seit den 70er Jahren ein Teil der US-amerikanischen Drogenpolitik⁸ ins Ausland verlagert. Auf diese Weise wurde die Drogenbekämpfung der USA auch zum Gegenstand der Außenpolitik.⁹

Um diese Strategie umsetzen zu können, sind die USA auf die Kooperationsbereitschaft der Regierungen der Drogenproduktions- und Drogentransitländer angewiesen. Diese ging dem Kongreß jedoch seit Beginn der auswärtigen Drogenbekämpfung oftmals nicht weit genug. Im *Anti Drug Abuse Act* von 1986 verankerte das Legislativorgan daher einen Paragraphen, der den größeren Drogenpro-

⁶ Vgl. Jensen/Gerber (1998), S. 6ff; Lessmann (1996), S. 27ff. Das erste Drogengesetz der USA war ein Verbot des Rauchens und des Besitzes von Opium und Opiumpfeifen, das 1875 für die Stadt San Francisco verhängt wurde. Weitere Städte Kaliforniens, wo seit Mitte des 19. Jahrhunderts viele Chinesen lebten, folgten diesem Beispiel. Vgl. Jensen/Gerber (1998), S. 6.

⁷ Vgl. Ryan, Kevin F., *Globalizing the Problem. The United States and International Drug Control*. In: Jensen, Eric L./Gerber, Jurg (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 141-156 (142).

⁸ Der Begriff „Drogenpolitik“ meint im Grunde „Anti-Drogen-Politik“, was verwirren mag. Die Begriffe werden jedoch in der Literatur, und daher auch in dieser Arbeit, synonym verwendet. Bei beiden Begriffen geht es um Strategien der Politik zur Beseitigung des Drogenkonsums und deren Umsetzung.

⁹ Der in der Außenpolitik angesiedelte Bereich der US- Drogenpolitik wird im folgenden als „auswärtige Drogenpolitik“ bezeichnet. Nach der Terminologie der US-Regierung ist dem Begriff „auswärtige Drogenpolitik“ der drogenpolitische Bereich der „*international narcotics control*“ zuzuordnen. Der Terminus „auswärtige Drogenpolitik“ wird in der deutschsprachigen Literatur zur US-amerikanischen Drogenpolitik z.B. von Robert Lessmann verwandt. Vgl. Lessmann (1996); Lessmann (2000).

duktions- und Drogentransitländern der Welt Wirtschaftssanktionen¹⁰ androht, für den Fall, daß sie die Drogenbekämpfung nicht ernst genug nehmen. Die Sanktionen treten nur dann *nicht* in Kraft, wenn der US-Präsident die Drogenpolitik dieser Staaten in einem Bewertungsprozeß, der im jährlichen Rhythmus durchgeführt wird, positiv beurteilt. Diesen Vorgang nennen die politischen Akteure in den USA „Zertifizierung“ (*certification*).¹¹ Umgekehrt wird ein Drogenproduktions- oder Drogentransitstaat im Falle der negativen Bewertung seiner Drogenpolitik mit Wirtschaftssanktionen belegt. Die Zertifizierung ist somit ein Sanktionsinstrument. Grundsätzlich soll mit der Zertifizierung das Engagement der Regierungen von Drogenproduktions- und Drogentransitländern in der Bekämpfung aller mit dem Drogengeschäft in Verbindung stehenden Aktivitäten auf ihrem Staatsgebiet kontrolliert und verstärkt werden.

Die Zertifizierung wurde inzwischen zu einem zentralen Thema der Beziehungen der USA zu vielen Staaten Lateinamerikas.¹² Während ihr dort und in den Vereinigten Staaten in den Medien große Aufmerksamkeit zukommt, haben wissenschaftliche Arbeiten die Zertifizierung bislang jedoch nur vereinzelt zum zentralen Gegenstand ihrer Betrachtungen gemacht. Dabei handelt es sich zum überwiegenden Teil um kurze Aufsätze, die bei Forschungsinstituten wie dem US-*think-tank* zur Außenpolitik *Foreign Policy In Focus* und dem *Trans National Institute* (TNI) in Amsterdam entstanden.¹³ Darüber hinaus wird das Thema im Kontext der Un-

¹⁰ In dieser Arbeit werden Wirtschaftssanktionen nach Chan und Drury definiert als „... the actual or threatened withdrawal of economic resources to effect a policy change by the target.“ Chan, Steve/Drury, A. Cooper, *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*. In: dies. (Hrsg.), *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. London 2000, S. 1-16 (1f). Zur näheren Erläuterung des Begriffs vgl. Kap. I.

¹¹ Der Begriff „Zertifizierung“ ist eine eingedeutschte Übersetzung des englischen Wortes *certification*, das auch mit „Bescheinigung“, „Beurkundung“ oder „Begutachtung“ übersetzt werden kann. Der Begriff wird in doppelter Hinsicht gebraucht. Zum einen bezeichnet er als Oberbegriff das außenpolitische Instrument der „Zertifizierung“. In dieser Bedeutung wird er zum Teil auch „Zertifizierungsprozeß“ (*certification process*) genannt. Zum anderen ist „Zertifizierung“ das Gegenteil von „Dezertifizierung“. „Zertifizierung“ meint in diesem Kontext die positive Bewertung der Drogenpolitik eines Staates, während „Dezertifizierung“ die negative Beurteilung bezeichnet.

¹² Ein großer Teil derjenigen Staaten, die der Zertifizierung unterzogen werden, gehören zu Lateinamerika. Unter den 28 Ländern die bewertet wurden, befanden sich z.B. 1998 15 lateinamerikanische und karibische Staaten, 1997 waren es 15 von 30, 1996 15 von 32 und 1991 waren es von 27 gelisteten Staaten 13. Die meisten anderen Staaten, die der Bewertung unterzogen werden, liegen in Asien, einige in Afrika. Diese Arbeit konzentriert sich auf die Region Lateinamerika.

¹³ Diese Beiträge sind z.B. Spencer, Bill/Amatangelo, Gina, *Drug Certification*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No.5, Washington D.C., März 2001; Amatangelo, Gina/Garrido, Jane, *Certified Failure*. *Foreign Policy in Focus*, Washington D.C., März 2001, <http://www.foreignpolicyinfocus.org/commentary/0103cert.html>, 25.02.02; Youngers, Coletta, *La Guerra Antidrogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado*. In: *Guerra antidrogas, democracia, derechos humanos*

tersuchungen zur Drogenpolitik¹⁴ oder den bilateralen Beziehungen der USA zu einzelnen lateinamerikanischen Staaten Lateinamerikas behandelt.¹⁵ Eingehender befaßt sich Elizabeth Joyces Aufsatz „*Packaging Drugs. Certification and the Acquisition of Leverage*“ (1999) mit den innen- und außenpolitischen Dimensionen der Zertifizierung.¹⁶ Diesen Beiträgen gemeinsam ist, daß sie die Zertifizierung der Drogenproduktions- und Drogentransitländer durch die USA kritisieren und die Legitimität dieses außenpolitischen Instrumentes in Frage stellen.

Elizabeth Joyce sowie Eva Bertram und Bill Spencer betonen, daß die USA mit der Zertifizierung weitreichende Eingriffe in die Souveränität der zu zertifizierenden Staaten vornehmen.¹⁷ Robert Lessmann nennt die Zertifizierung eine „flagrante Form des Interventionismus.“¹⁸ Außerdem wird darauf verwiesen, daß der jährliche Bewertungsprozeß der Drogenpolitik die Beziehungen der USA zu den Staaten Lateinamerikas belastet.¹⁹ Der Tenor der wissenschaftlichen Beiträge ist die Forderung der Abschaffung des Prozesses zugunsten eines gemeinsamen, multilateralen Ansatzes der Drogenbekämpfung, der den Drogenhandel als gemeinsame Herausforderung für die Staaten Lateinamerikas und die USA begreift.

Auch die Effektivität der Zertifizierung wird unterschiedlich bewertet. Vor allem die US-Regierung betont die Wirksamkeit dieses Instrumentes. Im jährlichen internationalen Drogenbericht des US-Außenministeriums (*International Narcotics Control Strategy Report, INCSR*) von 1997 heißt es:

y militarización en América Latina. Gemeinsame Publikation von The Transnational Institute, Centro de Documentación e Información-Bolivia und Infopress Centroamericana, Guatemala, April 1997. <http://www.tni.org/drogas/folleto1/youngers.htm>, 26.01.02.

¹⁴ Vgl. z.B. Lessmann (1996); Lessmann (2000), Beke-Bramkamp, Ralf, *Die Drogenpolitik der USA, 1969-1990. Unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und den europäischen Einigungsprozeß*. Münster 1991, S. 129-134.

¹⁵ Vgl. z.B. Steiner, Roberto, *Hooked on Drugs: Colombian-US Relations*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 159-175; Smith, Clint E., *Inevitable Partnership. Understanding Mexico-U.S. Relations*. Boulder 2000; Andreas, Peter, *Border Games: Policing The U.S.-Mexican Divide*. Ithaca und London 2000.

¹⁶ Joyce, Elizabeth, *Packaging Drugs: Certification and the Acquisition of Leverage*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America: The New Agenda*. Cambridge und London, 1999, S. 207-225.

¹⁷ Vgl. Bertram, Eva/Spencer, Bill, *Democratic Dilemmas in the U.S. War on Drugs in Latin America*. In: Ethics and International Affairs, Case Studies Series 21. Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York 2000, S. 3ff; Joyce (1999), S. 208.

¹⁸ Lessmann (1996), S. 43.

¹⁹ Vgl. Amatangelo/Garrido (2001); Spencer/Amatangelo (2001), S. 1; WOLA, *Annual Drug Certification Process. Time for a Change*. http://www.wola.org/Citizen_Action_Certification.org, 10.12.01.

„The certification process has proved to be a remarkably effective diplomatic instrument for keeping all governments aware of the need to pull their weight in the international antidrug effort.“²⁰

Robert Gelbard, Staatssekretär der Drogenbehörde des US-Außenministeriums, sagte bei einer Kongreßanhörung im März 1996:

„The President’s annual narcotics certification process has emerged as one of our most powerful tools in the conduct of our foreign drug control initiatives.“²¹

In Lateinamerika wird der Zertifizierungsprozeß vielfach als willkürliches, unfaires, unilaterales oder heuchlerisches Instrument bezeichnet und als Einmischung in innere Angelegenheiten gewertet, die nicht zu einer effektiven Kooperation in der Drogenbekämpfung geführt hat.²²

Auch Abgeordnete des US-amerikanischen Kongresses äußerten in den 1990er Jahren wiederholt Zweifel an der Wirksamkeit des Instrumentes für die Reduzierung des Drogenhandels.²³ In den Jahren 1997 und 2001 brachten Senatoren Gesetzesinitiativen zur Abschaffung oder Aussetzung des Zertifizierungsprozesses zugunsten der Erarbeitung eines neuen, multilateralen Ansatzes für die auswärtige Drogenpolitik ein.²⁴ Dennoch wird bislang an der jährlichen Zertifizierung festgehalten.

Die wissenschaftlichen Beiträge, die diese Problematik erörtern, kommen ebenfalls zu unterschiedlichen Schlüssen. Spencer und Amatangelo vertreten die An-

²⁰ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1996, Executive Summary*, Washington D.C. 1997 [1997d].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/exesum96.html#policy, 26.01.02.

²¹ Robert Gelbard bei einer öffentlichen Anhörung vor dem *Subcommittee on the Western Hemisphere* des Repräsentantenhauses am 07.03.1996. U.S. Congress, *A Review of the President’s Certification Program for Narcotic- Producing and Transit-Countries in Latin America*. Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on International Relations, House of Representatives, 104th Congress, 2nd Session, 07.03.1996. Washington D.C. 1996, S. 5. Vgl. auch den Kommentar von Außenministerin Albright im *Diario de las Américas* vom 01.03.1998. Secretary of State Madeleine K. Albright, *Op-Ed on the Narcotics Strategy Report and Certification Decisions*. In: *Diario de Las Américas*, Miami 01.03.1998. <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980301.html>, 26.01.02.

²² Vgl. Steiner (1999), S. 160; Spencer/Amatangelo (2001), S. 1; Homepage der *Latin American Working Group* des *Washington Office on Latin America (WOLA)*, *Here’s what leaders in Latin America have to say about certification*, <http://www.lawg.org/drugcert5.htm>, 10.12.01.

²³ Vgl. Andreas (2000), S. 70.

²⁴ Am 1. März 2001 brachte Senator Silvestre Reyes einen Gesetzesentwurf zur Aussetzung der Zertifizierung für zwei Jahre ein. In dieser Zeit sollten multilaterale Programme gegen den Drogenhandel entwickelt werden. Vgl. U.S. Congress, House Committee On International Relations, *A bill to suspend for two years the certification procedures under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 in order to foster greater multilateral cooperation in international counternarcotics programs, and for other purposes*, 107th Congress, 1st Session, 01.03.2001. Ein ähnlicher Gesetzesentwurf der Senatoren Christopher Dodd und John McCain von Juli 1997 war gescheitert. Vgl. Joyce (1999), S. 219.

sicht, daß „the certification policy has been an ineffective tool for drug control“.²⁵ Steiner dagegen meint: „Certification... might have been useful in advancing key aspects of the US agenda.“

Anknüpfend an diese Kontroverse untersucht die vorliegende Arbeit mit Hilfe eines sanktionstheoretischen Ansatzes die Frage, ob, bzw. inwieweit die Zertifizierung ein effektives Instrument der US-amerikanischen Drogenpolitik darstellt. Dazu müssen zunächst die Ziele identifiziert werden, welche mit diesem Instrument verfolgt werden sollen, um dann zu analysieren, ob diese durch die Zertifizierung erreicht werden konnten. Die Frage nach dem Erreichen der Ziele wird anhand zweier Fallbeispiele, der Anwendung des Zertifizierungsgesetzes gegenüber Kolumbien und Mexiko in den Jahren 1995 bis 1999, empirisch überprüft.

Vorgehensweise

Die vorliegende Arbeit ist in zwei Teile gegliedert. Teil A befaßt sich mit den theoretischen Grundlagen der Zertifizierung, Teil B analysiert die Umsetzung dieser Politik gegenüber Kolumbien und Mexiko in den Jahren 1995 bis 1999.

Kapitel A.I. gibt zunächst einen Überblick über sanktionstheoretische Grundlagen und Fragestellungen, um dann ein Konzept für die Analyse der Effektivität von Wirtschaftssanktionen herauszuarbeiten.

Kapitel A.II. ordnet die Zertifizierung in den Kontext der amerikanischen Drogenpolitik ein. Neben der Darstellung von Drogenproblematik und staatlichen Gegenstrategien der USA, gibt dieses Kapitel einen Überblick über die Strukturen der Umsetzung der Drogenpolitik im Ausland.

Kapitel A.III. befaßt sich mit dem Instrument der Zertifizierung selbst. Hier wird dargelegt, wie es zur Schaffung dieses Instrumentes kam, wie der jährliche Bewertungsprozeß formal abläuft und welche Kriterien der Bewertung sowie Möglichkeiten der Sanktionierung gesetzlich festgelegt sind. Dies soll zudem Aufschluß über die Ziele geben, die mit diesem Instrument verfolgt werden. Im letzten Unterkapitel von A.III. wird die Zertifizierung als Sanktionsinstrument eingeordnet und es werden die Ziele definiert, deren Erreichen in Teil B untersucht wird. Mit Hilfe der Sanktionstheorie stellt dieses Kapitel zudem eine Prognose für

²⁵ Vgl. Amatangelo/Garrido (2001); Spencer/Amatangelo (2001), S. 1.

die Effektivität der Zertifizierung auf, die durch die empirische Untersuchung verifiziert, widerlegt und/oder erweitert werden soll.

Teil B. untersucht die Anwendung des Zertifizierungsinstrumentes auf Kolumbien und Mexiko in den Jahren 1995 bis 1999. Zunächst wird eine generelle Einführung zu den beiden Ländern und ihren Beziehungen mit den USA gegeben. Hier sollen (Inter-) Abhängigkeiten, vor allem wirtschaftlicher Art, aufgezeigt und die drogenpolitische Relevanz Kolumbiens und Mexikos für die USA verdeutlicht werden.

Anhand der drogenpolitischen Maßnahmen Kolumbiens und Mexikos und der darauf folgenden Zertifizierungsentscheidung der US-Regierung im Zeitraum von 1995 bis 1999 soll zum einen analysiert werden, ob die von den USA angestrebten Ziele der Zertifizierung in diesen Fällen erreicht werden konnten. Mit Hilfe des sanktionstheoretischen Analyse Rahmens soll zum anderen eine Aussage über die Effektivität der Zertifizierung für die Drogenpolitik der USA erlangt werden.

Quellen

Bei den Sanktionstheorien und den Darstellungen der Drogenpolitik der USA in den Kapiteln A.I. und A.II. kann auf ein breites Spektrum an Sekundärliteratur zurückgegriffen werden. In Kapitel A.III. und Teil B der Arbeit stützt sich die Arbeit vornehmlich auf Primärquellen, Kapitel A.III. basiert zudem in weiten Teilen auf den Gesetzestexten zur Zertifizierung. Grundlegende Informationen in Form von *Fact Sheets*, offiziellen Erklärungen und Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern stammen vorwiegend aus Internetquellen des US-Außenministeriums. Die drogenpolitischen Maßnahmen Kolumbiens und Mexikos werden im jährlichen internationalen Drogenbericht des US-Außenministeriums (INCSR) dargelegt. Als Korrektiv zu diesen Berichten, welche die offizielle Informationsgrundlage für die Zertifizierungsentscheidung des Präsidenten bilden, werden vor allem die Darstellungen der französischen Nicht-Regierungsorganisation *Observatoire Géopolitique des Drogues* (OGD) herangezogen. Die Statistiken des US-Außenministeriums zur Entwicklung der Drogenpolitik in Kolumbien und Mexiko werden zudem mit den Datenerhebungen der Drogenkommission der *Organisation Amerikanischer Staaten* (OAS), *CICAD* (*Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas*), verglichen. Weitere Informationen zur Drogenpolitik Kolumbiens und Mexikos und deren

Bewertung sind in Dokumentationen von Anhörungen im Kongreß und Berichten und Stellungnahmen enthalten, welche die Informationsdienste des Kongresses, das *General Accounting Office* (GAO) und der *Congressional Research Service* (CRS) bereitstellen. Zur Ergänzung dieser Quellen stützt sich diese Arbeit auf Presseberichte, in erster Linie von *New York Times* und *Washington Post*.²⁶

²⁶ Aufgrund des in dieser Arbeit eingenommenen Blickwinkels aus US-Sicht des Problems der Erreichbarkeit der lateinamerikanischen Presse von Deutschland aus (die großen Tageszeitungen im Internet sind gebührenpflichtig geworden und die Abwicklung der Zahlungsmodalitäten gestaltete sich problematisch) wird die lateinamerikanische Presse in Zusammenfassungen des „Daily Digest“ der *U.S. Information Agency* (USIA) rekurriert.

Teil A: Die Zertifizierung als Instrument der auswärtigen Drogenpolitik der USA

I. Sanktionstheorie

I.1. Theoretische Grundlagen

In der wissenschaftlichen Literatur über Sanktionen konkurrieren eine Reihe verschiedener Konzepte miteinander. Bruce W. Jentleson beklagt jüngst: „The sanctions literature is among the most contentious and inconclusive in international relations.“²⁷ Unumstritten gelten Sanktionen als ein Zwangsmittel der internationalen Politik.²⁸ Allgemein werden meist drei unterschiedliche Formen von Sanktionen unterschieden: diplomatische, militärische und wirtschaftliche Sanktionen.²⁹ Eland fügt diesen eine vierte Form, die „kulturelle“ Sanktion, hinzu. Diplomatische Sanktionen äußern sich „überwiegend verbal und als Ausdruck von Verstimmung“, während militärische Sanktionen stets auch „de[n] Gebrauch von Waffengewalt“ einschließen.³⁰ Als Beispiel für eine kulturelle Sanktion nennt Eland den Ausschluß eines Staates von internationalen Sportereignissen.³¹ Sanktionstheorien beschäftigen sich in erster Linie mit Wirtschaftssanktionen. Eine einheitliche Definition des Begriffs „Wirtschaftssanktion“ liegt bislang nicht vor; die vorhandenen Begriffsbestimmung widersprechen sich teilweise gegenseitig.³²

In dieser Arbeit werden Wirtschaftssanktionen nach Chan und Drury definiert als „... the actual or threatened withdrawal of economic resources to effect a policy change by the target.“³³ Diese Definition betont, daß der Staat, der die Wirt-

²⁷ Vgl. Jentleson, Bruce W., *Economic Sanctions and Post-Cold War Conflicts: Challenges for Theory and Politics*. In: Stern, Paul C. (Hrsg.), *International Conflict Resolution After the Cold War*. National Research Council, Washington D.C. 2000, S. 123-177 (123).

²⁸ Vgl. Lopez, George A./Cortright, David, *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations*. In: dies. (Hrsg.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder 1995, S. 3-17 (3); Jentleson (2000), S. 131; Drury, A. Cooper, *How and Whom the US President Sanctions: A Time-series Cross-section Analysis of US Sanction Decisions and Characteristics*. In: Chan, Steve/Drury, A. Cooper (Hrsg.), *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. London 2000, S. 17-36 (20).

²⁹ Vgl. z. B. Drury (2000), S. 20; Valkysers, Martin, *Der Einsatz von Sanktionen als außen- und sicherheitspolitisches Instrument in der postkonfrontativen Periode*. Universität der Bundeswehr München, Beiträge zur Internationalen Politik 19. München 1999, S. 14.

³⁰ Ebd., S. 14.

³¹ Vgl. Eland, Ivan, *Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy*. In: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder 1995, S. 29-42 (38f).

³² Vgl. ebd., S. 29; Jentleson (2000), S. 126; Maull, Hans W., *Wirtschaftssanktionen als Instrument der Außenpolitik*. In: Link, Werner/Schütt-Wetschky, E./Schwan, Gesine (Hrsg.), *Jahrbuch für Politik*, 1991, Halbband 2, Baden-Baden 1991, S. 341-367 (347).

³³ Chan/Drury (2000), S. 1f.

schaftssanktionen verhängt („Senderstaat“), mit diesem Mittel *Einfluß*³⁴ auf den „Zielstaat“ nehmen will. Wirtschaftssanktionen (= Sanktionen), die auf die Zerstörung des Zielstaates oder die Schwächung seiner militärischen Stärke abzielen, sind in dieser Definition ebenso ausgeschlossen wie die Ausübung wirtschaftlichen Drucks als Element von Handelsdisputen. Im Vordergrund steht, daß der Senderstaat den Zielstaat dazu bringen will, seine Politik in bestimmter Weise zu ändern.³⁵ Zudem muß die Androhung der Sanktion bereits als Einflußnahme auf andere Staaten verstanden und somit in die wissenschaftliche Untersuchung einbezogen werden.

Die Sanktionsliteratur beschäftigt sich einerseits mit der Beschreibung und Bewertung empirischer Sanktionsfälle, andererseits mit der Frage nach den Bedingungen für den Erfolg von Sanktionen.³⁶

In der Außenpolitik sind Wirtschaftssanktionen ein althergebrachtes Mittel der Einflußnahme eines Staates gegenüber anderen Staaten.³⁷ Die Androhung oder Verhängung von Wirtschaftssanktionen stellt einen politischen Mittelweg zwischen diplomatischem Protest und dem Gebrauch von kriegerischen Mitteln dar.³⁸

Der Einsatz von Wirtschaftssanktionen kann jedoch nicht nur zur Durchsetzung außenpolitischer Ziele dienen, sondern auch Handlungsanforderungen befriedigen, die im Senderstaat an die politischen Entscheidungsträger gestellt werden.

Nach Lopez und Cortright bringen Wirtschaftssanktionen folgende Vorteile mit sich:

„Sanctions give national leaders the ability to ‚do something‘, while allowing them to refrain from high-risk engagements that might result if more aggressive foreign policy tools were used.“³⁹

³⁴ Der Begriff „Einfluß“ kann in Anknüpfung an den Machtbegriff bestimmt werden. Nach Max Weber ist Macht „die Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ Aus: Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, [Berlin 1921], Tübingen 1972, S. 28. Als Unterschied zwischen Macht und Einfluß führt Volker von Prittwitz an, daß „Einfluß nicht unbedingt gleichbedeutend mit der völligen Durchsetzung von Willen“ ist. Einfluß ist also schwächer als Macht. Zudem ist Einfluß im Gegensatz zu Macht als „stattfindende Realität“ und nicht als Chance oder Fähigkeit zu verstehen. Vgl. von Prittwitz, Volker, *Politikanalyse*. Opladen 1994, S. 33.

³⁵ Chan/Drury (2000), S. 2.

³⁶ Vgl. Lopez/Cortright (1995), S. 3. Nach Jentleson kann der „Erfolg“ von Sanktionen definiert werden als „...the extent to which the sender achieves its objectives at an acceptable cost.“ Jentleson (2000), S. 128.

³⁷ Vgl. Valkysers (1999), S. 14; Drury (2000), S. 20; Lopez/Cortright (1995), S. 3.

³⁸ Vgl. Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly Ann, *Economic Sanctions reconsidered. History and Current Policy*. 2. Aufl., Bd. 1, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1990, S. 36; Eland (1995), S. 30; Lopez/Cortright (1995), S. 5.

³⁹ Vgl. ebd., S. 6.

Wirtschaftssanktionen kommt also sowohl ein außen- als auch ein innenpolitischer Zweck zu, den Hufbauer, Schott und Elliott folgendermaßen beschreiben:

„To the target country it says the sender does not condone your actions; (...) to domestic audiences it says the sender’s government will act to safeguard the nation’s vital interest.“⁴⁰

Eland und Lopez/ Cortright unterscheiden zudem zwischen „instrumentellen“ und „symbolischen“ Zwecken der Verhängung von Wirtschaftssanktionen. Instrumentelle Zwecke zielen auf reale Veränderungen in der Politik des Zielstaates. Bei den symbolischen Zwecken geht es dem Senderstaat weniger darum, die realen Veränderungen im Zielstaat wirklich durchzusetzen, als darum, ein Zeichen zu setzen bzw. eine politische Botschaft zu vermitteln.⁴¹

Wirtschaftssanktionen lassen sich ihrerseits in verschiedene Typen unterteilen: Hier sind Importsanktionen, Exportsanktionen und Finanzsanktionen voneinander abzugrenzen, wobei Ex- und Importsanktionen unter dem Begriff der Handelsanktionen zusammengefaßt werden können.⁴² Zu den Finanzsanktionen zählen beispielsweise die Verweigerung von Krediten und Investitionen oder das Einfrieren von Guthaben bei ausländischen Banken. Als Finanzsanktion wird auch die Reduzierung oder Aufhebung von Hilfszahlungen an den Zielstaat benutzt.⁴³ Finanzsanktionen gelten als besonders erfolgreiche Form von Wirtschaftssanktionen.⁴⁴ Eland weist in diesem Zusammenhang auf die Empfindlichkeit der internationalen Finanzmärkte hin. Banken steckten sich in ihrem Verhalten oft gegenseitig an: Ziehe eine Bank Kredite und Investitionen aus einem bestimmten Staat ab, täten andere es nach, weil die Geschäfte in dem Staat dann als risikoreich eingestuft würden. Dies gelte besonders, wenn multilaterale Organisationen zur Kreditvergabe ihre Kredite suspendierten.⁴⁵

Ein zentrales Element in der sanktionstheoretischen Debatte ist die Frage nach dem Erfolg von Wirtschaftssanktionen.⁴⁶ In der Forschung stehen sich zwei Gruppen mit gegensätzlicher Meinung bezüglich dieser Frage gegenüber. Die

⁴⁰ Hufbauer/Schott/Elliott (1990), S. 11.

⁴¹ Vgl. Lopez/Cortright (1995), S. 7f; Eland (1995), S. 30.

⁴² Vgl. Hufbauer/Schott/Elliott (1990), S. 36 u. 65ff; Rennack, Dianne E./Shuey, Robert D., *Economic Sanctions to Achieve Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law*, aktualisiert am 05.06.1998. CRS Report for Congress 97-949 F, Washington D.C. 1998, S. CRS-2.

⁴³ Vgl. Eland (1995), S. 39; Hufbauer/Schott/Elliott (1990), S. 36.

⁴⁴ Vgl. Lopez/Cortright (1995), S. 9; Hufbauer/Schott/Elliott (1990), S. 48.

⁴⁵ Vgl. Eland (1995), S. 39.

„Traditionalisten“ sehen Wirtschaftssanktionen als ineffektive Instrumente, die selten ihre Ziele erreichen und oft sogar kontraproduktiv sind. Die „Revisionisten“ sprechen Wirtschaftssanktionen dagegen eine positive Wirkung zu. Allerdings generalisieren sie deren Effektivität nicht, sondern stellen sie in Abhängigkeit ihres jeweiligen Kontextes dar.⁴⁷

1.2. Analyse und Probleme der Bewertung des Erfolgs von Sanktionen

Der „Erfolg“ von Sanktionen kann nach Jentleson definiert werden als „...the extent to which the sender achieves its objectives at an acceptable cost.“⁴⁸

Für eine empirische Analyse des Erfolgs von Sanktionen muß zunächst untersucht werden, welche Ziele mit einer Sanktionierung verfolgt werden, um anschließend bewerten zu können, ob diese unter Aufwendung akzeptabler Kosten erreicht wurden oder nicht.⁴⁹ Dabei ergibt sich die Schwierigkeit, daß die Ziele der Sanktionierung zumeist vielfältig und nicht immer offensichtlich sind. Zudem artikulieren die Politiker des Senderstaates öffentlich möglicherweise nicht alle Ziele.⁵⁰ Eland fordert daher die Analytiker von Sanktionsfällen auf, auch zu betrachten, in welchem Umfeld die Androhung oder Verhängung von Sanktionen beschlossen wurde. Er geht davon aus, daß selbst die politischen Entscheidungsträger des Senderstaates nicht unbedingt annehmen, die gegenüber dem Zielstaat artikulierten Forderungen mit der Sanktionierung erreichen zu können, sondern eventuell bescheidenere, aber realistischere Ziele im Auge haben. Diese können durch eine Betrachtung der nationalen und internationalen Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Entscheidung für den Einsatz von Sanktionen erschlossen werden.⁵¹ Diese Meinung teilt auch Drury:

„By understanding what conditions lead to the adoption of sanctions, we may better understand the political goals they seek to attain and eventually understand the effectiveness of this form of statecraft.“⁵²

In Hinblick auf die anschließende Bewertung des Erfolgs einer Sanktionsepisode müssen die unterschiedlichen Ziele der Sanktionierung zudem differenziert, ihre relative Bedeutung herausgestellt und gewichtet werden. Dazu müssen Ziele ver-

⁴⁶ Vgl. Jentleson (2000), S. 123; Lopez/Cortright (1995), S. 7.

⁴⁷ Vgl. Jentleson (2000), S. 123f.

⁴⁸ ebd., S. 128.

⁴⁹ Was „akzeptable“ Kosten sind, bestimmt Jentleson nicht. Dies muß wohl im konkreten empirischen Fall entschieden werden.

⁵⁰ Vgl. Eland (1995), S. 29, Drury (2000), S. 19; Jentleson (2000), S.128; Lopez/Cortright, S. 7.

⁵¹ Vgl. Eland (1995), S. 30f.

⁵² Drury (2000), S. 19.

schiedener Reichweiten unterschieden werden.⁵³ Die Analyse der Ziele sollte sich nicht nur auf die übergeordneten Ziele (*primary goals*) von Sanktionen beschränken, die meistens am schwersten durchzusetzen sind, und daher nicht der alleinige Maßstab für die Bewertung des Erfolges einer Sanktion sein können.⁵⁴ Sie sollten jedoch auch nicht zu minimalistisch definiert werden.⁵⁵

Weitere Probleme für die Bewertung des Erfolgs von Wirtschaftssanktionen sind zum einen die *Messung* des Erreichens der Ziele, also des Erfolgs der Sanktionierung (Erfolg = abhängige Variable). Zum anderen die Auswertung des Beitrags, den die Sanktionen selbst – und nicht andere Faktoren – zum Erfolg oder Mißerfolg einer Sanktionsepisode geleistet haben (Sanktionen = unabhängige Variable), also die Bestimmung des kausalen Zusammenhangs zwischen der abhängigen und der unabhängigen Variablen.

Diese Probleme können nicht grundsätzlich gelöst werden. Jedoch versuchen die Sanktionstheorien, Anhaltspunkte zu geben, wie diesbezüglich Abhilfe geschaffen werden kann.⁵⁶

Jentleson fordert eine „Netto- Bewertung“ des Erfolgs von Sanktionsepisoden, d.h. eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Sanktionen. Ein Scheitern der Sanktionen kann dabei nicht nur negativ sein, in dem Sinne, daß die Sanktionen ihr Ziel nicht erreicht haben, sondern darüber hinaus „netto-negativ“, wenn die verursachten Kosten größer sind als der Nutzen.

Jentleson unterscheidet vier netto-negative Fälle. Er bezeichnet das Ergebnis der Verhängung von Sanktionen als *backfiring*, wenn sie einen integrativen Effekt im Zielland haben, der die Regierungspolitik des Zielstaates stärkt, die eigentlich geändert werden sollte; *misfiring*, wenn sie der Bevölkerung des Ziellandes großen Schaden zufügen, die politischen Ziele jedoch nicht erreicht werden; *cross-firing*, wenn sie die Beziehungen zu wichtigen Alliierten des Senderstaates belasten und *shooting in the foot*, wenn dem Senderstaat selbst hohe Kosten entstehen.⁵⁷ Zudem soll der Einsatz von Sanktionen mit anderen verfügbaren politischen Strategien in Bezug gesetzt werden, um die Nützlichkeit beurteilen zu kön-

⁵³ Vgl. Jentleson (2000), S. 127f.

⁵⁴ Vgl. Lopez/Cortright (1995), S. 7f; Eland (1995), S. 30f.

⁵⁵ Vgl. Jentleson (2000), S. 127f.

⁵⁶ Vgl. ebd., S. 128-131; Drury (2000), S. 19.

⁵⁷ Vgl. Jentleson (2000), S. 129.

nen, da Politiker des Senderstaates sich oftmals in Ermangelung anderer Möglichkeiten für eine Sanktionierung entscheiden.⁵⁸

Bezüglich der Frage nach dem Beitrag, den die Wirtschaftssanktionen selbst zu einer Veränderung der Politik des Zielstaates geleistet haben, bzw. inwiefern sie für ein negatives Ergebnis verantwortlich sind, weist Jentleson darauf hin, daß die Gültigkeit der Bewertung des Kausalzusammenhanges zwischen Sanktionen und dem politischen Ergebnis durch folgende Fehldeutungen unterminiert werden kann: (1) Eine falsche positive Interpretation und (2) eine falsche negative Interpretation. Die falsche positive Interpretation bezieht sich auf Sanktionsfälle, die erfolgreich waren, wobei jedoch nicht die Sanktionen für das positive Ergebnis verantwortlich sind, sondern andere Faktoren. Die falsche negative Interpretation läßt sich in zwei Unterfälle aufteilen. Zum einen Fälle, in denen Sanktionen durchaus ihre Ziele hätten erreichen können, jedoch andere Elemente der Gesamtstrategie versagten. Zum anderen Fälle, bei denen die angestrebten Ziele nicht erreicht wurden, jedoch hätten erreicht werden können, wenn die Strategie der Sanktionierung und die Implementierung der Sanktionen anders ausgesehen hätte.⁵⁹

Um die Effektivität von Wirtschaftssanktionen zu untersuchen, beschäftigt sich die Sanktionsforschung mit der Frage, welche Faktoren den Erfolg dieses Instrumentes beeinflussen. In dieser Arbeit stehen, wie an o. g. Definition deutlich wird, die politischen Ergebnisse des Einsatzes von Wirtschaftssanktionen im Vordergrund. Aus den verschiedenen Theorien lassen sich einige „Erfolgsfaktoren“ ableiten, welche die Analyse des Erreichens der Ziele einer Sanktionierung ergänzen können. Im Fall der Untersuchung der Effektivität der Zertifizierung kann die Untersuchung dieser Faktoren anhand von zwei Fallbeispielen zudem Aufschluß über die generelle Effektivität dieses Instrumentes der auswärtigen Drogenpolitik geben.

Wirtschaftlicher Druck ist das Kernelement der Strategie der Verhängung von Wirtschaftssanktionen. Die erste wichtige Voraussetzung für den politischen Erfolg von Wirtschaftssanktionen ist daher ihre negative Wirkung auf die Wirtschaft des Ziellandes.⁶⁰ Ein zweiter zentraler Faktor für die Effektivität von Sanktionen

⁵⁸ Vgl. ebd.; Eland (1995), S. 29f.

⁵⁹ Vgl. Jentleson (2000), S. 130.

⁶⁰ Vgl. ebd., S. 131; Eland (1995), S. 38.

ist die Frage der Glaubwürdigkeit ihres Einsatzes und ihrer negativen ökonomischen Auswirkung auf das Zielland. Jentleson stellt fest:

„Sanctions need to hurt. The target state needs to feel their economic impact if and when imposed or, if still at the stage of a threat, be convinced that it will.“⁶¹

Die Glaubwürdigkeit einer Sanktionierung hängt zum einen vom Verhalten des Senderstaates ab. Er muß Entschlossenheit vermitteln bezüglich seines Willens, die Sanktionierung tatsächlich durchzuführen, solange es sich um die Androhung von Sanktionen handelt. Der Senderstaat muß außerdem vermitteln, daß er, sollten die Sanktionen bereits in Kraft sein, bereit ist, die Sanktionierung bis zum Ende durchzuhalten und wenn nötig zu verschärfen. Zum anderen spielt die Wahrnehmung des Zielstaates eine entscheidende Rolle. Es reicht nicht aus, daß der Senderstaat die Glaubwürdigkeit seines Willens deklariert, Sanktionen zu verhängen oder rigoros durchzuführen und die Wirtschaft des Ziellandes zu schädigen. Entscheidend ist die Perzeption des Zielstaates, die potentielle Schädigung als glaubwürdig einzustufen.⁶² Es ist also wichtig, daß der Senderstaat wahr macht, was er androht, falls der Zielstaat nicht auf seine Forderungen eingeht und daß die Sanktionen dem Zielland tatsächlich Nachteile bereiten. Jentleson sieht auch in der konsequenten Implementierung der Sanktionen ein wichtiges Element für ihre Glaubwürdigkeit:

„Leaky sanctions not only mitigate economic impact but also undermine political credibility. For if you tell me you are going to hurt me, but I know that for all your tough talk I am able to get around your threats, you won't be very credible in my eyes the next time you make a threat.“⁶³

Unter Sanktionstheoretikern herrscht die Meinung vor, daß Wirtschaftssanktionen dann besonders wirksam sind, wenn sie möglichst schnell eingesetzt und mit Entschlossenheit durchgeführt werden, gut koordiniert sind und eine umfassende Reichweite haben.⁶⁴ Eland hält dagegen, daß selektive Sanktionen mit der Option der graduellen Verschärfung politisch wirksamer sein können als umfassende Wirtschaftssanktionen.⁶⁵ Er argumentiert, daß der politische Erfolg von Wirtschaftssanktionen nicht in einem proportionalen Verhältnis zum wirtschaftlichen

⁶¹ Jentleson (2000), S. 131.

⁶² Vgl. ebd., S.132.

⁶³ ebd., S. 140.

⁶⁴ Vgl. Lopez/Cortright (1995), S. 9f; Jentleson (2000), S.139; Dellums, Ronald V., U.S. House of Representatives, *Foreword*. In: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder 1995, S. vii-xii (xi).

⁶⁵ Vgl. Eland (1995), S. 33.

Schaden steht, den sie anrichten.⁶⁶ Außerdem sind die ökonomischen Auswirkungen von Sanktionen in der Praxis oft weniger dramatisch als vom Senderstaat angenommen und vom Zielstaat befürchtet. Der entscheidende Effekt bei selektiver Anwendung von Sanktionen mit der Möglichkeit zur Ausweitung ist psychologischer Art. Die „Angst vor dem Unbekannten“ - in Form weiterer Sanktionsmaßnahmen - bewegt den Zielstaat in diesem Falle dazu, den Forderungen des Senderstaates entgegenzukommen. Bei der Verhängung umfassender Sanktionen geht dieser Effekt verloren, da der Zielstaat bereits weiß, was die Sanktionierung für ihn bedeutet und daß eine weitere Ausweitung der Sanktionen nicht mehr möglich ist.⁶⁷

Damit der ökonomische Druck auf das Zielland zu politischen Veränderungen führt ist zudem von Wichtigkeit, welche gesellschaftlichen Gruppen im Zielland durch die Sanktionen wirtschaftlich geschädigt werden. Empirische Studien zeigen, daß politische Veränderungen im Zielland als Folge der Verhängung von Wirtschaftssanktionen dann am wahrscheinlichsten sind, wenn die Sanktionen diejenigen gesellschaftlichen Gruppen wirtschaftlich schädigen, die das vom Senderstaat mißbilligte Verhalten unterstützen.⁶⁸

1.3. Zusammenfassung

Obwohl derzeit noch große Lücken und Unsicherheiten die wissenschaftliche Nützlichkeit von Sanktionstheorien einschränken, liefern die Studien der vergangenen zwei Dekaden einige Erkenntnisse, die einen Rahmen für die Untersuchung empirischer Fälle von Sanktionen bieten.

Die Frage nach Erfolg oder Mißerfolg von Sanktionen stellt einen zentralen Untersuchungsgegenstand dar, auch wenn die Messung der abhängigen Variable und ihr Kausalzusammenhang mit der unabhängigen Variablen komplex und problematisch bleiben. Der Erfolg ist nicht in absoluten Kategorien meßbar, sondern relativ zu den angestrebten Zielen und den alternativ zur Verfügung stehenden Mitteln zu bewerten. Eine Analyse und Differenzierung derjenigen Ziele, die konkrete Sanktionsmaßnahmen verfolgen, ist daher Voraussetzung für die sinnvolle Untersuchung von Sanktionsfällen. Aufgrund des Meßbarkeitsproblems der ab-

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 31. Eland stützt sich bei seinen Überlegungen auf Erkenntnisse Johan Galtungs. Vgl. auch Jentleson (2000), S. 132.

⁶⁷ Vgl. Eland (1995), S. 33 u. 37.

⁶⁸ Vgl. Lopez/Cortright (1995), S. 9.

hängigen Variable ist zudem ein gewisses Maß an Interpretation durch den Wissenschaftler gefragt.

Für den politischen Erfolg von Sanktionen ergeben sich folgende Faktoren, die in dieser Arbeit zur Analyse herangezogen werden:

- Die Sanktionen müssen dem Zielland wirtschaftlich spürbare Nachteile bereiten.
- Die Verhängung der Sanktionen und ihre Durchführung müssen glaubwürdig sein und vom Zielstaat als glaubwürdig wahrgenommen werden. Zur Glaubwürdigkeit trägt die konsequente Implementierung bei.
- Der psychologische Effekt der „Angst vor dem Unbekannten“ kann für die politische Wirksamkeit der Sanktionierung bedeutend sein.
- Die Schädigung der „richtigen“ wirtschaftlichen Gruppe in der Gesellschaft des Ziellandes trägt zum politischen Erfolg der Sanktionen bei. Damit sind diejenigen Bürger gemeint, die diejenige Politik ihrer Regierung unterstützen oder stützen, die der Senderstaat mißbilligt und geändert sehen will.

Zudem muß betrachtet werden, welche Kosten dem Senderstaat durch die Sanktionierung entstehen, um abschließend zu einer Nettobewertung zu gelangen.

II. Die auswärtige Drogenpolitik der USA

II.1. Das Drogenproblem in den USA und die staatlichen Gegenstrategien der USA

II.1.1. Das Drogenproblem der 1980er und 1990er Jahre

Das Instrument der Zertifizierung entstand vor dem Hintergrund der intensiven drogenpolitischen Debatte der 1980er Jahre. Zu der Diskussion trug in erheblichem Maße das Aufkommen einer Billigvariante des Kokains, *crack*, bei. *Crack* ist zum einen besonders gesundheitsgefährdend, zum anderen wurde diese neue Droge mit der Zunahme der Gewaltkriminalität durch Jugendbanden in den US-amerikanischen Großstädten ursächlich in Zusammenhang gebracht.⁶⁹ Durch den Vertrieb von *crack* verfügten die Banden über die finanziellen Mittel für den Erwerb von modernen Waffen. Das Kriminalitätsproblem stand dabei laut Lessmann möglicherweise im Vordergrund:

„Die Konkurrenz zwischen verschiedenen *gangs* um die lukrativen Absatzmärkte hat zu einer dramatischen Zunahme der Gewaltkriminalität in den Großstädten geführt, die möglicherweise die Öffentlichkeit mehr beunruhigt als der Drogenkonsum an sich, die aber eindeutig mit Kokain assoziiert wird.“⁷⁰

Besonders Elterninitiativen artikulierten ihre Sorgen über den Drogenkonsum und verschafften sich bei Kongreßabgeordneten und Senatoren Gehör.⁷¹ Wie Beckett und Sasson feststellen, haben auch die Medien zur Einschätzung der Drogenfrage als nationales Sicherheitsrisiko beigetragen. Die Art der Berichterstattung forcierte die Wahrnehmung des Drogenkonsums als Bedrohung für Recht und Ordnung. Beckett und Sasson attestieren den Medien, durch einseitige Behandlung des Themas zur Unterstützung repressiver Maßnahmen durch die Bevölkerung beigetragen zu haben.⁷² Aufgrund dieses gesellschaftlichen Interesses geriet die Politik unter enormen öffentlichen Handlungsdruck.⁷³

⁶⁹ Vgl. Lessmann (1996), S. 36. Zum Zusammenhang zwischen Drogen und Gewaltkriminalität vgl. Brownstein, Henry H., *The Drug-Violence Connection. Constructing Policy from Research Findings*. In: Jensen, Eric L./Gerber, Jurg (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Criminal Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 59-70.

⁷⁰ Lessmann (1996), S. 36.

⁷¹ Vgl. ebd., S. 65.

⁷² Vgl. Beckett, Katherine/Sasson, Theodore, *The Media and the Construction of the Drug Crisis in America*. In: Jensen, Eric L./Gerber, Jurg (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Criminal Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 25-43.

⁷³ Vgl. Lessmann (1996), S. 39. Mitte der 80er Jahre rangierten Drogen in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren als Thema oberster Priorität bei Umfragen nach den wichtigsten Belangen der

Mitte der 90er Jahre gaben 85 % der Amerikaner bei einer Umfrage nach den wichtigsten Aufgaben der Außenpolitik der Beseitigung des Zustroms illegaler Drogen aus dem Ausland die oberste Priorität; noch vor dem Schutz amerikanischer Arbeitsplätze und der Nichtverbreitung von Atomwaffen.⁷⁴ Die Sorge der Amerikaner bezüglich des Drogenkonsums bezieht sich zum einen auf die gesundheitlichen Folgen, zum anderen aber auch auf die wirtschaftlichen Kosten. Kosten entstehen unter anderem durch die Ausgaben für den Kauf von Drogen, entgangenen Verdiensten, Ausgaben für die medizinische Versorgung von Drogenkonsumenten, finanziellen Aufwendungen für die Drogenfahndung. Insgesamt werden diese 1995 mit 109,8 Mrd. US\$, 1998 mit 143,4 Mrd. US\$ beziffert.⁷⁵ Die Zahl der amerikanischen Konsumenten illegaler Drogen wird von der US-Regierung 1995 auf rund 13 Millionen, 1999 auf 14,2 Millionen geschätzt.⁷⁶

Tabelle 1: Bundesausgaben der USA zur Drogenkontrolle 1987-1999 (in Mrd. US\$)⁷⁷

Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Budget	4,7	4,6	6,5	9,6	10,7	11,6	11,9	12,0	13,0	13,0	14,4	15,2	17,1

Quelle: Office of National Drug Control Policy⁷⁸

Das Drogenthema wird damit in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts zu einem bedeutenden Thema US-amerikanischer Politik. Die Ausgaben zur Drogenbekämpfung stiegen in dieser Zeit drastisch an (vgl. Tabelle 1). Drogen wurden somit zu einem wichtigen Wahlkampfthema für Präsidenten und Kongreßabgeordnete. Nahezu alle wichtigen Gesetzespakete zur Betäubungsmittelkontrolle der USA (v.a. die *Anti Drug Abuse Acts* von 1986 und 1988) wurden in Wahljahren verabschiedet, nicht selten in den letzten Wochen der Kongreßsitzungen, auf dem Höhepunkt der Wahlkampagnen.⁷⁹ Präsidenten wie Ronald Reagan und Ge-

amerikanischen Öffentlichkeit. Vgl. Bertram/Spencer (2000), S. 4; N.N., *Stumbling in the Dark*. In: *The Economist, A Survey of Illegal Drugs*, 28. Juli 1998, S. 5.

⁷⁴ Vgl. Lessmann (2000), S. 336.

⁷⁵ ONDCP, The White House, *Drugfacts, Statistics July 2001*, Washington D.C. 2001. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/july2001.ppt>, 24.02.02, S. 68 u. 70.

⁷⁶ Vgl. U.S. Department of Health and Human Services, Office of Applied Studies, 1999 National Household Survey on Drug Abuse, *Table 2A: Estimated Numbers of Past Month Users of Any Illicit Drug by Age Group and State 1999*.

<http://www.samhsa.gov/oas/NHSDA/99stateTabs/table2.htm#2a>, 24.04.02.

⁷⁷ Die Ausgaben umfassen alle angebots- und nachfrageorientierten Programme im In- und Ausland.

⁷⁸ ONDCP (2001), S. 12f.

⁷⁹ Vgl. Lessmann (2000), S. 339 u. S. 357; Bertram/Spencer (2000), S. 4.

orge Bush senior zogen mit scharfen Anti-Drogen-Programmen ins Weiße Haus ein.

II.1.2. Die staatlichen Strategien der Drogenbekämpfung

Für den Umgang des Staates mit dem Konsum von illegalen Betäubungsmitteln existieren unterschiedliche Modelle. In den USA herrschte im 20. Jahrhundert die repressive Handhabung des Drogenproblems vor, das als Herausforderung für Polizei und Justiz begriffen wurde.⁸⁰

Die verschiedenen Formen staatlicher Strategien zur Bekämpfung des Drogenkonsums teilt Cornelius Friesendorf nach folgenden Dichotomien ein: „repressiv“ oder „nicht-repressiv“, „angebotsorientiert“ oder „nachfrageorientiert“, „Umsetzung im Inland“ oder „Umsetzung im Ausland“. Dabei sind den verschiedenen Kategorien unterschiedliche Maßnahmen der Durchführung zuzuordnen (Vgl. Tabelle 2).⁸¹

Tabelle 2: Staatliche drogenpolitische Strategien nach Friesendorf

	Inland	Ausland
Repressive angebotsorientierte Politik	Einsatz der eigenen Sicherheitskräfte gegen Drogenhändler und –produzenten	Unterstützung ausländischer Sicherheitskräfte; Einsatz der eigenen Sicherheitskräfte; Wirtschaftssanktionen; diplomatischer Druck
Nicht-repressive angebotsorientierte Politik	-----	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
Repressive nachfrageorientierte Politik	Sanktionen gegen Konsumenten	Unterstützung ausländischer Sicherheitskräfte
Nicht-repressive nachfrageorientierte Politik	Aufklärung, Forschung und Therapie	Unterstützung bei Aufklärung, Forschung und Therapie

Quelle: Friesendorf, Cornelius, *Der internationale Drogenhandel als sicherheitspolitisches Risiko: Eine Erklärung der deutschen und US-amerikanischen Gegenstrategien*. Münster 2001, S. 14.

Die Anti-Drogen-Politik der USA verfolgt verschiedene drogenpolitische Strategien parallel. Etwa ein Drittel im Haushalt für die Drogenbekämpfung vorgesehenen Gelder fließen in Programme zur Reduzierung der Nachfrage, zwei Drittel setzen beim Angebot an. Der größte Anteil der finanziellen Mittel zur Drogenbe-

⁸⁰ Vgl. Lessmann (1996), S. 32.

⁸¹ Vgl. Friesendorf, Cornelius, *Der internationale Drogenhandel als sicherheitspolitisches Risiko: Eine Erklärung der deutschen und US-amerikanischen Gegenstrategien*. Münster 2001, S. 14.

kämpfung wurde in den vergangenen drei Dekaden für die Strafverfolgung (*law enforcement*) des Drogenhandels innerhalb der USA, also für die repressive, angebotsorientierte Strategie im Inland ausgegeben.⁸² Die Kategorie der repressiven, angebotsorientierten Drogenbekämpfung im Ausland kann für die USA gemäß ihrer realen Drogenbekämpfungsstrategien weiter differenziert werden. Je nach Ansatzpunkt der Anti-Drogen-Maßnahmen in der Kette des Drogenhandels vom Anbau der Rohstoffe, Weiterverarbeitung zum Endprodukt „Droge“ und Transport zu den US-Grenzen, kann zwischen Quellenansatz (*going-to-the-source*-Ansatz)⁸³ und Begrenzungsansatz (*interdiction*) unterschieden werden. Während beim Quellenansatz versucht wird, in den Drogenproduktionsländern Drogenpflanzen zu vernichten (durch *eradication*)⁸⁴ und ihre Weiterverarbeitung zu illegalen Betäubungsmitteln durch die Zerstörung von Laboren zu verhindern, zielt die *interdiction* im Ausland und an den US-Grenzen (*border interdiction*) auf die Unterbindung des Transports aus den Produktionsländern in die USA, zu Wasser, zu Land und in der Luft ab.⁸⁵ Seit Ende der 80er Jahre wechselte die finanzielle Schwerpunktsetzung in der auswärtigen Drogenpolitik immer wieder zwischen dem Quellen- und dem Begrenzungsansatz.⁸⁶

Die Zertifizierung ist nach den Kategorien Friesendorfs in den Bereich der Umsetzung der repressiven, angebotsorientierten Strategie im Ausland einzuordnen.⁸⁷ Diese Strategie wird von den USA seit den 70er Jahren verfolgt.⁸⁸ Bei der Umsetzung der auswärtigen Drogenpolitik sind die USA aufgrund des Prinzips der Souveränität der Staaten auf die Kooperationsbereitschaft der Regierungen der Drogenproduktions- und Drogentransitländer angewiesen. Diese Bereitschaft ist nicht selbstverständlich, denn immerhin geht es um die Umsetzung einer US-

⁸² Vgl. Bertram/Spencer(2000), S. 1.

⁸³ Der *going-to-the-source*-Ansatz entstand aufgrund des Scheiterns der *border-interdiction*-Strategie, die versucht, die Einfuhr von Drogen in die USA an der Grenze aufzuhalten. Die erste weitreichende Umsetzung des *going-to-the-source*-Ansatzes war die „Andeninitiative“ unter Präsident Bush im Jahr 1989. Lessmann (2000), S. 338.

⁸⁴ *Eradication* bedeutet die Vernichtung von Drogenpflanzen, die in der Praxis durch Ausgraben (samt Wurzel) oder durch Besprühen mit Herbiziden u.ä. vorgenommen wird. Vgl. Lessmann (1996), S. 44, Anm. 16. Im folgenden wird in Ermangelung eines deutschen Äquivalentes die eingedeutschte Form „Eradikation“ [wörtlich etwa „Entwurzelung“] verwendet.

⁸⁵ Vgl. Bertram/Spencer (2000), S. 2.

⁸⁶ Vgl. Lessmann (2000), S. 346f.

⁸⁷ Auch die Nachfragebekämpfung im Ausland wird bei der Zertifizierung berücksichtigt. Sie hat jedoch für die Zertifizierungsentscheidung eine sehr geringe Bedeutung und wird daher in dieser Arbeit vernachlässigt.

⁸⁸ Vgl. Lessmann (1996), S. 32 und Friesendorf (2001), S. 14. Die erste Aktion in diesem Bereich war „*Operation Intercept*“: Präsident Nixon ordnete 1969 die Schließung der Grenze zu Mexiko

amerikanischen Politik auf ihrem Territorium. Auf der andere Seite unterstützen die USA die Bekämpfung des Drogenproblems, das auch in den betroffenen Ländern große Schwierigkeiten bereitet, durch die Finanzierung und Durchführung zahlreicher Anti-Drogen-Programme vor Ort.

Im Zentrum der auswärtigen Drogenpolitik der USA steht Lateinamerika.⁸⁹ Dies liegt unter anderem daran, daß die größte Aufmerksamkeit der USA in den 80er und 90er Jahren dem Kokain galt, welches fast ausschließlich aus Lateinamerika stammt (Kolumbien, Peru und Bolivien sind die größten Produzenten).⁹⁰ Seit den 90er Jahren wurde auch das in den USA konsumierte Heroin zu großen Teilen aus Kolumbien importiert.⁹¹ Weitere Faktoren für die Konzentration auf Lateinamerika sind die geographische Nähe und die Beanspruchung der westlichen Hemisphäre als Einflußzone der USA, die mit wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen in der Region einhergehen.⁹²

II.2. Finanzierung und Organisation der Programme der auswärtigen Drogenpolitik: Die Exekutive unter dem Druck des Kongresses

Der außenpolitische Entscheidungsprozeß in den USA ist von der Konkurrenz zwischen Kongreß und Exekutive geprägt, die sich auch in der auswärtigen Drogenpolitik widerspiegelt.⁹³ Während der Kongreß vor allem durch seine Gesetz-

an, um so die Drogenlieferungen in die USA zu stoppen (*border interdiction*). Der Fahndungserfolg der Aktion war gering. Vgl. Lessmann (1996), S. 33.

⁸⁹ Vgl. Bertram/Spencer (2000), S. 1; Lessmann (2000), S. 347. In den 1990er Jahren lagen stets mehr als die Hälfte der Staaten, die der Zertifizierung unterzogen wurden, in Lateinamerika.

⁹² Vgl. Lessmann (2000), S. 337. Zur Bedeutung des Kokain heißt es vom State Department im Jahr 2000: „...cocaine remains at the top of the United States Government's drug-control priority list...“ Bureau für International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, INCSR 1999, *Policy and Program Development*, Washington D.C. März 2000 [2000b], http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/policy99.html, 17.09.01.

⁹¹ Kolumbien gilt Mitte der 90er Jahre als das Ursprungsland von etwa 70% des Heroins auf dem US-Markt. In früheren Dekaden kam das Heroin vornehmlich aus dem „Goldenen Dreieck“ Südostasiens, den Staaten Laos, Burma und Thailand. Vgl. Lessmann (2000), S. 356.

⁹² Für einen Überblick über die historische Entwicklung des Verhältnisses zwischen den USA und Lateinamerika vgl. u.a. Dunkerley, James, *The United States and Latin America in the Long Run (1800-1945)*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America: The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 3-31; Domínguez, Jorge I. *The US-Latin America Relations During the Cold War and its Aftermaths*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America: The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 33-50; Atkins, G. Pope, *Latin America in the International Political System*, 3. Aufl., 1995. Darin Kapitel V: *The United States*, S. 107-132.

⁹³ Zur Rolle von Präsident und Kongreß in der Außenpolitik der USA vgl. z.B. Meyer, Ute, *Der außenpolitische Entscheidungsprozeß der USA. Das Spannungsfeld Präsident-Kongreß am Beispiel der Nicaragua-Politik während der zweiten Amtsperiode Ronald Reagans*. Opladen 1995; Dittgen, Herbert, *Präsident und Kongreß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß*. In: Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang (Hrsg.), *Regierungssystem der USA*. 2. Aufl., München und Wien 1998

gebungs- und Geldbewilligungskompetenz die Außenpolitik beeinflussen kann, obliegt die Implementierung der auswärtigen Drogenpolitik den Behörden der Exekutive. Aufgrund der hohen Priorität, die das Drogenthema in der Bevölkerung hat, ist die Drogenpolitik dem Kongreß ein besonderes Anliegen.⁹⁴ Darum versucht er in diesem Bereich, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln Einfluß zu nehmen. Im folgenden sollen ein Überblick über die Organisation der Umsetzung der auswärtigen Drogenpolitik der USA und der Einflußbereiche von Kongreß und Exekutive gegeben, sowie die Anti-Drogen-Programme der USA im Ausland vorgestellt werden.

II.2.1. Auslandshilfe

Über die Auslandshilfe werden verschiedene Programme der USA in anderen Ländern finanziert, die eine ganze Reihe von außenpolitischen Interessen wirtschaftlicher, politischer, sicherheitspolitischer oder humanitärer Natur bedienen.⁹⁵ Auch die auswärtige Drogenpolitik wird aus den Mitteln der Auslandshilfe finanziert.⁹⁶ Den gesetzlichen Rahmen des Auslandshilfeprogramms der USA bildet das *Foreign Assistance Act* von 1961, zusammen mit dem *Arms Export Control Act* von 1976 (P.L.90-629) und dem *Agricultural Trade Development and Assistance Act* von 1954 (P.L. 480).⁹⁷ Die Auslandshilfe macht den größten Teil des

[1998a], S. 420-441; Wilzewski, Jürgen, *Demokratie und Außenpolitik: Friktionen zwischen Präsident und Kongreß*. In: Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. 1. Aufl., Baden-Baden 2000, S. 38-61; Henahan, Marie T., *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*. Michigan 2000; Martin, Lisa L., *Democratic Commitments: Legislature and International Cooperation*. Princeton 2000; Hersman, Rebecca K.C., *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*. Washington D.C. 2000.

⁹⁴ Die Bedeutung der Meinung der Bevölkerung für die Kongreßabgeordneten formuliert Emil Hübner folgendermaßen: „Den entscheidenden Bezugspunkt für das Abstimmungsverhalten eines amerikanischen Abgeordneten bildet heute - trotz der wachsenden Bedeutung der Fraktionssolidarität - die von ihm perzipierte Meinung der ihm und seiner Partei nahestehenden Wählerschaft in seinem eigenen Wahlkreis. Wer wiedergewählt werden will, legt sich „... in Europa nicht mit seiner Partei, in Amerika nicht mit den potentiellen Wählern im eigenen Wahlkreis an.“ Hübner, Emil, *Das politische System der USA. Eine Einführung*. 3. Aufl., München 1993, S. 119.

⁹⁵ Eine kritische Auseinandersetzung mit den US-Interessen und Zielen hinter der Auslandshilfe findet sich bei Adams, Francis, *Dollar Diplomacy: United States Economic Assistance to Latin America*. Aldershot 2000.

⁹⁶ Für einen Überblick über die unterschiedlichen Auslandshilfeprogramme, die für die Autorisierung und Zuweisung von Geldern zuständigen Kongreßausschüsse und die ausführenden Exekutivbehörden vgl. Tarnoff, Curt/Nowels, Larry, *Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*, aktualisiert 16.01.2001. CRS Report for Congress, Washington D.C. 2001, S. CRS-19.

⁹⁷ Vgl. ebd. Eine genaue Aufschlüsselung der Gesetzeslage in der Auslandshilfe ist kompliziert, da das FAA unter anderem durch die vielen *amendments*, die in den Jahren seiner Existenz angefügt wurden, komplex und unübersichtlich ist. Im *Hamilton-Gilman Report* zur Reform der Auslandshilfe von 1989 (die nie durchgeführt wurde) heißt es: „The current 500 pages of foreign assistance legislation ... are strewn with obsolete, ambiguous and contradictory policies, restrictions and

US-Budgets für *foreign operations* aus und ist daher als Bereich der Einflußnahme des Kongresses besonders bedeutend.⁹⁸ Der Kongreß kann die Gestaltung der Auslandshilfeprogramme mittels seiner Budgethoheit beeinflussen. Bei der Autorisationsgesetzgebung (*authorization legislation*) hat das Legislativorgan die Möglichkeit, in Form von Gesetzesergänzungen (*amendments*) bestimmte Auflagen in das Auslandhilfegesetz (*Foreign Assistance Act* von 1961) zu schreiben. So kann der Kongreß detaillierte Vorschriften für die finanzielle Ausstattung von einzelnen Programmen oder Exekutivbehörden formulieren und Bedingungen festlegen, unter denen diese agieren.⁹⁹ Auch über die Zuweisung (*appropriation*) der Gelder für die Programme der Auslandshilfe, die von Organen der Exekutive ausgeführt werden, entscheidet der Kongreß, was die Exekutivbehörden in eine gewisse Abhängigkeit vom Kongreß bringt.¹⁰⁰ Die Auslandshilfepolitik der USA ist aufgrund der komplexen Zuweisungs- und Bewilligungsstrukturen im Kongreß und der komplizierten Gesetzeslage sehr unübersichtlich.

II.2.2. Die Umsetzung der Drogenpolitik im Ausland

Auch die Kompetenzverteilung der Exekutivorgane in der Drogenpolitik weist eine komplexe Struktur auf. Je nach Art und Weise der Finanzierung der einzelnen Programme sind unterschiedliche Ministerien und Behörden an ihrer Planung und Durchführung beteiligt. Im folgenden soll die Grundstruktur der behördlichen Organisation für die Durchführung der Drogenpolitik im Ausland aufgezeigt werden.

Das *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP) im Weißen Haus ist die oberste Drogenbehörde der Vereinigten Staaten. Der Direktor des ONDCP, der als „Drogenzar“ bezeichnet wird und quasi Kabinettsrang besitzt, ist für die Gesamtstrategie der Drogenbekämpfung der USA zuständig. Im ONDCP laufen die

conditions“ U.S. Congress, House of Representatives, *Report of the Task Force on Foreign Assistance to the Committee on Foreign Affairs*, 01.02.1989, H. Doc. 101-32, Washington D.C. 1989. Zitiert in: Bacchus William I., *The Price of American Foreign Policy*. Congress, the Executive, and International Funding, University Park, PA 1997, S. 64.

⁹⁸ Vgl. Bacchus (1997), S. 143.

⁹⁹ Die Akteure bei der Autorisierung der Programme der Auslandshilfe sind die außenpolitischen Ausschüsse von Senat und Repräsentantenhaus (*Senate Foreign Relations Committee und House Foreign Affairs Committee*). Vgl. Dittgen, Herbert, *Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. Außenpolitik in den Vereinigten Staaten*. Paderborn (u.a.) 1998 [1998b], S. 115f.

¹⁰⁰ Die mit der Geldzuweisung betrauten Kongreßausschüsse sind die *Appropriations Committees* (Zuweisungsausschüsse) von Repräsentantenhaus und Senat. Der zuständige Unterausschuß für die Zuweisung der Auslandshilfe ist das jeweilige *Subcommittee on Foreign Operations*. Vgl. Dittgen (1998b), S. 117.

Fäden der an der Umsetzung der Drogenbekämpfung beteiligten Behörden auch in Hinblick auf ihre finanzielle Ausstattung zusammen, die jährlich von dem Büro geprüft wird.¹⁰¹

Die verantwortliche Regierungsinstitution für die Formulierung und Durchführung der auswärtigen Drogenpolitik und die Koordination der drogenpolitischen Aktivitäten sämtlicher US- Regierungsbehörden im Ausland ist das *Bureau for Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL) des Außenministeriums, das von einem Staatssekretär für Drogenangelegenheiten geleitet wird (*Assistant Secretary INL*). Im Ausland obliegt die Koordination der Aktivitäten der jeweiligen US-Botschaft.¹⁰² Das Außenministerium verwaltet das *International Narcotics Control Program* (INC) der Auslandshilfe. Ziel des Programmes ist „...[to help] foreign nations and international agencies counter the production, processing, and trafficking in illegal drugs.“¹⁰³

In einigen US-Botschaften existiert zudem eine mit der Planung und Ausführung der durch US-Auslandshilfe finanzierten Drogenbekämpfungsmaßnahmen betraute Abteilung genannt *Narcotics Affairs Section* (NAS).¹⁰⁴

Programme zur Substitution von illegalen Drogenpflanzen durch legale Nutzpflanzen und zur Nachfragebekämpfung in den Anbauländern liegen in der Verantwortung der *United States Agency for International Development* (USAID). Ebenso finanziert USAID aus den ihr zugewiesenen Mitteln Programme zur Stärkung der Justizsysteme in den Gastländern, die von der *Administration of Justice* durchgeführt werden.¹⁰⁵

Darüber hinaus erhalten viele Drogenproduktions- und Drogentransitländer über das Auslandshilfebudget Militärhilfe, die das Verteidigungsministerium koordiniert. Zur Militärhilfe gehören vor allem Ausbildung und Ausrüstung der Anti-Drogen-Einheiten im Gastland. Wichtige Programme in diesem Bereich sind das *Foreign Military Financing* (FMF) *Program*, das *Foreign Military Sales* (FMS) *Program*, das *International Military Education and Training* (IMET) und das

¹⁰¹ Vgl. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *Narcotics and Crime Control. The Role of United States Government Agencies*. Washington D.C. o. J. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/control.html, 20.09.01.

¹⁰² Vgl. ebd.; Lessmann (1996), S. 43.

¹⁰³ Sanford, Jonathan E., *Foreign Assistance: An Overview of U.S. Aid Agencies and Programs*. CRS Report for Congress 95-506 F, 18.04.1998. Washington D.C. 1998, S. CRS-5.

¹⁰⁴ Vgl. Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia, U.S. Department of State, *La Sección de Asuntos Narcóticos*, aktualisiert am 05.10.01, Bogotá 2001. <http://www.usembassy.state.gov/bogota/wwwsnasc.shtml>, 25.02.02.

¹⁰⁵ Vgl. INL (o.J.).

Military-to-Military Contact Program, wobei die Akzente jedoch von Land zu Land variieren und sich im Laufe der Zeit immer wieder verändern. Über die Programme FMF und FMS gewähren die USA ihnen freundschaftlich verbundenen Staaten Kredite für den Kauf von amerikanischen Waffen. Im Rahmen des IMET-Programmes erhalten ausländische Militärs und ziviles Personal militärische und technische Ausbildung. Beim *Military-to-Military Contact Program* wird ein Erfahrungsaustausch zwischen US-Militärs und ihren ausländischen Kollegen durchgeführt.¹⁰⁶ Die Bedeutung des Verteidigungsministeriums in der auswärtigen Drogenpolitik variierte seit Ende der 80er Jahre Jahren je nach finanzieller Schwerpunktsetzung für die Programme der auswärtigen Drogenpolitik.¹⁰⁷

Die US-amerikanischen Drogenpolizei *Drug Enforcement Administration* (DEA), des Justizministerium, die für die Fahndung im Inland zuständig ist, unterhält als Abteilungen der US-Botschaften auch Einrichtungen im Ausland. Die Aufgabe der DEA im Ausland besteht offiziell in technischer Unterstützung und Ausbildung der dortigen Fahndungseinheiten, sowie in der Beschaffung von Informationen und deren Weitergabe an die an der Drogenbekämpfung beteiligten Institutionen im jeweiligen Land. Die Informationsbeschaffung dient jedoch auch der Sicherstellung von Beweismitteln für eventuelle Gerichtsverfahren von Drogenhändlern in den USA.¹⁰⁸ Im Ausland darf die DEA keine Verhaftungen durchführen oder Drogen- und Vermögensgegenstände beschlagnahmen.¹⁰⁹

Die zentrale Institution für die Informationsbeschaffung im Ausland ist das *Counternarcotics and Crime Center* (CNC) des Auslandsgeheimdienstes *Central Intelligence Agency* (CIA).¹¹⁰

Die Küstenwache (*Coast Guards*) ist die zentrale Einheit für die Durchführung der Drogenfahndung an den US-Küsten und für die Überwachung der Lufträume.

¹⁰⁶ Vgl. ebd., S. CRS-6; Nelson, Benjamin F., *Drug Control. U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Facing Continuing Challenges*. GAO/NSIAD 98-60, 12.02.1998, Washington D.C. 1998 [1998a], S. 15. <http://www.gao.gov/archive/1998/ns98060.pdf>, 13.12.01.

¹⁰⁷ 1989 wurde dem DoD eine zentrale Rolle bei der *interdiction* im Ausland und an den US-Grenzen zugesprochen. Daher ist das Budget des DoD in den 90er Jahren von der Betonung oder Vernachlässigung der *interdiction* abhängig. Vgl. Lessmann (2000), S. 346f.

¹⁰⁸ Die Vereinigten Staaten drängen auf Auslieferungsabkommen für Drogendelinquenten mit Drogenproduktions- und Drogentransitstaaten, um diese in den USA vor Gericht stellen zu können, da sie die Strafen der Heimatstaaten der Straftäter oft für unzureichend halten und in der Ausübung des Drogenhandels zudem eine Verletzung von US-Recht sehen. Vgl. Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia, U.S. Department of State, *La DEA*, aktualisiert am 16.03.00, Bogotá 2000. <http://www.usembassy.state.gov/bogota/wwwsdeac.shtml>, 25.02.02.

¹⁰⁹ Vgl. ebd.

¹¹⁰ Vgl. ebd.

Zudem bilden Mitglieder der Küstenwache ausländische Kollegen für die Bekämpfung von Drogenhandel und organisierte Kriminalität aus.¹¹¹

III. Zertifizierungsgesetz und Zertifizierungsprozeß

III.1. Entstehung des Zertifizierungsgesetzes

Der Auslöser für die Schaffung des Zertifizierungsgesetzes im *Anti Drug Abuse Act* von 1986 (P.L. 99-570) war die Folterung und Ermordung des DEA-Agenten Enrique Camarena im Jahr 1985 in Mexiko und die offenbar gleichgültige Haltung der mexikanischen Regierung bezüglich der Aufklärung der Todesumstände.¹¹² Innenpolitisch motivierten die öffentlichen Debatte um das Drogenthema in den 1980er Jahren und die unterschiedlichen Haltungen von Kongreß und Regierung hinsichtlich der auswärtigen Drogenpolitik und des Umgangs mit „unkooperativen“ Regierungen von Drogenproduktions- und Drogentransitländer diese Maßnahme. Mit dem Gesetz verpflichtete der Kongreß die Regierung, die Drogenbekämpfung gegenüber diesen Staaten regelmäßig zur Sprache zu bringen und diesem Thema damit in der Außenpolitik mehr Gewicht zu geben. Der Schwerpunkt der Drogenbekämpfung lag, gerade unter der Regierung Ronald Reagans, eindeutig auf der repressiven Bekämpfung des Angebotes. Diese setzte aber vor allem im Inland und bei der Überwachung der Landesgrenzen an.¹¹³ In den auswärtigen Beziehungen der USA gab Reagan der Drogenbekämpfung keinen hohen Stellenwert und verhielt sich damit wie viele Präsidenten vor ihm.¹¹⁴

Der Kongreß wurde aufgrund der Erfolglosigkeit der repressiven, angebotsorientierten Drogenbekämpfung und der Passivität der Regierungen in der auswärtigen Drogenpolitik zunehmend ungeduldig, ohne jedoch den repressiven Ansatz grundsätzlich in Frage zu stellen. So gerieten ab Mitte der 1980er Jahre neben dem Präsidenten und den ausführenden Exekutivorganen auch die Regierungen der Drogenproduktions- und Drogentransitländer immer stärker in die Kritik. Der Kongreß bemängelte, daß ihnen der „politische Wille“ zur effektiven Drogenbe-

¹¹¹ Vgl. ebd.

¹¹² Vgl. Joyce (1999), S. 213f; Smith (2000), S. 136.

¹¹³ Das Budget zur Drogenbekämpfung insgesamt wurde unter Reagan drastisch erhöht, der ursprüngliche Budgetentwurf für 1988 (der später um 1 Mrd. US\$ gekürzt wurde) erreichte die damalige Rekordhöhe von 3,9 Mrd. US\$. Das Budget für das Erziehungsministerium für die Aufklärung bzgl. des Drogenkonsums fiel dagegen von 1981 bis 1985 von 14 Mio. US\$ auf 2,9 Mio US\$. Vgl. Lessmann (1996), S. 40f; S. 35.

¹¹⁴ Vgl. Joyce (1999), S. 213.

kämpfung fehle.¹¹⁵ Bei einem Treffen des *Senate Caucus on International Narcotics Control* im Mai 1987 machte Senator Alfonse D'Amato die Haltung gegenüber diesen Staaten deutlich:

„Es geht darum, diese Länder verstehen zu lassen, daß es uns sehr ernst ist mit einem Programm sehr starker Maßnahmen gegen solche Länder, die nicht verstehen, daß es in ihrem Eigeninteresse ist, Drogenproduktion und –handel zu bekämpfen. Es mögen Maßnahmen nötig sein, die einige fast als anti-demokratisch sehen, weil sie das Recht eines Landes nicht anerkennen, sein Schicksal selbst zu bestimmen. Es mag die Streichung von Hilfen oder Krediten durch die internationale Bankenwelt nötig sein um zu verstehen, daß es uns sehr ernst ist.“¹¹⁶

Auch vor der Schaffung des Zertifizierungsgesetzes war der Präsident schon gesetzlich dazu angehalten, Sanktionen gegen Drogenproduktions- und Drogentransitländer zu verhängen, deren Regierungen sich „unkooperativ“ in der Drogenpolitik zeigten. Die Entscheidung über eine Sanktionierung lag zu dieser Zeit jedoch allein im Ermessen des Präsidenten, der diese Möglichkeit nie nutzte.¹¹⁷

Im *Anti Drug Abuse Act* von 1986 ergriff schließlich der Kongreß die Initiative und fügte in Titel II, *Section 2005* einen Paragraphen ein, der die Gewährung von Auslandshilfe erstmals an die Bedingung der Durchführung drogenpolitischer Maßnahmen der Empfängerstaaten knüpfte. Damit wurde die drogenpolitische „Zertifizierung“ geschaffen (*Section 2005* wird §490 des *Foreign Assistance Acts* (FAA) von 1961 (P.L. 87-195)).¹¹⁸ Die Zertifizierungsklausel im *Anti Drug Abuse Act* von 1986 wurde in den folgenden Jahren vor dem Hintergrund der Entwicklung der Drogenpolitik weiter ergänzt und verändert.

III.2. Das Zertifizierungsgesetz Mitte der 90er Jahre

Für die Untersuchung der Anwendung des Zertifizierungsgesetzes in den Jahren 1995 bis 1999 ist das *International Narcotics Control Act* von 1992 (P.L. 102-583) grundlegend, welches das FAA von 1961 ergänzt. Darauf aufbauend wurden einige Änderungen im *International Narcotics Control Corrections Act* von 1994 (P.L. 103-447) vorgenommen, die für den Untersuchungszeitraum in Teil B relevant sind.¹¹⁹ Die zentralen Paragraphen für die Zertifizierung von Drogenpro-

¹¹⁵ Vgl. Lessmann (1996), S. 44f; Nelson (1998a), S. 18.

¹¹⁶ U.S. Congress Senate Caucus on International Narcotics Control, *Seminar am 08.05.1987*, S. 18. Zitiert bei Lessmann (1996), S. 45.

¹¹⁷ Vgl. ebd.

¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 42; Storrs, Larry K., *Mexican Drug Certification Issues: U.S. Congressional Action, 1986-1998*. CRS Report for Congress 98-174 F, Washington D.C., 09.04.1998 [1998b], S. 1f.

¹¹⁹ Als Grundlage der folgenden Ausführungen dient eine Auflage des FAA von März 2000, in der die Veränderungen des Gesetzes bis 1999 in den Fußnoten dargelegt werden. Vgl. U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, House of Representatives, Committee on International

duktions- und Drogentransitländer sind §489 und §490 des FAA (22 U.S.C §2291).¹²⁰

III.2.1. Der Zertifizierungsprozeß

Das Zertifizierungsgesetz fordert in §490 FAA die jährliche Durchführung des Zertifizierungsprozesses, der in zwei Schritte einzuteilen ist. Bis zum 1. November jeden Jahres muß der Präsident bestimmen, welche Staaten als größere Drogentransit- und Drogenproduktionsländer (*major drug-transit and major illicit drug producing countries*) gelten (§490(h)), die dann auf die *Majors List* gesetzt werden. Das INL im Außenministerium schlägt vor, welche Staaten gelistet werden und stimmt seinen Vorschlag anschließend mit anderen Exekutivbehörden ab. Über die endgültige Fassung der Liste bestimmt der Präsident.

Als „größeres drogenproduzierendes Land“ gilt ein Land, in dem innerhalb eines Jahres mindestens 1000 Hektar illegalen Schlafmohns oder illegaler Kokapflanzen oder 5000 Hektar illegalen Cannabis angebaut oder geerntet werden.¹²¹ Die Cannabisproduktion ist dabei nur relevant, wenn sie bedeutende Auswirkungen auf die Vereinigten Staaten hat (§481(e)(2)). Ein größeres Drogentransitland wird definiert als

„ein Land, das eine bedeutende, direkte Quelle illegaler Betäubungsmittel, Psychopharmaka oder anderer kontrollierter Substanzen ist, die eine bedeutende Auswirkung auf die Vereinigten Staaten haben; oder [ein Land ist], durch das solche Drogen oder Substanzen transportiert werden“ (§481(e)(5)).

Von der Auslandshilfe, welche die USA einem ausländischen Staat für das laufende Haushaltsjahr (beginnend am 1. September) genehmigt hatten, behalten sie, falls dieser auf die *Majors List* gesetzt wird, ca. 50% so lange ein, bis der Präsident bei der Zertifizierungsentscheidung (spätestens am 1. März) bestätigt, daß der Staat die Zertifizierungskriterien erfüllt hat.¹²²

Das Weiße Haus leitet die *Majors List* an die auswärtigen Ausschüsse von Senat und Repräsentantenhaus (*Senate Committee on Foreign Relations/ House Com-*

Relations, *Legislation on Foreign Relations through 1999*, Vol. I-A, März 2000, Washington D.C. 2000. Die Übersetzung der US-amerikanischen Originalgesetzestexte wurde von der Autorin vorgenommen.

¹²⁰ Die Titel II des *Anti Drug Abuse Acts* von 1986 und Titel IV des *Anti Drug Abuse Acts* von 1988 gingen mit dem *International Narcotics Control Act of 1992* größtenteils in §489 und §490 ein (vgl. *International Narcotics Control Act of 1992*, Section 6(a) und (e)).

¹²¹ Neben dem illegalen gibt es auch legalen Anbau von Koka und Schlafmohn für die Herstellung von Arzneimitteln.

¹²² Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *The Certification Process*. Washington D.C. 12.11.1999 [1999c]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/fs_991112_cert_process.html, 17.09.01.

mittee on International Relations) und die Bewilligungsausschüsse beider Kammern (*Appropriations Committees*) zur Information weiter. Zwischen Dezember und Mitte Februar vollzieht sich der Entscheidungsprozeß der Bewertung der einzelnen Länder. Die verschiedenen, an der Drogenpolitik beteiligten Exekutivbehörden arbeiten unter der Koordination des Staatssekretärs des INL Empfehlungen aus, die an den Außenminister weitergeleitet werden. Auf dieser Grundlage bereitet der Außenminister seine Empfehlung für den Präsidenten vor. Dieser entscheidet dann über die Bewertung der einzelnen Länder.¹²³

Bei der Zertifizierungsentscheidung, die bis zum 1. März bekannt gegeben werden muß, kann der Präsident drei mögliche „Noten“ vergeben: (1.) (vollständige) Zertifizierung (*full certification*), (2.) Dezertifizierung (*decertification* = Verweigerung der Zertifizierung) oder (3.) Dezertifizierung, bei der jedoch von einer Sanktionierung des betreffenden Staates aufgrund eines „vitalen nationalen Interesses“ der USA abgesehen wird (auch als „*waiver*“ (= „Verzichtserklärung“) bezeichnet). Der Kongreß hat die Möglichkeit, die Entscheidung des Präsidenten durch den Erlaß eines Gesetzes in Form einer *joint resolution of disapproval* innerhalb von 30 Kalendertagen mit einfacher Mehrheit aufzuheben. Dieses Gesetz muß jedoch vom Präsidenten gegengezeichnet werden, der wiederum von seinem Vetorecht Gebrauch machen kann, welches der Kongreß nur mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmen kann.¹²⁴

Die offizielle Informationsgrundlage, sowohl für die Erstellung der *Majors List* als auch für Zertifizierungsentscheidung, bildet der INCSR (§489). Dieser wird von den US-Botschaften in den betreffenden Ländern unter Federführung des INL erstellt und ebenfalls am 1. März veröffentlicht. Der Bericht enthält länderspezifische Analysen nahezu aller Länder der Welt. Für die Staaten der jeweils aktuellen *Majors List* fordert §489 FAA im INCSR besonders umfassende Berichte.¹²⁵ Die ausführenden US-Institutionen der auswärtigen Drogenpolitik sollen für die Erstellung des INCSR den Grad der Kooperation der ausländischen Regierung und

¹²³ Vgl. Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *Corrected Fact Sheet. The Drug Certification Process*, 20.02.1998.
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VNWFJSDITGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124069&CQ_CUR_DOCUMENT=25&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1, 24.01.02.

¹²⁴ INL (1999c).

¹²⁵ Den INCSR veröffentlicht das State Department nach Erscheinen auf seiner Website; ältere Berichte erscheinen auf den Seiten des *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. Vgl. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/narc_reports_mainhp.html, 17.09.01.

Drogenbekämpfungseinheiten mit diesen US-Institutionen im vorangegangenen Jahr dokumentieren (§489).

Bei der Entscheidungsfindung bezüglich der Beurteilung der Drogenpolitik der verschiedenen Staaten berät sich der Präsident in der Praxis mit seinen Kabinettsmitgliedern und hochrangigen Mitarbeitern der drogenpolitisch relevanten Exekutivbehörden. Eine wichtige Rolle spielen z.B. der Chef des ONDCP und der Staatssekretär des INL.

III.2.2. Wirtschaftssanktionen

Ein Staat, der vollständig zertifiziert wird, oder dem die Sanktionen aufgrund eines vitalen nationalen Interesses der USA erlassen werden, erhält die Auszahlung des bis dahin zurückgehaltenen Teils der Auslandshilfe für das laufende Jahr. Damit wird die Androhung von Sanktionen, die bei der Aufnahme auf die *Majors List* in Kraft trat, aufgehoben. Im Fall der Dezertifizierung werden verschiedene Wirtschaftssanktionen verhängt, wobei zwischen obligatorischen Sanktionen (*mandatory sanctions*) und solchen potentiellen Sanktionen unterschieden wird, deren Verhängung im Ermessen des Präsident liegt (*discretionary sanctions*).

Zu den obligatorischen Sanktionen zählt, daß der Großteil der für das betreffende Land vorgesehenen Auslandshilfe (außer den Geldern für humanitäre Zwecke und Drogenbekämpfungsmaßnahmen) gestrichen wird. Dazu gehören die Verweigerung von Verkäufen und der Finanzierung von Waffen gemäß *Arms Export Control Act*, Verbot der Belieferung mit landwirtschaftlicher Gütern außer Lebensmitteln nach dem *Agricultural Trade Development and Assistance Act* und das Verbot der Finanzierung gemäß *Export-Import Bank Act*, was die Beendigung der meisten bilateralen Kredite der USA bedeutet.¹²⁶ Zudem sind die Vertreter der USA bei sechs multilateralen Entwicklungsbanken in diesem Fall gesetzlich verpflichtet, gegen die Gewährung von Krediten an den dezertifizierten Staat zu stimmen. Die sechs betreffenden multilateralen Entwicklungsbanken sind die *International Bank for Reconstruction and Development*, die *International Development Association*, die *Inter-American Development Bank*, die *Asian Develop-*

¹²⁶ Vgl. auch Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *Majors List and Certification Process*. Washington D.C. 01.03.2001.
http://www.state.gov/inl/narc/fs/2001/mar_apr/index.cfm?docid=1130, 23.10.01; Vgl. Nelson (1998a), S. 6.

ment Bank, die *African Development Bank* und die *European Bank for Reconstruction and Development* (§490(a)(2)).

Für Lateinamerika ist die *Inter-American Development Bank* (IDB) zuständig.¹²⁷

Die Stimmgewichtung der Mitgliedsstaaten der IDB in den Entscheidungsgremien hängt von dem Anteil ihrer Beiträge ab. Der Anteil der Stimmen der USA beträgt 30%.¹²⁸ Nach Eland liegt die Kraft der Suspendierung von Krediten multilateraler Finanzorganisationen unter anderem in der Stigmatisierung eines Landes als finanzielles Risikogebiet. Dies kann einen gewissen Ansteckungseffekt auf andere Finanzierungsformen haben.

Die *discretionary sanctions* umfassen den Verlust von Handelspräferenzen, die Aufhebung von Zuckerquoten, Verhängung von Zollstrafen und die Beschränkung von Transportvereinbarungen.¹²⁹ Die im Einzelfall möglichen Sanktionen hängen demnach davon ab, welche Hilfsleistungen die USA an die einzelnen Staaten tätigen und welche Handelsbeziehungen sie unterhalten.

III.2.3. Bewertungskriterien/ Forderungen an die Staaten der *Majors List*

Das Gesetz definiert zwei Kriterien für die Gewährung der Zertifizierung. Der Präsident muß beurteilen, ob die Länder der *Majors List*

„during the previous year [have] [1.] cooperated fully with the United States, or [2.] [have] taken adequate steps on [their] own, to achieve full compliance with the goals and objectives established by the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.“¹³⁰ (§490(b)(1)(A)).

Um das Kriterium „Schritte zur Erfüllung der Ziele der UN-Drogenkonvention von 1988“ zu erfüllen, sollen diese Staaten folgendes unternehmen:

„[They are expected to take] action on such issues as illicit cultivation, production, distribution, sale, transport and financing, and money laundering, asset seizure, extradition, mutual legal assistance, law enforcement and transit cooperation, precursor chemical control, and demand reduction.“ (§490(b)(2)(A)).¹³¹

¹²⁷ Die Entwicklungsbank umfaßt 46 Mitglieder, von denen sich 26 Geld leihen können, 20 ausschließlich Geld geben. Die Bank finanziert Projekte, die der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von weniger entwickelten Staaten in Lateinamerika und der Karibik dienen. Die Zinsen der über die IDB gewährten Darlehen liegen unter dem normalen Marktzins. Vgl. Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *Fact Sheet. Inter-American Development Bank*, 16.02.1996. <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/bureaus/lat/factsheets/960216IDB.html>, 04.04.02.

¹²⁸ Vgl. ebd.

¹²⁹ Vgl. Nelson (1998a) S. 6; *Narcotics Control Trade Act*, Titel VIII des *Anti Drug Abuse Act* von 1986 (Public Law 99-570).

¹³⁰ Die hier zitierte UN- Konvention von 1988 wird im folgenden als „UN-Drogenkonvention“ bezeichnet.

¹³¹ Diesbezüglich ist anzumerken, daß sich die Unterzeichnerstaaten der UN-Konvention zwar zur Umsetzung der in der Konvention festgelegten Ziele verpflichten, diese jedoch keine Sanktionsmechanismen im Falle der Nichteinhaltung enthält. Ausdrücklich stellt die UN-Konvention von 1988 in Artikel 2 zudem fest:

„Vollständige Kooperation mit den USA“ wird definiert als das Bemühen um die Erfüllung der Ziele, die in einem bilateralen Vertrag mit den USA oder einem multilateralen Vertrag festgelegt sind (§490(b)(2)(B)) und als Einsatz von gesetzlichen und juristischen Maßnahmen zur Unterbindung und Bestrafung von Korruption. Der Korrumpierbarkeit höherer Regierungsbeamter kommt dabei besondere Aufmerksamkeit zu. Wenn diese durch ihr Verhalten die Produktion, Verarbeitung oder die Distribution illegaler Drogen erleichtern oder die Ermittlung und Verfolgung solcher Aktivitäten erschweren, gilt dies als Mangel an Kooperation mit den USA (§490(b)(2)(C)).

Die Forderungen, welche die USA im Rahmen der Zertifizierung an die Drogenproduktions- und Drogentransitländer richten, werden jedes Jahr in dem oben erwähnten bilateralen Vertrag genau definiert. Dieser wird jedoch nicht veröffentlicht, was die Untersuchung der Frage nach dem Erfolg der Zertifizierung zusätzlich erschwert.¹³² In der jeweiligen Länderrubrik des INCSR werden die Forderungen an einen Staat in einem bestimmten Jahr jedoch expliziert. Je nach spezifischer Problemlage in dem Land und seiner drogenpolitischen Bedeutung werden die verschiedenen Forderungen gewichtet.

Die Zertifizierungsentscheidung liegt im Ermessen des Präsidenten. Er bestimmt, ob die betreffenden Staaten in ausreichendem Umfang die oben genannten Maßnahmen getroffen haben und daher zertifiziert werden können oder nicht. Die Bewertungskriterien sind jedoch vage. Wie die Formulierung des Gesetzes zeigt, wird bereits das „Bemühen“ um die Erfüllung der im Einzelfall spezifizierten

„2. The Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.

3. A Party shall not undertake in the territory of another Party exercise of jurisdiction and performance of functions which are exclusively reserved for the authorities of that Party by domestic law.” Der Bezug auf die Ziele der UN-Drogenkonvention von 1988 (die erst 1992 in Kraft trat) im Zertifizierungsgesetz erscheint somit als Versuch der multilateralen Legitimierung unilateraler Forderungen.

¹³² Vgl. Lessmann (2000), S. 346; an anderer Stelle bestätigt Lessmann dies für Kolumbien explizit: „Von den bilateralen Drogenabkommen, die auch zwischen den USA und Kolumbien als Voraussetzung für eine *certification* geschlossen werden, wurde allerdings kein einziges veröffentlicht.“ Lessmann (1996), S. 244. Zur Verschleierungspolitik des *State Department* bzgl. Kolumbien vgl. Hinton Jr., Henry L., Assistant Comptroller General, National Security and International Affairs Division, *Drug Control. Delays in Obtaining State Department Record Relating to Colombia*. Statement before the Subcommittee on National Security, International Affairs and Criminal Justice, Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives, 09.07.1997, General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-97-202, Washington D.C. 1997.

drogenpolitischen Maßnahmen positiv bewertet, also der „Wille“ einer Regierung zur Drogenbekämpfung. „Bemühen“ und „Wille“ sind jedoch schwer meßbar.

Dies hat zur Folge, daß der Präsident und seine Berater bei der Entscheidung über die Zertifizierung oder Dezertifizierung eines Staates relativ große Interpretationsspielräume besitzen, die durch die Möglichkeit der Aufhebung der Sanktionen aufgrund eines vitalen nationalen Interesses abermals vergrößert werden.

Laut Elizabeth Joyce hat der Bezug auf die UN-Drogenkonvention von 1988, die 1990 in Kraft trat, dazu geführt, daß die Anforderungen zur Erfüllung der Zertifizierungskriterien noch unkonkreter geworden sind.¹³³

III.2.4. Die Meßbarkeitsproblematik bei der Bewertung staatlicher Drogenpolitik

Für die Einschätzung der Erfüllung der Zertifizierungskriterien ergeben sich zwei Probleme. Zum einen die Messung von drogenpolitischem Fortschritt; zum anderen die Frage, inwiefern die Regierung eines Landes für die jeweilige Entwicklung verantwortlich gemacht werden kann, d.h. inwiefern die beobachtete Entwicklung Aufschluß über den „Willen“ der Regierung zur Drogenbekämpfung geben kann.

In der Logik der Zertifizierung demonstriert eine Regierung ihre politischen Willen zur Drogenbekämpfung, indem sie sich bemüht, die von den USA geforderten Maßnahmen durchzusetzen. Der abstrakte Begriff des „politischen Willens“ läßt sich demnach durch das Durchführen drogenpolitischer Maßnahmen operationalisieren. Über den Zusammenhang zwischen beiden Faktoren muß der US-Präsidenten entscheiden.

Das *International Narcotics Control Act* von 1992 legt in §490(c) einige Indikatoren fest, die der Präsident bei seiner Entscheidung berücksichtigen soll und die Anhaltspunkte für die Erfüllung der Zertifizierungskriterien geben. Im folgenden werden diese Indikatoren erläutert und ihre Aussagefähigkeit einer kritischen Betrachtung unterzogen.

¹³³ Vgl. Joyce (1999), S. 210. Zudem wurde nach Joyce seit dem Bezug auf die UN-Drogenkonvention die Bandbreite der Forderungen an die Staaten der *Majors List* so weit ausgedehnt, daß im Rahmen der Zertifizierung auch politische Bedingungen gestellt werden, die außerhalb der Drogenpolitik liegen. In Hinblick auf die zentrale Fragestellung dieser Arbeit soll jedoch nur auf die Forderungen eingegangen werden, die sich auf die Drogenpolitik beziehen.

Für Drogenanbauländer ist der wichtigste Indikator für drogenpolitischen Fortschritt die Reduzierung der Produktion von Drogen, die an den Ausmaßen der Anbauflächen und den geschätzten Erträgen an Rohstoffen für die Drogenproduktion festgemacht wird. Die Hektarzahl der Anbauflächen kann dabei laut US-Regierung relativ genau bestimmt werden und gilt als vergleichsweise aussagekräftig. Problematischer ist dagegen, von dieser Zahl auf die geerntete Menge von Drogenpflanzen zu schließen. Die Ernte hängt neben der Größe der Anbaufläche von vielen weiteren Faktoren ab, z.B. von der Fruchtbarkeit des Bodens, den Wetterbedingungen und den Anbautechniken.¹³⁴ Aus dem Ernteertrag kann seinerseits nicht verlässlich auf die Menge des Endproduktes „Droge“ geschlossen werden. Am Beispiel des Zusammenhangs zwischen dem Rohstoff Koka und dem Endprodukt Kokain soll im folgenden diese Problematik illustriert werden.

Die Kokapflanze¹³⁵ umfaßt rund 250 Arten und enthält in ihren Blättern 14 verschiedene Alkaloide, von denen eines „Kokain“ heißt. Dieses ist nicht zu verwechseln mit der Droge „Kokain“, die eigentlich Kokain-Hydrochlorid (HCl) meint. Kokain-Hydrochlorid wird erst durch einen chemischen Verarbeitungsprozeß aus den Blättern der Kokapflanze gewonnen. Das Alkaloid Kokain ist jedoch nicht in allen 250 Arten der *Erythroxylum*-Pflanzen enthalten. In den Arten, die es enthalten, variiert zudem seine Konzentration. Aus der Menge der geernteten Kokapflanzen kann daher noch lange nicht eindeutig bestimmt werden, wieviel Kokain-Hydrochlorid gewonnen werden kann.¹³⁶ Verschiedene Verarbeitungsmethoden verändern den potentiellen Ertrag zusätzlich. Bei der Angabe der Fläche, auf der Kokapflanzen wachsen, müßte zudem untersucht werden, ob diese tatsächlich das Alkaloid Kokain enthalten. Die Zahlen zur Größe der Anbaufläche basieren jedoch in der Regel auf Satellitenbildern.

Als Meßlatte für die Ausweitung der gesetzlichen und polizeilichen Mittel gegen Drogenanbau, -weiterverarbeitung und -handel gelten die Quantität der Beschlagnahme von Drogen, der Zerstörung illegaler Labore und der Verhaftungen von Drogenhändlern und -produzenten (§490(c)). Der INCSR liefert diesbezüglich für die einzelnen Länder statistische Daten. Auch diese Daten sind jedoch mit Vorsicht zu genießen. Für den Anstieg der Zahlen kann nicht nur die Ausweitung der Strafverfolgung verantwortlich sein, sondern auch andere Faktoren, die z.T. sogar

¹³⁴ Vgl. INL [2000b].

¹³⁵ Der biologische Gattungsname der hier bezeichneten Pflanze lautet *Erythroxylum*.

¹³⁶ Vgl. Lessmann (1996), S. 16-19.

negative Entwicklung in der Drogenbekämpfung widerspiegeln. Dabei kann es sich beispielsweise um die Zunahme der Drogenproduktion und des Drogenangebotes oder eine Steigerung der Nachfrage nach Drogen handeln. Der Wille oder mangelnde Wille einer Regierung zur Drogenbekämpfung steht damit ebenfalls nicht in einem monokausalen Zusammenhang. Eine Ausweitung der Drogenproduktion kann z.B. auch bedeuten, daß die Macht und die Fähigkeiten der Drogenhändler sich verbessert haben oder die Konkurrenz unter ihnen größer geworden ist, obwohl die Regierung große Anstrengungen zur Bekämpfung des Drogenhandels auf ihrem Staatsgebiet unternommen hat.¹³⁷

Außerdem werden in §490(c) der Erlaß und die Durchsetzung von Gesetzen, die Geldwäsche, Korruption und Bestechung verbieten und angemessen bestrafen, bzw. der Beitritt zu einem Abkommen zur Bekämpfung der Geldwäsche mit den Vereinigten Staaten und die Zusammenarbeit im Rahmen eines solchen Abkommens als Schritte zur Erfüllung der Zertifizierungskriterien gewertet.

Ein weiterer Indikator für die Bewertung der Kooperation mit den USA ist die Erfüllung von Auslieferungsgesuchen der Vereinigten Staaten in Bezug auf Drogendelinquenten.

Für die Bewertung des Engagements einer Regierung in der Drogenbekämpfung läßt sich demnach ein doppeltes Meßbarkeitsproblem feststellen, das sowohl für die Aussagefähigkeit von drogenpolitischen Indikatoren in Hinblick auf die tatsächliche Entwicklung der Drogenpolitik in einem Land besteht, als auch für den Willen der Regierung, das Drogenproblem zu beseitigen.

III.3. Die Zertifizierung als Sanktionsinstrument. Möglichkeiten und Grenzen

III.3.1. Einordnung der Zertifizierung als Sanktionsinstrument

Die drogenpolitische Zertifizierung stellt ein Mittel der Einflußnahme der USA dar, mit dem ausländische Regierungen dazu gebracht werden sollen, drogenpolitische Maßnahmen zu treffen. Für die Staaten der *Majors List* bedeutet die Zertifizierung eine permanente Androhung von Wirtschaftssanktionen, was sie laut Definition als Sanktion charakterisiert, selbst, wenn die Verhängung der Wirtschaftssanktionen, die nur bei einer Dezertifizierung vorgenommen wird, nicht ausge-

¹³⁷ Vgl. Storrs, Larry K., *Mexico's Counter-Narcotics Efforts Under Zedillo, December 1994 to March 1998*. CRS Report for Congress 98-161 F, 04.03.1998, Washington D.C. 1998 [1998a], S. CRS-3.

führt wird. Die Zielländer variieren je nach Inhalt der aktuellen *Majors List*. Die USA treten als einziger Senderstaat auf.

Die Zertifizierung arbeitet sowohl mit Handels- als auch mit Finanzsanktionen. Bei den *mandatory sanctions*, die bei Dezertifizierung in jedem Fall in Kraft treten, handelt es sich in erster Linie um Finanzsanktionen. Die *discretionary sanctions*, die der Präsident nach eigenem Ermessen verhängen kann, umfassen vor allem Handelssanktionen.

Die Besonderheit der Zertifizierung als Sanktion liegt darin, daß im jährlichen Rhythmus zu einem festen Datum entschieden wird, ob die permanente Androhung der Sanktionen tatsächlich wahr gemacht wird. Die Zertifizierung beinhaltet damit zwei Stufen von Sanktionierung: zum einen die Androhung von Sanktionen (die *per definitionem* als Sanktion gilt), zum anderen ihr tatsächlicher Einsatz im Falle der Dezertifizierung.

Die Androhung der Sanktionierung im Rahmen der Zertifizierung besteht für einen Staat so lange, wie er auf der *Majors List* geführt wird, bzw. solange wie das Zertifizierungsgesetz existiert.

III.3.2. Ziele der Zertifizierung

Um die Effektivität der Zertifizierung für die Drogenpolitik der USA in ihrer Eigenschaft als Sanktionsinstrument bewerten zu können, muß identifiziert werden, welche Ziele mit dem Einsatz dieses Mittels verfolgt werden und wie deren Erreichen gemessen werden kann. Dabei existieren sowohl Ziele, die einen instrumentellen, als auch solche, die einen symbolischen Zweck erfüllen sollen.

Entsprechend der Zielsetzung dieser Arbeit können nur die Ziele analysiert werden, die einen direkten Bezug zur Drogenbekämpfung besitzen. Außenpolitische Ziele, die darüber hinaus gehend mit dem Instrument der Zertifizierung verfolgt werden, werden nicht behandelt.

Außerdem konzentriert sich die Betrachtung auf die Ziele, die mit Sanktionen durchgesetzt werden können. Daher wird ein zentrales Ziel des Zertifizierungsgesetzes trotz seiner großen Bedeutung bei der Bewertung der Effektivität ausgeklammert: Aus Sicht des Kongresses wurde durch die Schaffung des Zertifizierungsgesetzes versucht, die Regierung zu einem regelmäßigen und intensiven Engagement in der auswärtigen Drogenpolitik zu zwingen.

Generell gestaltet sich die Identifikation von Zielen, die durch eine Sanktionierung erreicht werden sollen, aufgrund der in Kapitel A.I.1. geschilderten Schwierigkeiten problematisch. Daher kann auch für die im folgenden dargelegten Ziele der Zertifizierung kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

Die im Zertifizierungsgesetz verankerte Sanktionsandrohung gegenüber den größeren Drogenproduktions- und Drogentransitländern, bzw. ihre tatsächliche Sanktionierung im Fall der Dezertifizierung, soll die Regierungen dieser Länder dazu veranlassen, bestimmte Maßnahmen gegen die Aktivitäten des Drogengeschäfts auf ihrem Staatsgebiet zu unternehmen. Die Durchführung dieser Maßnahmen, die im Zertifizierungsgesetz beschrieben werden und gleichzeitig als Kriterien für eine positive Zertifizierung gelten, stellt somit das „unmittelbare instrumentelle“ Ziel der Zertifizierung dar. Dazu gehören beispielsweise die Vernichtung von Drogenpflanzen, die Beschlagnahmung von Drogen, der Erlass von Gesetzen, welche Geldwäsche verbieten und ihre Ausübung erschweren oder die Beschlagnahmung von Vermögenswerten aus dem Drogenhandel ermöglichen. Entsprechend der spezifischen Charakteristika des Drogenhandels eines bestimmten Landes und den Problemen, welche seine Bekämpfung erschweren, werden diese Ziele von Fall zu Fall konkretisiert.

Die Effektivität der Zertifizierung als Mittel der außenpolitischen Einflußnahme in der Drogenpolitik kann demnach daran gemessen werden, ob die betreffenden Staaten aufgrund der Androhung einer Dezertifizierung oder einer tatsächlichen Dezertifizierung solche Maßnahmen ergreifen oder nicht. Dies soll anhand der Fallbeispiele Kolumbien und Mexiko in Teil B unter Rückgriff auf das sanktionstheoretische Analysekonzept in der Praxis überprüft werden. Das abstraktere Ziel der „Förderung des politischen Willens“ zur Kooperation mit den USA von seiten der Regierungen der Drogenproduktions- und Drogentransitländer wird durch diese Maßnahmen operationalisiert.

Es stellt sich hier jedoch das von Jentleson beschriebene Problem der kausalen Zuordnung der abhängigen und der unabhängigen Variable. Treffen die Staaten die von den USA geforderten Maßnahmen, kann die Ursache dafür die Zertifizierung sein. Jedoch ist es auch möglich, daß andere Faktoren, wie z.B. der Wille zur Beseitigung interner Probleme wie Gewalt, Kriminalität oder Drogenkonsum in den Produktions- und Transitländern selbst, zur Ergreifung dieser Maßnahmen

führen. In diesem Zusammenhang besteht, je nach dem, ob das Ergebnis der Untersuchung positiv oder negativ ausfällt, die Gefahr der falschen positiven oder falschen negativen Interpretation. Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß die Zertifizierung zumindest dann eine Ursache für diese Handlungen darstellt, wenn diese genau den Forderungen der USA entsprechen und ausländische Regierungen damit den drogenpolitische Ansatz der USA übernehmen. Zudem macht der Zeitpunkt der Handlungen einen Zusammenhang mit der Zertifizierung wahrscheinlich: Werden kurz vor dem Datum der Zertifizierungsentscheidung, die meist Ende Februar gefällt wird, eine Reihe drogenpolitischer Maßnahmen erlassen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, daß dies als Reaktion auf die Sanktionsandrohung geschieht.

Darüber hinaus läßt sich ein übergeordnetes instrumentelles Ziel der Zertifizierung identifizieren. Die zentrale Intention bei der Schaffung der Zertifizierung war die effektivere Durchsetzung der angebotsorientierten Drogenbekämpfungsstrategie der USA, deren Ziel in der Reduzierung des Drogenangebotes auf dem US-Markt liegt. Diese ist somit als „mittelbares instrumentelles“ Ziel der Zertifizierung zu verstehen. Die Herstellung eines direkten Kausalzusammenhanges zwischen Zertifizierung und Reduzierung des Drogenangebotes auf dem US-Markt ist jedoch noch problematischer als die ursächliche Zuordnung zwischen der Zertifizierung und dem Erreichen der unmittelbaren Zielen, da die Zertifizierung nur eines von zahlreichen Elementen der angebotsorientierten Drogenbekämpfungsstrategie der USA darstellt. Die Sanktionstheorie weist zudem darauf hin, daß das Erreichen der übergeordneten Ziele am schwierigsten ist und damit nicht als ausschlaggebendes Kriterium der Effektivität von Sanktionen bewertet werden kann. Dennoch ist es für die Beurteilung der Effektivität der politischen Strategie der Zertifizierung wichtig zu betrachten, ob die Zertifizierung dem Erreichen dieses Zieles zuträglich ist oder nicht, selbst wenn es nicht vollständig durchgesetzt wird.

Die Zertifizierung dient auch symbolischen Zwecken. Aufgrund der seit Mitte der 1980er Jahre anhaltenden innenpolitischen Bedeutung des Drogenthemas kann die Dezertifizierung eines Staates als Zeichen an die US-Bevölkerung fungieren, daß ihre Politiker in Bezug auf das Drogenproblem „etwas tun“. Die jährliche Durchführung des Zertifizierungsprozesses, dem die Medien große Aufmerksamkeit

schenken, demonstriert Aktivität der Politiker in der Drogenbekämpfung. US-Regierung und Kongreß können zeigen, daß sie sich des Drogenproblems annehmen und diesbezüglich ihre Positionen deutlich machen.

Im Vordergrund der Untersuchung der Effektivität der Zertifizierung in Teil B dieser Arbeit stehen die instrumentellen drogenpolitischen Ziele, da diese reale Veränderungen bewirken sollen, die somit beobachtbar sind. Diese Ziele werden in „unmittelbare“ und „mittelbare“ Ziele unterteilt. Zu den unmittelbaren Zielen gehören beispielsweise die Durchführung von Maßnahmen zur Vernichtung von Drogenpflanzen, der verstärkte Einsatz von Sicherheitskräften zur Fahndung nach Drogen und Drogenhändlern, der Erlaß von Gesetzen, welche die Ausübung des Drogenhandels erschweren und bestrafen und die Durchführung von Maßnahmen zur Unterbindung von Korruption.

Das mittelbare instrumentelle Ziel der Zertifizierung wird in dieser Arbeit als die Reduzierung des Drogenangebotes auf dem US-Markt, bzw. eine sich daraus ergebende Steigerung der Preise für Drogen festgelegt.

III.3.3. Die Effektivität der Zertifizierung

Das Erreichen der instrumentellen Ziele, die mit dem Instrument der Zertifizierung durchgesetzt werden sollen, kann nur an konkreten Beispielen überprüft werden. Anhand der in Kapitel A.I.3. getroffenen Annahmen bezüglich der Bedingungen für die Effektivität von Wirtschaftssanktionen lassen sich aus den Zertifizierungsparagraphen im FAA jedoch bereits einige Hypothesen in Hinblick auf die Effektivität der Zertifizierung als Mittel der außenpolitischen Einflußnahme auf die Drogenpolitik anderer Staaten durch die USA aufstellen, die in Teil B anhand der Fallbeispiele überprüft werden können.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Staaten der *Majors List* durch die im Gesetz vorgesehenen Sanktionen wirtschaftlich geschädigt werden. Der entscheidende Faktor ist diesbezüglich die Abhängigkeit der zu zertifizierenden Staat von der Auslandshilfe der USA, von Krediten der betreffenden multilateralen Entwicklungsbanken oder bilateralen Krediten der USA. Zudem stellt sich die Frage, ob der Präsident von seinem Recht, zusätzliche Wirtschaftssanktionen zu verhängen, Gebrauch macht und inwiefern diese die Wirtschaft des Ziellandes schädigen

können. Diese Bedingungen variieren von Land zu Land, so daß keine allgemeine Prognose möglich ist.

Für das Problem der Glaubwürdigkeit von Sanktionen lassen sich dagegen allgemeinere Aussagen treffen. Die Kraft der Zertifizierung liegt darin, daß jeder Staat, der auf die *Majors List* aufgenommen wird, von der Dezertifizierung bedroht ist. Ob diese tatsächlich wahr gemacht wird, hängt theoretisch von der Drogenpolitik des Staates ab. Glaubwürdig ist die Zertifizierung als Sanktionsinstrument demnach, wenn eine „schlechte“ Drogenpolitik auch tatsächlich zur Dezertifizierung führt und eine „gute“ Drogenpolitik einen Staat vor der Sanktionierung bewahren kann. Diesbezüglich ist ein Element auszumachen, das die Glaubwürdigkeit der Sanktionsandrohung mindert: Das Fehlen von objektiven Standardkriterien, deren Erfüllung einem Land eine positive drogenpolitische Bewertung sichert. Dies stellt auch Elizabeth Joyce fest: „... there are no standard criteria for judging the countries. Each case for certification is judged on its own merits.“¹³⁸ Die doppelte Meßbarkeitsproblematik in der Bewertung der Drogenpolitik eines Staates und die unterschiedlichen Problemlagen bezüglich des Drogengeschäftes in den einzelnen Staaten verhindern die Festlegung sinnvoller Standardkriterien.

Daraus ergibt sich jedoch, daß der Präsident einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Bewertung der Drogenpolitik eines Staates besitzt, der ihm die Möglichkeit bietet, Entscheidungen zu treffen, die sich nicht nur an der Entwicklung der drogenpolitischen Indikatoren orientieren. Wird die Entscheidung über eine Sanktionierung jedoch nicht von der positiven Entwicklung dieser Fakten abhängig gemacht, ist anzunehmen, daß die zu zertifizierenden Staaten die Motivation für eine „bessere“ Drogenpolitik im Sinne der USA verlieren.

Des weiteren hängt die Glaubwürdigkeit von Sanktionen davon ab, ob die Implementierung der Sanktionen im Fall der Dezertifizierung konsequent geschieht. Dies kann ebenfalls nur an empirischen Beispielen überprüft werden.

Die Dezertifizierung eines Staates ist keine umfassende Sanktionierung, wie aus dem Gesetz hervorgeht; der Grad der potentiellen Schädigung des Ziellandes stellt sich, wie erwähnt, jedoch von Fall zu Fall unterschiedlich dar. Das Zertifizierungsgesetz enthält vielmehr selektive Sanktionsmaßnahmen mit der Möglichkeit zur graduellen Verschärfung, die nach Eland eine psychologische Wirkung haben, die er als „Angst vor dem Unbekannten“ bezeichnet. Die Staaten der *Majors*

¹³⁸ Joyce (1999), S. 211f.

List wissen zum einen nicht, ob der Präsident sie zertifizieren wird oder nicht, zum anderen sind sie im Unklaren darüber, ob und in welchem Umfang der US-Präsident im Falle der Dezertifizierung zusätzliche Handelssanktionen verhängen wird. Im Idealfall reicht diese Ungewißheit aus, damit die Staaten drogenpolitische Maßnahmen ergreifen, so daß eine tatsächliche Sanktionierung nicht notwendig ist. Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Drohung ist jedoch die Perzeption von Seiten der Zielstaaten, daß eine Dezertifizierung tatsächlich durchgeführt werden könnte und sie schädigen würde, was erneut auf die Frage des wirtschaftlichen Schädigungspotentials und der Glaubwürdigkeit dieser Sanktion zurückführt.

In Hinblick auf das sanktionstheoretische Argument, daß für den politischen Erfolg einer Sanktionsepisode die wirtschaftliche Schädigung derjenigen gesellschaftlichen Gruppe im Zielland zuträglich ist, welche die vom Senderstaat mißbilligte Regierungspolitik unterstützt, ergeben sich folgende Überlegungen. Es ist anzunehmen, daß diejenige Gruppe in den Drogenproduktions- und Drogenländern, welche eine Regierungspolitik unterstützt, die den Drogenhandel *nicht* bekämpft, sehr wahrscheinlich vor allem aus Bürger besteht, die selbst am Drogengeschäft beteiligt sind und daran verdienen, bzw. deren Existenz davon abhängt. Dies können beispielsweise Kokabauern, Drogenschmuggler, die Chefs der großen Drogenkartelle oder diejenigen Staatsbediensteten sein, die für die Deckung von Drogenhändlern Bestechungsgelder erhalten. Ob diese Gruppe geschädigt wird hängt wiederum davon ab, welche Art von Auslandshilfe gekürzt wird und ob und welche zusätzlichen Sanktionen verhängt werden. Es wird jedoch deutlich, daß z.B. durch *discretionary sanctions* der Aufhebung von Handelsbegünstigungen vor allem die legalen Sektoren der Wirtschaft geschädigt werden, während der Drogenhandel ohnehin im illegalen Bereich stattfindet und demnach von Sanktionen gegen die legale Wirtschaft nicht getroffen werden kann. Im Gegenteil ist anzunehmen, daß eine Schädigung der legalen wirtschaftlichen Sektoren eine Ausweitung des Drogenhandels begünstigt. Die Menschen, die im legalen Bereich aufgrund der Sanktionen ihre Existenzgrundlage verlieren, sind wahrscheinlich eher geneigt, sich dem Drogengeschäft zuzuwenden. In diesem Sinne wäre das Zertifizierungsinstrument nicht nur ineffektiv, sondern kontraproduktiv.

Welche Kosten den USA durch die Sanktionierung eines Drogenproduktions- oder Drogentransitstaates entstehen, hängt ebenfalls von den wirtschaftlichen und politischen Interdependenzen des Ziellandes mit den USA ab.

Teil B: Die Effektivität der Zertifizierung als Instrument der auswärtigen Drogenpolitik in den Fällen Kolumbiens und Mexikos in den Jahren 1995- 1999

Wie in Kapitel A.III.3 dargestellt, müssen für die Bewertung der Effektivität der Zertifizierung für die auswärtige Drogenpolitik der USA und als Sanktionsinstrument konkrete Fälle untersucht werden. In diesem zweiten Teil der Arbeit werden daher die Beispiele Kolumbiens und Mexikos in den Jahren 1995 bis 1999 herangezogen, um anhand von Einzelbelegen zu analysieren, ob die mit der Zertifizierung verfolgten Ziele erreicht wurden, und um die Effektivitätskriterien der Sanktionstheorien für diese Fälle zu überprüfen.¹³⁹

Kolumbien und Mexiko weisen in ihrer Bedeutung für das Drogengeschäft in den USA grundlegende Gemeinsamkeiten auf. Sie gelten als die wichtigsten Quellen für das Angebot von Drogen auf dem US-Markt und sind ab Mitte der 1990er Jahre Zentrum der Aufmerksamkeit der Drogenbekämpfung der USA im Ausland.¹⁴⁰ Während Kolumbien jedoch vor allem ein Anbau- und Produktionsland für Drogen ist, liegt Mexikos zentrale drogenpolitische Bedeutung in seiner Funktion als Transitland für das Kokain auf dem US-Markt und Quelle von Amphetaminen. Seit dem Erlass des Zertifizierungsgesetzes waren beide Staaten stets der jährlichen Bewertung durch die USA unterzogen. Während Mexiko bisher in jedem Jahr zertifiziert wurde, dezertifizierte der US-Präsident Kolumbien sowohl 1996 als auch 1997. 1995 und 1998 bekam Kolumbien einen *wavier* aufgrund eines vitalen nationalen Interesses der USA.

Trotz der Gemeinsamkeiten bezüglich ihrer Bedeutung für den Drogenhandel mit den USA gingen die Zertifizierungsentscheidungen über Kolumbien und Mexiko Mitte der 1990er Jahre also sehr unterschiedlich aus. Der Fall der Zertifizierungsentscheidungen über Kolumbien erregte Aufmerksamkeit, weil mit Kolumbien erstmals einem Staat die Zertifizierung versagt wurde, der in der Drogenbekämpfung eng mit US-Institutionen zusammenarbeitet. Die durchgängige Zertifizierung Mexikos stieß beim Kongreß u.a. aufgrund einiger drogenpolitischer Skandale in dem Land auf breite Kritik. Die beiden Beispielen umfassen demnach die ganze

¹³⁹ Die Zeitangabe „1995 bis 1999“ bezieht sich auf den Zeitraum vom 01.03.1995 bis 01.03.1999, der bei den Zertifizierungsentscheidungen von 1996 bis 1999 bewertet wurde.

¹⁴⁰ In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren hatte sich diese noch vorwiegend auf Bolivien und Peru konzentriert. Vgl. Bertram/Spencer (2000), S. 10.

Bandbreite möglicher Ausgänge der Zertifizierung, weshalb sich eine Untersuchung der Wirksamkeit dieses Instrumentes anhand dieser Fälle anbietet. Es bleibt anzumerken, daß die fehlende Erreichbarkeit vieler Quellen die Untersuchung einschränkt. Die Quellenlage ist darüber hinaus nicht für beide Länder und hier nicht für jedes untersuchte Jahr gleichwertig.

I. Der Fall Kolumbien

I.1. Bilaterale Beziehungen zwischen Kolumbien und den USA

I.1.1. Kolumbien in den 1990er Jahren: Bürgerkrieg, Drogenhandel und Korruption

Seit über 40 Jahren herrscht in Kolumbien Bürgerkrieg. In den 1990er Jahren standen sich darin drei Hauptkonfliktparteien gegenüber: verschiedenen Guerillaorganisationen, die staatlichen Sicherheitskräfte und die Paramilitärs. Sowohl die Guerillas als auch die Paramilitärs finanzieren sich teilweise durch den Drogenhandel, wodurch sich eine Verbindung von Bürgerkrieg und Drogenhandel ergibt.¹⁴¹ Ende der 1970er Jahre stiegen die großen Drogenhandelsorganisationen, die sogenannten „Kartelle“, ins Kokaingeschäft ein und erlangten in der Folge zunehmend Einfluß auf Politik, Gesellschaft und Wirtschaft des Landes. Dies hat zum einen die Komplexität des Konflikts weiter erhöht, zum anderen zu einer weiteren Schwächung der traditionell schwachen staatlichen Institutionen geführt.¹⁴² Seither avancierte Kolumbien nach und nach zum weltweit bedeutendsten Produktionsland von Kokain. Während bis in die 1990er Jahre der Schwerpunkt auf der Weiterverarbeitung von Vorprodukten des Kokains (Kokainbase) aus Peru und Bolivien lag, gilt Kolumbien seit 1997 auch als größtes Anbauland für Koka.¹⁴³ Der interne Konflikt in Kolumbien und die Verbindungen zum Drogenge-

¹⁴¹ Vgl. OGD, *Colombia: War on Drugs or an Rebellion?* In: *The World Politics of Drugs 1998/1999. Annual Report*, Paris, April 2000, S. 142-147 (142).

¹⁴² Vgl. Kurtenbach, Sabine, *Plan Colombia. Friedensstrategie oder Grundlage für die Regionalisierung und Eskalation des Bürgerkrieges in Kolumbien?* In: *Matices* 30/2001, S. 24-26; Barry, Tom/Honey, Martha, *Colombias Role in International Drug Industry*. *Foreign Policy in Focus*, Vol.4, Nr.30, November 1999, aktualisiert Juni 2001, S. 1.

¹⁴³ Vgl. ebd., S. 1. Nach Angaben des ONDCP überholte Kolumbien 1995 Bolivien in der Rangliste der größten Kokaanbaustaaten und rangierte damit auf Platz zwei. 1997 rückte Kolumbien auf

schäft im Land können hier ebensowenig erläutert werden wie Einfluß und Verwicklungen der USA in diesem Bereich.¹⁴⁴ Es bleibt festzustellen, daß Kolumbien aufgrund seiner inneren Probleme als „Unsicherheitsfaktor“ in der westlichen Hemisphäre gilt, und zwar sowohl bei den USA als zunehmend auch bei seinen lateinamerikanischen Nachbarn.¹⁴⁵ Damit gefährdet das Land ein bedeutendes Projekt der USA: die Partnerschaft der westlichen Hemisphäre, für die die Sicherheit und Stabilität der Staaten dieser Region Voraussetzung sind.¹⁴⁶

Während der Präsidentschaft Ernesto Samper Pizanos (1994-1998) von der Liberalen Partei (*Partido Liberal*) erlitt das politische System Kolumbiens eine Krise, die nicht zuletzt durch die Vorwürfe ausgelöst wurde, Samper seinen Wahlkampf mit Drogengeldern finanziert. Kurz nach Sampers Wahl zum Präsidenten im Mai 1994 tauchten Berichte auf, die darauf hinwiesen, daß er für die Finanzierung seines Wahlkampfes sechs bis acht Millionen US\$ vom Cali-Kartell erhalten hatte.¹⁴⁷ Im Rahmen der im August 1994 von Justizminister Alfonso Valdivieso eingelei-

Platz eins vor, wo es Peru ablöste. Seitdem gilt es als größter Kokaanbaustaat der Welt. Vgl. ONDCP (2001), S. 101.

¹⁴⁴ Zur Situation Kolumbiens vgl. Sevilla, Rafael/ von Haldenwang, Christian/ Pizarro, Eduardo (Hrsg.), *Kolumbien- Land der Einsamkeit?* Bad Honnef 1999, Hartlyn, Jonathan/ Dugas, John, *Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation*. In: Diamond, Larry (u.a.), *Democracies in Developing Countries. Latin America*. 2. Aufl., Boulder/London 1999, S. 248-307. Isacson, Adam, *The Colombian Dilemma*. In: *International Policy Report*, Februar 2000. Center for International Policy, Washington D.C. 2000; Miller, Andrew, *Colombia in Crisis*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, Nr. 20, Mai 2001, Washington D.C. 2001; Reid, Michael, *Colombia: Drugs, War and Democracy*. In: *The Economist*, Nr. 27/2001. Eine detaillierte Analyse der Drogenpolitik in Kolumbien unter Berücksichtigung der Rolle der USA findet sich bei Lessmann (1996), Kapitel 7, *Anti-Drogen-Politik in Kolumbien*, S. 217-272.

¹⁴⁵ Vgl. Tokatlián, Juan Gabriel, *Die Beziehungen zwischen Kolumbien und den USA: Kurz vor dem Zusammenbruch oder Chance eines Neubeginns?* In: Sevilla, Rafael/von Haldenwang, Christian/Pizarro, Eduardo (Hrsg.), *Kolumbien - Land der Einsamkeit?* Bad Honnef 1999, S. 143-151 (147f). Der Oberkommandierende des SOUTHCOM, General Charles Williams, bezeichnet im März 1998 den bewaffneten Konflikt in Kolumbien als größte Bedrohung der westlichen Hemisphäre. Vgl. Lessmann (2000), S. 356.

¹⁴⁶ Zu den US-Interessen in der westlichen Hemisphäre äußerte sich Außenministerin Madeleine K. Albright im Mai 1999 wie folgt: „...I believe that nothing is more important to the future security, prosperity, and freedom of people in the United States than our partnership in this hemisphere.“ Albright, Madeleine, *Economic Issues. Remarks to the Council of the Americas*, Washington D.C., 04.05.1999. In: Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *Focus on the Issues: The Americas*, Washington D.C., März 2000, S. 6. Die Staaten der gesamten westlichen Hemisphäre außer Kuba planen zudem eine Freihandelszone, die *Area de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) oder *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) die bis 2005 umgesetzt werden soll. Für einen Überblick der Ziele, Chancen und Risiken der ALCA vgl. Foders, Federico, *ALCA. Eigenständige Liberalisierungsinitiative oder Süderweiterung der NAFTA?* In: *Matices* 30/2001, S. 8f.

¹⁴⁷ Vgl. Kurtenbach (2001), S. 24; Serafino, Nina M., *Colombia: The Problem of Illegal Narcotics and the U.S.-Colombian Relations*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 98-152F, 11.05.1998, S. 3 und 9f; Schemo, Diana Jean, *Colombia's Senate Passes Bill Giving Jail Leave to Traffickers*. In: *The New York Times*, 18.12.1997, S. 17; OGD, *Colombia*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1995/1996. Annual Report*, Paris, September 1997 [1997a]. http://www.ogd.org/rapport/gb/RP12_1_CLOMBIE.html, 05.04.02.

teten Untersuchungen zu diesem Fall (der als *Caso 8000* bekannt wurde), gerieten drei Minister und eine Reihe von Kongreßmitgliedern unter Verdacht, Beziehungen zu den Drogenkartellen zu unterhalten und von diesen Bestechungsgelder empfangen zu haben.¹⁴⁸ Nachdem sich der Verdacht gegen Samper im Laufe des Jahres 1995 erhärtete, übergab Valdivieso den Fall einer Untersuchungskommission des Kongresses, die nach der kolumbianischen Verfassung als einziges Organ befugt ist, gegen den Präsidenten strafrechtlich zu ermitteln.¹⁴⁹ Trotz gegenteiliger Beweislage beim Justizministerium entlastete der Kongreß Samper am 12. Juni 1996 von den Vorwürfen der Korruption. Die Anklage gegen die drei Minister wurde ebenfalls fallengelassen, während einige Kongreßmitglieder wegen illegaler Bereicherung verhaftet wurden.¹⁵⁰

Im August 1998 übernahm Andrés Pastrana von der Sozialkonservativen Partei (*Partido Social Conservador*) das Präsidentenamt als Nachfolger von Ernesto Samper. Anders als seinem Vorgänger standen Pastrana sowohl die mächtige Guerillaorganisation der „Bewaffneten revolutionären Streitkräfte Kolumbiens“, FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), als auch die USA wohlwollend gegenüber.¹⁵¹ Kurz nach seinem Amtsantritt begann Pastrana einen Friedensdialog mit den FARC. Den Dialog sah die US-Regierung zu dieser Zeit als eine Strategie, mit der langfristig auch die Verbindungen der FARC zum Drogenhandel aufgebrochen werden könnten, wovon sie einen Rückgang des Drogenhandels und eine Verbesserung der Bedingungen für die effektive Durchführung des Drogenkampfes erhoffte, welchen die Guerilla stets versucht hatte zu behindern.¹⁵²

^b Serafino spricht von zwölf Kongreßmitgliedern, der Bericht des OGD von 16 angeklagten und zahlreichen weiteren verdächtigen Abgeordneten. Vgl. Serafino (1998), S. CRS-3; OGD (1997), *Colombia*.

¹⁴⁹ Vgl. OGD (1997a).

¹⁵⁰ Vgl. Serafino (1998), S. CRS-3f.; OGD (1997a).

¹⁵¹ OGD, *Colombia*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1997/1998. Annual Report*, Paris, Oktober 1998 [1998a], S. 182-185 (184). <http://www.ogd.org/98rapport/gb/gb98.pdf>, 05.04.02.

¹⁵² Vgl. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1998, Colombia*, Washington D.C. 1999, [1999a]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/samer98_part3.html, 17.09.01. Das Scheitern des Friedensdialogs und die aktuellen Entwicklungen in Kolumbien fallen nicht mehr in den Betrachtungszeitraum dieser Arbeit und werden daher nicht berücksichtigt.

I.1.2. Die Beziehungen USA-Kolumbien

Bis in die 1980er Jahre wurde Kolumbien von den USA als Partner in Lateinamerika gesehen. Dann jedoch löste Mißtrauen das Vertrauen als vorherrschendes Element in den Beziehungen der beiden Staaten ab. In den 1990er Jahren gab Washington seine positive Haltung gegenüber Kolumbien mehr und mehr auf.¹⁵³

Seit Ende der 1980er Jahre hat das Drogenthema die bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Kolumbien deutlich dominiert. In der Regierungszeit Sampers waren die bilateralen Beziehungen erheblich belastet.¹⁵⁴ Mit dem Amtsantritt von Andrés Pastrana im August 1998 ließen diese zusätzlichen Spannungen wieder nach, das Drogenproblem behielt jedoch weiterhin die oberste Priorität.¹⁵⁵ Wichtige Aspekte, die teilweise mittels der Zertifizierung verfolgt wurden, waren neben der Reduzierung der Drogenanbaufläche und der Drogenproduktion die Auslieferung von kolumbianischen Drogenhändlern an die USA (*extradition*) und die Militarisierung des Kampfes gegen das kolumbianische Drogengeschäft.¹⁵⁶

Die strategische Bedeutung Kolumbiens für die USA ergibt sich durch seine geographische Lage zwischen zwei Ozeanen und als Karibik-Anrainer, als Nachbarland von fünf weiteren Staaten, von denen Panama mit der Kanalzone für die USA eine besondere strategische Rolle spielt.¹⁵⁷

I.1.2.1. Wirtschaftliche Beziehungen

Wirtschaftlich ist Kolumbien einer der wichtigsten Handelspartner der USA in Südamerika.¹⁵⁸ Die USA sind für Kolumbien sowohl das größte Export- als auch Importland.¹⁵⁹ Hauptexportgüter Kolumbiens sind Erdöl (1999 hatte es einen An-

¹⁵³ Tokatlián (1999), S. 147. Vgl. auch Steiner (1999), S. 160.

¹⁵⁴ Vgl. Serafino (1998), S. 5.

¹⁵⁵ Vgl. Youngers, Coletta, *Waging War. US Policy Toward Colombia*. Vortragsmanuskript für das Treffen der Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24.-26. September 1998. <http://www.tni.org/drugs/links/lasa.htm>, 25.03.02.

¹⁵⁶ Vgl. Steiner (1999), S. 159. Zum Problem der Militarisierung vgl. Amatangelo (2000).

¹⁵⁷ Nach der Übergabe der Kontrolle des Kanals an Panama 1999 sind die USA um die Sicherheit der Wasserstraße besorgt; nicht zuletzt werden Übergriffe der kolumbianischen Guerilla befürchtet. Vgl. Margraf, Britta, *Ein Jahrhundert Kolonialgeschichte geht zu Ende. Panama vor der Übernahme des Kanals*. In: Matices, 23/1999, S. 5f.

¹⁵⁸ Abwechselnd mit Venezuela rangiert Kolumbien auf Platz zwei hinter Brasilien. Vgl. Steiner (1999), S. 159. Zur wirtschaftlichen Bedeutung Kolumbiens für die USA vgl. auch DSE, *Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit - Kolumbien*. <http://www.dse.de/za/lis/colombia/seite3.htm>, 12.02.02.

¹⁵⁹ Im Jahr 1992 gingen 39% der kolumbianischen Exporte in die USA und 36% der kolumbianischen Importe kamen von dort. Vgl. CIA, *The World Factbook 1998. Colombia*. <http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact98/59.htm>, 10.02.02. 1998 machten die Exporte in die USA 37,2% der kolumbianischen Gesamtausfuhr aus, 32% der importierten Güter kamen aus den USA. Vgl. Bureau of Economic and Business Affairs, U.S.

teil von 32% an der Gesamtausfuhr) und Kaffee (1999 macht er 11% der Exporte aus), sowie Kohle, Bananen und frische Schnittblumen.¹⁶⁰

Kolumbien ist in das System internationaler Finanztransfers eingebunden, wo es vor allem Geschäftskredite aufnimmt und den Schuldendienst leistet. Kolumbiens engster Partner in den internationalen Finanzbeziehungen sind die USA.¹⁶¹

Zudem ist das Land Mitglied des *Andean Trade Preference Agreement* (ATPA), einem Abkommen der USA mit einigen Andenländern aus dem Jahr 1991, in dem Zollbegünstigungen für die Einfuhr von Waren aus diesen Ländern in die Vereinigten Staaten festgelegt wurden. Ziel des Abkommens ist es, die Entwicklung von wirtschaftlichen Alternativen zum Anbau von Drogenpflanzen zu fördern und außerdem die regionalen Handelsverknüpfungen innerhalb der westlichen Hemisphäre zu verdichten.¹⁶²

Kolumbiens Außenhandels- und Finanzbeziehungen sind demnach teilweise von den USA abhängig. Seit 1978 erhielt Kolumbien allerdings keine Auslandshilfe mehr über USAID, da es seinen Status als Entwicklungsland überwunden hatte.¹⁶³

Mitte der 1990er Jahre war nahezu jegliche Auslandshilfe der USA an Kolumbien für die Drogenbekämpfung bestimmt.¹⁶⁴

1.1.2.2. Die kolumbianische Drogenpolitik

Seit den 1970er Jahren erhält Kolumbien von den USA Unterstützung in der Drogenbekämpfung, die sich anfangs in erster Linie auf Cannabisproduktion bezog. Mit der „Andeninitiative“, einem Drogenbekämpfungsplan der USA von 1989, wurde diese Hilfe massiv ausgeweitet und Kolumbien wurde größter Empfänger von Militärhilfe der USA in Lateinamerika.¹⁶⁵ Die finanziellen Mittel zur Unterstützung der Kolumbianer in der Drogenbekämpfung stammen aus einer Vielzahl miteinander verwobener Ausbildungs- und Finanzierungsprogramme der US-

Department of State, *1999 Country Report on Economic Policy and Trade Practices - Colombia*. März 2000. http://www.state.gov/www/economic/trade_reports/1999/colombia.html, 25.02.02.

¹⁶⁰ Vgl. DSE, *Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit - Kolumbien*.

<http://www.dse.de/za/lis/colombia/seite3.htm>, 12.02.02.

¹⁶¹ Vgl. Lessmann (1996), S. 245.

¹⁶² Vgl. Fisher, Richard, Deputy U.S. Trade Representative, *Trade Policy with the Andean Region*. Testimony on U.S. Assistance Options for the Andes before the Senate Caucus on International Narcotics Control and the Finance Committee, Subcommittee on International Trade, Washington D.C., 22.02.2000. <http://usembassy.state.gov/bogota/wwwse308.shtml>, 10.02.02.

¹⁶³ Vgl. Lessmann (1996), S. 245f.

¹⁶⁴ Vgl. Joyce (1999), S. 218.

¹⁶⁵ Vgl. Barry/ Honey (2001), S. 1. Im Jahr 2000 rangierte Kolumbien mit 806 Mio. US\$ an dritter Stelle der Empfängerländer von US-Auslandshilfe nach Israel und Ägypten. Vgl. Tarnoff/ Nowels (2001), S. CRS-12/13.

Auslandshilfe, die von verschiedenen Regierungsbehörden verwaltet werden, wobei dem Außenministerium der größte Anteil zukommt.¹⁶⁶ (Vgl Tabelle 3).

Tabelle 3 US Anti-Drogen-Hilfe an Kolumbien, FY 1996-1999 (in Mio. US\$)

Haushaltsjahr (Fiscal Year)					
Behörde	1996	1997	1998	1999	Summe
DoS ^{a)}	22,6	44,4	83,1	237,7	387,8
DoD ^{b)}	14,5	53,2	61,4	80,9	210,0
USAID ^{c)}	0	0	3,3	6,3	9,3
Summe	37,1	97,6	147,8	324,9	607,4

Quellen: DoS, DoD, USAID¹⁶⁷

a) DoS= Department of State

b) DoD= Department of Defense

c) USAID= United States Agency for International Development

Insgesamt finanzieren die USA vor allem Programme in zwei Bereichen. Erstens Programme zur militärischen Ausrüstung und Ausbildung von kolumbianischen Sicherheitskräften für den Kampf gegen die Drogen und zweitens Maßnahmen zur Eradikation von Drogenpflanzen durch Besprühung von Koka- und Schlafmohnfeldern mit Herbiziden.¹⁶⁸ Außerdem arbeiten US-Behörden mit Angehörigen der kolumbianischen Justiz an der Verbesserung des Gesetzesvollzugs, der Fahndung und der Transparenz des Justizsystems.¹⁶⁹

Mitte der 1990er Jahre stieg das Budget der Anti-Drogen-Hilfe für Kolumbien abermals drastisch an (vgl. Tabelle 3), was die Bedeutung des kolumbianischen Drogeneschäfts für die Vereinigten Staaten in dieser Zeit verdeutlicht.

Die Zertifizierung und die Betonung des Quellenansatzes von Seiten der USA haben die kolumbianische Regierung wiederholt vor Zielkonflikte gestellt. Die US-amerikanische Forderung, der Drogenbekämpfung in der kolumbianischen Innenpolitik oberste Priorität einzuräumen, ist mit den nationalen Interessen Ko-

¹⁶⁶ Vgl. Amatangelo (2001), S. 2.

¹⁶⁷ Vgl. General Accounting Office (GAO), *Drug Control. U.S. Assistance to Colombia will Take Years to Produce Results*. GAO-Report to the Chairman and Ranking Member, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, General Accounting Office, GAO-01-26, Washington D.C., Oktober 2000, S. 30.

¹⁶⁸ Barry/ Honey (2001), S. 2. Für eine nähere Erörterung von Kosten und Nutzen der Eradikationen in Kolumbien vgl. Coffin, Phillip, *Coca Eradication*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No.7, März 2001, Washington D.C. 2001.

¹⁶⁹ Vgl. Serafino (1998), S. CRS-8.

lumbiens nicht unbedingt vereinbar.¹⁷⁰ So hat vor allem die US-amerikanische Forderung nach Auslieferung kolumbianischer Drogenhändler immer wieder zu Konflikten innerhalb Kolumbiens geführt und war - unter anderen - ein Grund für die mit Drogen verbundene Gewalt in dem Land.¹⁷¹

Ein großes Hindernis für die Bekämpfung des Drogenproblems in Kolumbien durch den Staat ergibt sich aufgrund der traditionellen Schwäche der staatlichen Institutionen, die durch den seit den frühen 1980er Jahren gewachsenen Einfluß der Drogenhändler auf das politische System noch verstärkt wurde.¹⁷²

Der UN-Drogenkonvention von 1988 trat Kolumbien am 10. Juni 1994 bei.¹⁷³

1.2. Die Effektivität des Zertifizierungsinstrumentes im Fall Kolumbiens 1995-1999

I. 2.1. Drogenpolitische Maßnahmen Kolumbiens und deren Bewertung durch die US-Regierung

Zunächst soll untersucht werden, inwiefern die USA in Kolumbien zwischen März 1995 und März 1999 die unmittelbaren instrumentellen Ziele der Zertifizierung durchsetzen konnten. Da Kolumbien vornehmlich als Anbau- und Produktionsland von Drogen gilt, waren in diesem Fall die Verringerung der Anbaufläche für illegale Drogenpflanzen, die Zerstörung von Laboren zur Weiterverarbeitung von Drogenrohmaterialien zu den Endprodukten, wie etwa Kokain und Heroin, ebenso wie die Zerschlagung der Drogenkartelle wichtige Ziele, die durch das Instrument der Zertifizierung erreicht werden sollten. Für die effektive Durchset-

¹⁷⁰ Bertram und Spencer identifizieren beispielsweise in Folge der erneuten Betonung der Quellenstrategie unter Clinton ab 1994 ein solches Problem: „Andean leaders ... were balancing a different set of political and economic challenges; and many of these would only be deepened by a large-scale crackdown on the coca and cocaine trade. Their priorities sometimes conflicted with U.S. desires.“ Bertram/Spencer (2000), S. 5.

¹⁷¹ Beispielsweise erklärte das Medellín-Kartell in Reaktion auf den Abschluß eines Auslieferungsabkommens für Drogendelinquenten zwischen Kolumbien und den USA im Jahr 1989 der kolumbianischen Regierung den Krieg. Infolgedessen wurden im selben Jahr 400 Polizisten und 100 Justizbeamte ermordet. Vgl. Bertram/Spencer (2000), S. 5. Die kolumbianische Position zur Auslieferung änderte sich seit den 1970er Jahren häufig. Verschiedene kolumbianische Präsidenten veranlaßten immer wieder Auslieferungen an die Vereinigten Staaten. Roberto Steiner identifiziert dafür zwei verschiedene Motive: entweder wollte die Regierung den kolumbianischen Drogenhändlern so ihre Grenzen aufzuweisen oder den USA gefallen. Vgl. Steiner (1999), S. 170.

¹⁷² Vgl. Barry/Honey (2001), S. 1; Serafino (1998), S. CRS-3.

¹⁷³ U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), *International Narcotics Strategy Report 1996, UN Convention Signatories*, Washington D.C. 1997, [1997c].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/96narc_un_convention_data.html, 26.01.02.

zung der Drogenpolitik fehlte es in Kolumbien teilweise an adäquaten Gesetzen, deren Schaffung ebenfalls ein Ziel der Zertifizierung darstellte. Desweiteren forderten die USA von Kolumbien im untersuchten Zeitraum die Aufhebung des verfassungsmäßigen Verbotes der Auslieferung kolumbianischer Staatsbürger an die USA (Artikel 35 der kolumbianischen Verfassung von 1991), die Unterzeichnung eines bilateralen Seeabkommens und die Verbesserung der Sicherheitsstandards der kolumbianischen Gefängnisse.¹⁷⁴ Darüber hinaus sollte durch die Zertifizierung die Bekämpfung der mit dem Drogenhandel verbundenen Korruption forciert werden.

Für einen Überblick der langfristigen Entwicklung einiger drogenpolitischer Indikatoren vgl. Tabelle 4.¹⁷⁵

Bezüglich dieser Ziele unternahm Kolumbien im betrachteten Zeitraum die folgenden Maßnahmen: Die kolumbianische Polizei ist zusammen mit Einheiten des Militärs für die Durchführung der Eradikationen von Koka- und Schlafmohnfeldern zuständig. In diesem Bereich ist zu beobachten, daß die vernichtete Anbaufläche für illegale Drogenpflanzen für den Zeitraum ab März 1997 stark anstieg. Übertreffend stellte sich der Erfolg bei den Eradikationen des Jahres 1998 dar. Der

¹⁷⁴ Zu den Forderungen der USA an Kolumbien und den folgenden Ausführungen über die drogenpolitischen Maßnahmen Kolumbiens vgl. wenn nicht anders angegeben: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1995, Colombia*, Washington D.C. 1996 [1996a]. gopher://dosfan.lib.uic.edu/00ftp:DOSFan:Gopher:03%20Publications%20-%20Major%20Reports:Intl%20Narcotics%20Control%20Strategy:1996%20INC%20Strategy%20Report%20:03%20South%20America, 13.12.01; Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1996, Colombia*, Washington D.C. 1997, [1997a]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/samer96.html, 20.11.01; Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1997, Colombia*, Washington D.C. 1998, [1998a]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/samer97.html, 17.09.01; INL (1999a).

¹⁷⁵ Als Quelle dienen die Angaben des US-Außenministeriums. Diese wurden für die Jahre 1995-1999 mit der Statistik der Interamerikanischen Drogenkommission CICAD der OAS verglichen. Für Kolumbien stammen die dort angegebenen Zahlen von der Drogenbehörde des kolumbianischen Justizministeriums (*Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Justicia y del Derecho*). Diese Zahlen weichen in ihrer absoluten Größe von den US-amerikanischen teilweise erheblich nach oben ab. Die relativen Angaben, die für die Untersuchung dieser Arbeit ausschlaggebend sind, d.h. Zu- oder Abnahme eines Indikators im Vergleich zum Vorjahr, stimmen in den meisten Fällen jedoch überein. Da sich die Beurteilung der Drogenpolitik durch die USA auf die Zahlen des US-Außenministeriums stützen, sollen diese hier als Quelle dienen. Für die CICAD-Zahlen vgl. CICAD, *Statistical Summary on Drugs 2000*, <http://www.cicad.oas.org/estadísticas/resumen%202000.pdf>, 25.04.02, S. 17f.

INCSR 1998 gibt an, in dem Jahr seien 65.000 ha Kokafelder besprüht worden.¹⁷⁶ Dies zeigt, daß die Regierung Samper nach den Dezertifizierungen Kolumbiens dieses Mittel verstärkt einsetzte.¹⁷⁷ Die massive Ausweitung der Eradikationsmaßnahmen durch die Samper-Regierung wird vom OGD jedoch als politische Scheinlösung der Probleme gewertet, die vor allem der Demonstration des guten Willens dienen sollte: „Attacking coca growers, who are the weak link in the drug trade, is the easiest way to get spectacular results to impress international opinion.“¹⁷⁸

¹⁷⁶ Diese Zahl taucht allerdings in späteren Statistiken nicht mehr auf. Eine Begründung für die Lücke bei den Eradikationszahlen für Kolumbien 1998 in den Statistiken, die das DoS ab 1999 heraus gab, konnte nicht ausfindig gemacht werden.

¹⁷⁷ Vgl. OGD (1997a); vgl. Lessmann (2000), S. 346.

¹⁷⁸ Vgl. OGD (1997a).

Tabelle 4 Entwicklung drogenpolitischer Indikatoren für Kolumbien 1992-1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^{b)}	1999
1. Anbaufläche (in ha)								
Koka	38.059	40.493	49.610	59.650	72.800	98500	-	-
Schlafmohn	32.858	29.821	23.906	10.300	12.328	13.572	-	-
Cannabis	2.049	5.050	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
2. Eradikationen (in ha)								
Koka	959	793	4.910	8.750	5.600	19.000	65.000 ^{b)}	43.246
Schlafmohn	12.858	9.821	3.906	3.760	6.028	6.972	3.000 ^{b)}	-
Cannabis	49	50	14	20	-	-	-	-
3. Zerstörte Labore								
Für Kokainproduktion	224	401	560	396	861	213	311	156
Für Morphin- & Heroinproduktion	7	10	9	11	9	9	10	10
4. Beschlagnahmungen (in t)								
Kokain ^{a)}	-	32,16	62,00	41,00	41,00	44,00	84,00	31,73
Heroin/ Morphine	0,05	0,261	0,181	0,419	0,183	0,261	0,317	0,504
5. Verhaftungen								
Drogendelinquenten	1.700	2.562	2.154	1.745	1.561	1.546	1.961	-

Quelle: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State.¹⁷⁹

a) Die Angabe bezieht sich auf die Menge des Endprodukts Kokain-Hydrochlorid und dessen Vorprodukt Kokainbase.

b) Diese Zahlen wurden aus dem INCSR 1998 ergänzt, in der Statistik des INCSR 1999 bleiben hier Lücken.

Die Arbeit der kolumbianischen Polizei und ihre Kooperationsbereitschaft mit den US-Behörden wurde in allen untersuchten Jahren besonders gelobt. Ein spektakulärer Erfolg in der Strafverfolgung gelang 1995 mit der Verhaftung von drei führenden Mitgliedern des Cali-Kartells, den berüchtigten Orejuela Brüdern, Miguel und Gilberto, sowie José Santacruz Londono. Die Zahl der zerstörten Labore zur Weiterverarbeitung von Drogenrohmaterialien erreichte 1996 einen Spitzenwert, die Beschlagnahmung von Kokain war 1998 besonders erfolgreich.

1995 erließ Kolumbien erstmals ein Gesetz, das Geldwäsche als kriminellen Akt definiert. Dieses wurde jedoch von der US-Regierung als zu schwach kritisiert

¹⁷⁹ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 2001*, Washington D.C. 2002. <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8475.htm>, 25.04.02.

und daraufhin 1996 und 1997 sukzessive verschärft. Im Dezember 1996 verabschiedete der kolumbianische Kongreß ein Gesetz, das die Beschlagnahmung von Vermögenswerten aus dem Drogenhandel bis 1991 rückwirkend anwendbar machte. Das Strafmaß für Drogendelikte wurde sowohl 1996 als auch 1997 erhöht.

Den Forderungen der USA nach der Erfüllung des Auslieferungsabkommens von 1979, daß 1991 als verfassungswidrig erklärt worden war, entsprach die kolumbianische Regierung weder 1995 noch 1996. Ein besonderes Interesse formulierten die USA an der Auslieferung der inhaftierten führenden Cali-Kartell Mitglieder. Die Aufhebung des Verfassungsartikels, der die Auslieferung kolumbianischer Staatsbürger verbot, beschloß der kolumbianische Kongreß erst am 26. November 1997. Die USA kritisierten jedoch, daß die Aufhebung des Auslieferungsverbotes nicht rückwirkend galt, was die Auslieferung der Cali-Kartell Anführer weiterhin verhinderte. 1998 stimmte der Oberste Gerichtshof Kolumbiens gegen die Änderung der Klausel des Auslieferungsgesetzes, die eine Rückwirkung verbietet, was die Entscheidung des Kongresses rückgängig machte und eine Auslieferung der Köpfe des Cali-Kartells noch immer verwehrte.

Das bilaterale Seeabkommen, welches die USA 1995 forderten, unterzeichnete Kolumbien am 20. Februar 1997, kurz vor der erneuten Zertifizierungsentscheidung des US-Präsidenten. Seine Implementierung im folgenden Jahr wurde von der US-Regierung als erfolgreich bewertet.¹⁸⁰

Der 1998 gestellten Forderung nach Maßnahmen zur Unterbindung des Einsatzes von Kleinflugzeugen für den Drogenschmuggel kam Kolumbien noch im selben Jahr nach und implementierte es zu großer Zufriedenheit der USA: im Lauf des Jahres konnten in Kolumbien 54 solcher Flugzeuge beschlagnahmt werden.

Im Bereich der Gefängnissicherheit in Kolumbien stellte die US-Regierung im gesamte Zeitraum Mängel fest. 1996 entkam José Londono aus der Haft und die inhaftierten Führer des Cali-Kartells konnten ihre Geschäfte vom Gefängnis aus weiterführen. Die Sicherheit der Gefängnisse wurde nach Ansicht der US-Regierung 1997 verbessert, allerdings existierten nach Informationen der US-Botschaft in dem Jahr noch immer Aktivitäten des Drogenhandels von der Zelle aus.¹⁸¹

¹⁸⁰ Vgl. INL (1998c).

¹⁸¹ Vgl. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *1997-1998 Individual Country Statements of Explanation. Colombia*. Washington D.C.

Eine entscheidende Rolle für die Zertifizierungsentscheidungen über Kolumbien im betrachteten Zeitraum spielte die Korruption. Der Samper-Regierung hafteten während der gesamten Amtszeit der Korruptionsskandal des Wahlkampfes von 1994 und der folgende *Caso 8000* an. Obwohl einige Regierungsmitglieder, wie Justizminister Valdivieso, entschlossen gegen die Korruption vorgingen, führten die USA die Korruptheit von Exekutiv- und Legislativmitgliedern als Hauptgrund für die Dezertifizierungen 1996 und 1997 an. Die US-Regierung zeigte sich überzeugt, daß die Vorwürfe gegen Samper bezüglich der Finanzierung seiner Wahlkampagne durch Drogengelder gerechtfertigt waren, was Robert Gelbard, Staatssekretär des INL, bereits im März 1996 vor dem Kongreß ausdrückte:

„There is no doubt at this point that the Samper campaign received significant financing from Colombian drug trafficking organizations. This has been publicly acknowledged by senior Colombian officials.“¹⁸²

Auch 1998, nach der Abwahl Sampers, wurde der kolumbianischen Regierung in der Korruptionsbekämpfung nur ein „begrenzter Fortschritt“ attestiert. Präsident Pastrana hatte die Korruptionsbekämpfung jedoch zu einer der Hauptaufgaben seiner Regierung erklärt und bereits eine Woche nach seiner Wahl im Mai 1998 leitete die Strafkammer des Obersten Gerichts juristische Schritte gegen die 111 Parlamentarier ein, die im Juni 1996 Ernesto Samper von den Korruptionsvorwürfen bezüglich seines Wahlkampfes entlastet hatten.¹⁸³

Präsident Pastrana unterzeichnete bei einem ersten Staatsbesuch im Oktober 1998 in den USA eine Absichtserklärung zum gemeinsamen Drogenkampf, die sogenannte *Joint Alliance Against Drugs*. Damit demonstrierte er gegenüber den USA den Kooperationswillen der neuen Regierung in der Drogenpolitik. Bei der ersten Zertifizierungsentscheidung seit seinem Amtsantritt, im März 1999, wurde Kolumbien erstmals seit 1994 wieder vollständig zertifiziert.

Der „politische Willen“ einer Regierung zur Drogenbekämpfung und die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung stellen in der Praxis die wichtigsten Bewertungskriterien für die Zertifizierungsentscheidung dar. Robert Gelbard erklärte 1996 vor dem Kongreß die zentrale Bedeutung des „politischen Willens“:

1998 [1998c]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/indstmts.html, 28.10.01.

¹⁸² Robert Gelbard bei einer öffentlichen Anhörung vor dem *Subcommittee on the Western Hemisphere* des Repräsentantenhauses am 7. März 1996. U.S. Congress (1996), S. 5.

¹⁸³ Vgl. Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD), *Colombia*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1997/1998. Annual Report*, Paris, Oktober 1998 [1998a], S. 182-185 (184f).

„The United States can serve as a stimulus but we know that national political will, tied closely to tight controls to thwart corruption, is the most important prerequisite for any country's success in combating the drug trade.“¹⁸⁴

Die Dezertifizierungen Kolumbiens der Jahre 1996 und 1997 wurden in erster Linie mit dem Korruptionsskandal um den Wahlkampf von Ernesto Samper sowie weiterer Exekutiv- und Legislativmitglieder begründet.¹⁸⁵ Gelbard gab dazu am 14. Februar 1997 folgende Erklärung ab:

„President Clinton denied certification to Colombia March 1, 1996, because the efforts of Colombia's honest police, military, prosecutors and government officials were being undermined by corruption at the highest levels of the Colombian government and congress.“¹⁸⁶

Im März 1997 erklärte die US-Regierung die Dezertifizierung zusätzlich mit der enormen Ausweitung des Drogenanbaus in Kolumbien um ca. 30%. Robert Gelbard argumentierte bei einer Pressekonferenz zur Zertifizierungsentscheidung des Präsidenten im Außenministerium am 3. März 1997: „Denial of certification for Colombia was aimed, again, at the senior levels of the Colombian Government and reflects the increasing drug threat posed by Colombia.“¹⁸⁷

Trotz einer Reihe drogenpolitischer Maßnahmen der Samper-Regierung befand der US-Präsident 1998:

„Although the GOC [government of Colombia] has made important progress in some areas this year, the USG [United States government] cannot certify Colombia as fully cooperating with the United States on drug control, or having taken adequate steps on its own to meet the goals and objectives of the 1988 UN Drug Convention. Poor government performance in the extradition debate, lack of a concentrated effort to combat official narcotics-related corruption and still lagging enforcement of strong counternarcotics laws all argue against certification.“¹⁸⁸

Einige der unmittelbaren instrumentellen Ziele, die mit der Zertifizierung verfolgt wurden, konnten im Fall Kolumbiens offensichtlich erreicht werden. Besonders erfolgreich ist die Bilanz bei der Strafverfolgung und den Eradikationen von Koka. Ebenso wurden die Forderung nach einem bilateralen Seeabkommen und den Maßnahmen zur Verhinderung des Drogenschmuggels in Kleinflugzeugen erfüllt

<http://www.ogd.org/98rapport/gb/gb98.pdf>, 05.04.02.

¹⁸⁴ Robert Gelbard bei einer öffentlichen Anhörung vor dem *Subcommittee on the Western Hemisphere* des Repräsentantenhauses am 07.03.1996. U.S. Congress (1996), S. 5.

¹⁸⁵ Vgl. Nelson (1998a), S. 26.

¹⁸⁶ *Gelbard Testimony to House Penal on Colombian Drugs*, Washington D.C. 14.02.1997, .

¹⁸⁷ Robert Gelbard bei einer Pressekonferenz im Außenministerium am 03.03.1997. *Transcript: Albright-Gelbard Briefing on Drug Certification*, On-the-Record Briefing Secretary of State Madeleine K. Albright and Assistant Secretary Robert S. Gelbard, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs on the International Narcotics Control Strategy Report, Washington D.C. 1997.

http://208.37.97.178/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=ZLWYHOIKUGZD&CQ_QUERY_HANDLE=124130&CQ_CUR_DOCUMENT=3&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEWS=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1, 26.01.02.

und einige Gesetze mit Bezug zum Drogenhandel verschärft. Bezüglich der Auslieferung von Drogendelinquenten konnten die USA Fortschritte erzielen, jedoch ihre eigentlichen Anliegen nicht durchsetzen. Die Entwicklung der drogenpolitischen Korruption ist schwer zu beurteilen. Samper verblieb die volle Regierungsperiode im Amt. Mit Pastrana wählten die Kolumbianer 1998 einen Präsidenten, der anscheinend der Korruption als Problem des Staates größere Bedeutung beimaß als sein Vorgänger.

Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Zertifizierung zum Erreichen dieser Ziele beigetragen hat. Um dies bewerten zu können, soll zunächst analysiert werden, inwieweit die Zertifizierung im Fall Kolumbiens die sanktionstheoretischen Erfolgskriterien erfüllt.

I.2.2. Die Effektivität der Zertifizierung als Sanktionsinstrument

Die Effektivität der Wirtschaftssanktionen soll anhand der in Kapitel A.I.3. festgelegten Faktoren untersucht werden. Als erstes stellt sich die Frage, ob die gegen Kolumbien verhängten Sanktionen der Jahre 1996 und 1997 die kolumbianische Wirtschaft schädigten. Wie bereits erwähnt erließ Präsident Clinton nur die obligatorischen und nicht die diskretionären Sanktionen. Bei der Dezertifizierung 1997 wurden keine neuen Sanktionen verhängt, sondern lediglich die 1996 eingeleiteten Maßnahmen größtenteils weitergeführt.

Die Beschneidung der Auslandshilfe an Kolumbien bezog sich auf Gelder für die US-amerikanischen Anti-Drogen-Programme FMF (ca. 30 Mio. US\$), IMET (ca. 1,4 Mio. US\$) und FMS (ca. 3,6 Mio. US). Anti-Drogen-Hilfe ist zwar laut Gesetz von den Kürzungen der Auslandshilfe bei Dezertifizierung eines Landes ausgeschlossen, allerdings werden FMF und IMET über das Verteidigungsministerium finanziert und wurden so, obwohl für die Drogenbekämpfung bestimmt, zurückgehalten. Bereits im Oktober 1996 wurden die Gelder für das FMS-Programm jedoch wieder freigegeben. Im August 1997 gab Präsident Clinton auch eine Verzichtserklärung für die Kürzungen von FMF und IMET heraus, da sich herausgestellt hatte, daß einige Anti-Drogen-Programme aufgrund der Dezertifizierung nicht mehr durchgeführt werden konnten.¹⁸⁹ Der überwiegende Teil der zuvor einbehaltenen Auslandshilfe wurde somit nachträglich wieder ausbezahlt.

¹⁸⁸Vgl. INL (1998c).

¹⁸⁹ Vgl. Nelson (1998a), S. 7.

Als weiterer Bestandteil der Wirtschaftssanktionen im Rahmen der Dezertifizierung Kolumbiens wurden Investitionsgarantien für US-amerikanische Unternehmen, welche durch die *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) gewährt wurden, und Handelsfinanzierungen für US-Firmen durch die *Export-Import Bank* eingefroren.¹⁹⁰ Nach Angaben des US-Außenministeriums belief sich die Summe dieser Kredite und Darlehen an US-Firmen, die in Kolumbien investierten, in den beiden Jahren der Dezertifizierung insgesamt auf 1,5 Milliarden US\$.¹⁹¹

Die Kredite von Weltbank und Interamerikanischer Entwicklungsbank (IDB) liefen zum normalen, marktnahen Zinssatz weiter, allerdings wurden einige vergünstigte Kredite der IDB gestoppt. Eine Verhängung der potentiellen Sanktionen hätte zur Aufhebung von Handelsbegünstigungen des ATPA, der Suspendierung von Zuckerquoten, Zollstrafen und Kürzungen von Luftfrachtvereinbarungen führen können.¹⁹²

Insgesamt wird der Schaden der Sanktionierung aufgrund der Dezertifizierungen von 1996 und 1997 für die kolumbianische Wirtschaft als gering eingestuft.¹⁹³ Der kolumbianische Wirtschaftsminister, Guillermo Perry, erklärte 1996 gegenüber der *Washington Post*, die wirtschaftlichen Kosten der Dezertifizierung seien unerheblich.¹⁹⁴ Auch Saba Peralt, ein Sprecher der kolumbianischen Unternehmerrschaft, erklärte der Zeitung: „The money we are losing directly because of this decision is not much ...“¹⁹⁵

Beide weisen jedoch auf wirtschaftliche Nachteile hin, die Kolumbien indirekt durch die Dezertifizierung entstehen konnten, und zwar durch den Reputationsverlust des Landes auf internationaler Ebene, den diese Entscheidung mit sich bringt. Peralt sagt: „This decision greatly damages the image of our country“, und Wirtschaftsminister Perry bemerkt, die eigentlichen negativen Auswirkungen beständen darin, daß ausländische Investoren sich von dem Land abwendeten.¹⁹⁶ Aufgrund der Einbindung Kolumbiens in die internationalen Finanzmärkte und

¹⁹⁰ Vgl. Serafino (1998), S. CRS-5f.

¹⁹¹ Vgl. Nelson (1998a), S. 6.

¹⁹² Vgl. Serafino (1998), S. CRS-6; vgl. Nelson (1998a), S. 27f.

¹⁹³ Vgl. Nelson (1998a), S. 26; vgl. Joyce (1999), S. 218; vgl. Farah, Douglas, *U.S. Deepens Bogotá Leader's Crisis; Decertification Carries Political Punch But Lesser Economic Impact*. In: *The Washington Post* v. 02.03.1996, S. 16.

¹⁹⁴ Vgl. ebd.

¹⁹⁵ Zitiert in: ebd.

¹⁹⁶ Vgl. ebd.

den Welthandel, kann eine schlechte Reputation auf internationaler Ebene zu wirtschaftlichen Nachteilen führen. Dies bestätigt auch Lessmann:

„Weit entscheidender für die Aufnahme des ‚Kampfes gegen den Drogenhandel‘ dürften in Kolumbien insgesamt die Sorge um das Ansehen in der Welt im Hinblick auf den Außenhandel und die Finanzbeziehungen ... gewesen sein.“¹⁹⁷

Hinzu kommt, daß die meisten Staaten, die der Zertifizierung unterzogen werden, die Note „vollständig zertifiziert“ erhalten. Durch die Dezertifizierung wurde Kolumbien in eine Reihe mit einer Gruppe von Staaten gestellt, die nahezu in jedem Jahr dezertifiziert und damit von den USA als *pariah-states* (= „Außenseiterstaaten“) stigmatisiert werden: Afghanistan, Burma, Iran, Syrien - Staaten, die ohnehin keine guten Beziehungen zu den USA unterhalten.¹⁹⁸ Die Dezertifizierung Kolumbiens bedeutete damit auch eine erhebliche Degradierung des Landes, das ehemals ein wichtiger Partner der USA in Lateinamerika war.

Wie die Betrachtung der drogenpolitischen Maßnahmen Kolumbiens gezeigt hat, unternahm die Sampers Regierung besonders im Jahr 1997 eine Reihe von Aktivitäten: Joyce schreibt: „In 1997 (...) in hopes of staving off such an outcome [i.e. decertification], Colombia capitulated to just about every US demand.“¹⁹⁹

Der Zusammenhang zwischen dem Erlaß dieser Maßnahmen und der Zertifizierung wird vor allem an den gezielten *last-minute*-Zugeständnissen an die USA kurz vor dem Datum der Zertifizierungsentscheidung von 1997 und an den Lobbyaktivitäten der kolumbianischen Regierung deutlich. Am 19. Februar wurde in einer Sondersitzung des Kongresses ein Paket drogenpolitischer Reformgesetze verabschiedet, am 20. Februar 1997 unterzeichnete die kolumbianische Regierung das seit 1995 geforderte bilaterale Seeabkommen. Zusätzlich schickte Samper den kolumbianischen Polizeichef und einige Kabinettsmitglieder vor der Zertifizierungsentscheidung Ende Februar nach Washington, um für die Zertifizierung Kolumbiens Lobby zu betreiben. Zusätzlich hatte die kolumbianische Regierung in US-amerikanischen Tageszeitungen ganzseitige Werbeanzeigen geschaltet, auf denen beschrieben wurde, welche Anstrengungen Kolumbien in der Drogenbe-

¹⁹⁷ Lessmann (1996), S. 251.

¹⁹⁸ Vgl. Joyce (1999), S. 212; Farah (1996). Eine Auflistung der Zertifizierungsergebnisse für alle Staaten, die zwischen 1986 und 2000 der Bewertung unterzogen wurden, findet sich bei Spencer/Amatangelo (2001), S. 4.

¹⁹⁹ Joyce (1999), S. 218.

kämpfung unternommen hatte.²⁰⁰ In Washington und Miami organisierten sich 1997 außerdem kolumbianische Immigranten in Lobbygruppen wie der „*Coalition to Certify Colombia*“.²⁰¹ Dennoch wurde Kolumbien im März 1997 erneut dezertifiziert.

Im folgenden Jahr, 1998, dagegen betrieben weder die kolumbianische Regierung noch die kolumbianischen Immigranten in den USA Lobby. Dies kann zum einen als Resignation aufgrund der gescheiterten Anstrengungen des Vorjahres gewertet werden. Verschiedene Quellen vertreten die Ansicht, daß die USA nicht zertifizierten, da Samper weiterhin im Amt blieb.²⁰²

Zum anderen erklärte der kolumbianische Botschafter in Washington, Juan Carlos Esguerra, im März 1998, daß Kolumbien, nachdem die Folgen der zweimaligen Dezertifizierung sichtbar geworden waren, die Angst vor dieser Drohung verloren hätte. Der *New York Times* sagte er:

„When we didn't know what it would mean to be decertified, we were terribly worried that it would have catastrophic effects... Once you know the impact, you know you can handle it.“²⁰³

Die Sanktionsandrohung war demzufolge vor der ersten Dezertifizierung Kolumbiens größer als danach. Dies spricht dafür, daß die von Eland beschriebene „Angst vor dem Unbekannten“ für die Handlungen der kolumbianischen Regierung einen wichtigen Faktor darstellten.

Mit den Dezertifizierungen verlor das Zertifizierungsinstrument im Falle Kolumbiens jedoch aus verschiedenen Gründen mehr und mehr an Glaubwürdigkeit:

Erstens unterminierte der geringe wirtschaftliche Schaden das Drohpotential dieses Instrumentes. Nach zweimaliger Dezertifizierung mit geringen negativen Auswirkungen für Kolumbien schwand damit auch die „Angst vor dem Unbekannten“. Zum einen, da Kolumbien nun um die Folgen wußte, und zum anderen, da diese nur geringen direkten wirtschaftlichen Schaden verursacht hatten.

Zweitens wurde die Glaubwürdigkeit der Dezertifizierung zusätzlich durch die nachträgliche Aufhebung einiger Maßnahmen und durch organisatorische Mängel bei der Implementierung der Sanktionen beeinträchtigt. Drei Wochen nach

²⁰⁰ Vgl. Golden, Tim, *In Drug War, America Barks but Fear of Bite Fades*. In: *The New York Times* v. 01.03.1998, S. 16.

²⁰¹ Vgl. Constable, Pamela, *U.S. is Asked to Recognize Colombia's Anti-Drug Steps*. In: *The Washington Post* v. 28.02.1997, S.6.

²⁰² Vgl. u.a. Joyce (1999), S. 218; vgl. Schemo, Diana Jean, *Colombia Cited for a 2d Year for Drug Trade*. In: *The New York Times* v. 01.03.1997, S. 6.

der zweiten Dezertifizierung schlug Clinton bereits ein zusätzliches Paket von 30 Mio. US\$ an Anti-Drogen-Hilfe und zusätzlichen Staatsgarantien für Investitionen von US-Firmen in Kolumbien vor.²⁰⁴ Das *General Accounting Office* kritisiert zudem: „The State Department in conjunction with other executive branch agencies, took about 8 months to decide how much of this aid could continue to be provided.“²⁰⁵ Eine konsequente Implementierung der Sanktionen blieb demnach aus.

Drittens führten die erheblichen drogenpolitischen Anstrengung der Regierung Samper zwischen März 1996 und März 1997 nicht zur Zertifizierung. Die Bemühungen um ein „gute“ Drogenpolitik wurden nicht belohnt, weshalb sich für Kolumbien im folgenden Jahr der Anreiz verminderte, den Forderungen der USA nachzukommen.

Für die Glaubwürdigkeit der Zertifizierung als Sanktionsinstrument spricht die Argumentation der US-Regierung in Bezug auf die Korruptionsfälle in Regierung und Legislative Kolumbiens. Das Zertifizierungsgesetz wird in diesem Punkt konsequent angewendet, da der Korruption in dem Gesetz großes Gewicht gegeben wird. Daß die USA die Korruptionsskandale nicht durchgehen ließen, sondern Kolumbien dafür dezertifizierten, trägt ebenfalls zur Glaubwürdigkeit dieses Instrumentes bei.

Die Reaktionen der kolumbianischen Bevölkerung auf die Dezertifizierung waren gemischt. Mitte 1996 forderten laut OGD kolumbianische Wirtschaftskreise den Rücktritt Sampers aus Angst vor den ökonomischen Folgen des Korruptionsskandals in der Regierung, was jedoch erfolglos blieb.²⁰⁶ Viele Kolumbianer machten die Person Samper für die Dezertifizierungen verantwortlich. Ihrer Meinung nach hatte dieser mit seinem Korruptionsskandal die Konfrontation mit den USA heraufbeschworen.²⁰⁷ Andererseits hatte die Dezertifizierung eine integrative Wirkung innerhalb Kolumbiens in dem Sinne, daß sie als Folge des verletzten Nationalstolzes der Kolumbianer eine Welle von Nationalismus hervorrief.²⁰⁸

²⁰³ Zitiert in: Golden (1998).

²⁰⁴ Vgl. *U.S. Plans More Help in Colombia's Drug Fight*. In: *The New York Times* v. 19.03.1997, S. 5.

²⁰⁵ Vgl. Nelson (1998a), S. 7.

²⁰⁶ Vgl. OGD (1997a).

²⁰⁷ Vgl. Golden (1998).

²⁰⁸ Vgl. Joyce (1999), S. 217; Farah (1996).

Einige Autoren sehen die innenpolitische Wirkung in den USA als wichtige Motivation für die Entscheidung Clintons im März 1996, Kolumbien zu dezertifizieren. Sie beurteilen diese Entscheidung als ein Element in einer Reihe von Maßnahmen, die Clinton im US-Wahljahr 1996 unternahm, um sich gegen den republikanischen Vorwurf zu wehren, er sei „soft on drugs.“ Mit der Dezertifizierung Kolumbiens konnte er beweisen, daß er eine härtere Linie in der Drogenpolitik anstrebte.²⁰⁹

Durch die Dezertifizierung Kolumbiens ergaben sich wirtschaftlichen Kosten für US-Unternehmen. Nach Angaben des GAO entgingen US-Firmen in Kolumbien Gewinne in Höhe von 875 Mio. US\$, ebenso wie Investitionskredite. Der tatsächliche Schaden für die US-Wirtschaft blieb unklar, kann jedoch insgesamt als gering eingestuft werden.²¹⁰

1.3. Zusammenfassung und Bewertung

Im Falle Kolumbiens wird deutlich, daß die USA mit Hilfe des Zertifizierungsinstrumentes, innerhalb gewisser Grenzen, eine Reihe von unmittelbaren instrumentellen Zielen durchsetzen konnten. Die direkten Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen scheinen für das Erreichen der unmittelbaren Ziele weniger wichtig gewesen zu sein als die symbolische Wirkung der Sanktionierung und die Ungewißheit in Hinblick auf die wirtschaftliche Schädigung, die sich nach den Worten des kolumbianischen Botschafters ab 1998 jedoch erheblich verringerte.

Die Reduzierung der Anbaufläche von Drogenpflanzen und die Eindämmung von Korruption waren im Fall Kolumbiens Ziele von besonderer Wichtigkeit.

Eine Verringerung des Drogenangebotes konnte in dem betrachteten Zeitraum jedoch nicht erzielt werden. Trotz intensiver Besprühungen wurde die Anbaufläche für Koka ausgeweitet. Dies weist darauf hin, daß diese Maßnahme, zu deren Intensivierung die Zertifizierung offensichtlich in entscheidender Weise beigetragen hat, für die Lösung des Drogenproblems nicht sehr effektiv war. Werden Drogenanbauplantagen vernichtet, entstehen in anderen Gebieten neue. Dies wiederum stellt den angebotsorientierten Ansatz der Drogenbekämpfung generell in Frage. Wenn die Vernichtung von Drogenanbau und -produktion nicht zu einer Reduzierung des Drogenangebotes führt, liegt die Vermutung nahe, daß bei beste-

²⁰⁹ Vgl. Joyce (1999), S. 214f; Youngers (1997); Thomas, Pierre/ Devroy, Ann, *U.S. Faults Colombia's Drug Effort; Administration Revokes Eligibility for Most Aid*. In: *The Washington Post* v. 02.03.1996, S. 1.

hender Nachfrage nach illegalen Betäubungsmitteln die Vernichtung des Angebotes an einem Ort lediglich zur Verlagerung der Produktion führt.

Diese These wird verstärkt durch die Bilanz bezüglich des mittelbaren instrumentellen Zieles der Zertifizierung, der Reduzierung des Drogenangebotes auf dem US-Markt. Die Preise für Heroin und Kokain sind seit dem Bestehen des Zertifizierungsgesetzes erheblich gesunken.²¹¹ Das Angebot von Kokain auf dem US-Markt hat sich ausgeweitet.²¹² Während die Vernichtung der Anbauflächen in den Produktionsstaaten nur ein Element der Angebotsreduzierung ausmacht, spiegelt sich in den Großhandelspreisen für Kokain und Heroin auf dem US-Markt der Erfolg der Gesamtstrategie wider. Die Ineffektivität in Hinblick auf das Erreichen des mittelbaren Ziels dem Zertifizierungsinstrument zuzuschreiben, wäre nach Jentleson eine falsche negative Interpretation des Kausalzusammenhanges zwischen der Sanktionierung und ihrer Effektivität. Nicht die Zertifizierung ist demnach für den Mißerfolg verantwortlich, sondern die Gesamtstrategie, da mittels der Zertifizierung an sich augenscheinlich sehr wohl einige der angestrebten unmittelbaren instrumentellen Ziele erreicht wurden.

Die Verbreitung von Korruption in einem Land kann nicht direkt gemessen werden. Dennoch bleibt festzuhalten, daß der Regierungswechsel in Kolumbien 1998 und die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung von Seiten der neuen Regierung Pastrana darauf hinweisen, daß das Thema der Korruption von der neuen Regierung als Problem gesehen wurde, das bekämpft werden muß. Trotz der Schwierigkeit herauszufinden, inwieweit dieser Wandel der kolumbianischen Regierung gegenüber dem Problem der Korruption auf das Zertifizierungsgesetz zurückzuführen ist, ist es jedoch wahrscheinlich, daß die stärkere Wahrnehmung der Korruption in Kolumbien auf internationaler Ebene, die durch die Zertifizierung bewirkt wurde, die Entscheidung zur Korruptionsbekämpfung beeinflusst hat.

Nach den Kriterien der Nettobewertung von Sanktionsfällen von Jentleson kann am Fallbeispiel Kolumbiens ein gewisser *backfiring*-Effekt beobachtet werden, da

²¹⁰ Nelson (1998a), S. 6.

²¹¹ Der Großhandelspreis für ein Gramm reinen Kokains lag 1982 bei ca. 180 US\$, 1995 bei knapp 60 US\$, zwischen 1996 und 1999 um die 50 US\$. Für reines Heroin betrug der Großhandelspreis 1982 ca. 1200 US\$. 1990 lag er bei 850 US\$, 1995 bei 450 und 1999 unter 400 US\$. Vgl. ONDCP (2001), S. 115 u. 117.

²¹² Vgl. OGD (1998), S. 180; Amatangelo/ Garrido (2001).

die Dezertifizierung des Landes die Sympathie der kolumbianischen Bevölkerung für ihre Regierung steigerte, wie Joyce bestätigt:

„US disapproval of Colombian President Ernesto Samper, trenchantly expressed as the reason for Colombia's decertification in 1996, had precisely the opposite effect to that intended by creating a wave of popular nationalism that helped keep a generally unpopular president in power.“²¹³

Die wirtschaftlichen Kosten, die in den USA durch die Sanktionierungen Kolumbiens der Jahre 1996 und 1997 entstanden sind, können als gering eingestuft werden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Zertifizierung als Instrument politischer Einflußnahme im Fall Kolumbiens bedingt erfolgreich war, aber das Gesamtziel, nämlich die Reduzierung des Kokainangebotes aus Kolumbien, nicht erreicht werden konnte.²¹⁴ Der Zertifizierung kann in diesem Fall demnach begrenzte Effektivität für die Drogenpolitik der USA zugesprochen werden.

II. Der Fall Mexiko

II.1. Bilaterale Beziehungen zwischen Mexiko und den USA

Mexiko und die USA blicken auf eine bewegte Geschichte bilateraler Beziehungen zurück.²¹⁵ Das besondere Verhältnis der beiden Nachbarländer wird durch ihre geographische Lage zueinander nachhaltig beeinflußt. Eine ca. 3200 km lange Grenze trennt einerseits die beiden Staaten voneinander und andererseits die wirtschaftlich und politisch potente Supermacht USA vom „unterentwickelten“ Lateinamerika (gleichzeitig auch die „angelsächsische“ von der „hispanischen“ Welt mit all ihren Mentalitätsunterschieden).²¹⁶

²¹³ Joyce (1999), S. 217. Vgl. auch Farah (1996).

²¹⁴ Allerdings kann nicht überprüft werden, wie sich das Gesamtziel entwickelt hätte, wenn es das Zertifizierungsgesetz nicht gäbe.

²¹⁵ Für eine historische Darstellung der Beziehungen der USA und Mexiko vgl. Coatsworth, John H., *The United States and Democracy in Mexico*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 141-155.

²¹⁶ Geographisch wird Mexiko zu Nordamerika gerechnet. Die Bezeichnung "Lateinamerika" schließt jedoch alle Länder des amerikanischen Kontinents ein, die ehemaligen Kolonien eines europäischen Landes sind, in dem eine romanische Sprache gesprochen wird. In kultureller, histo-

Aus sicherheitspolitischen Gründen ist den USA an der wirtschaftlichen und politischen Stabilität des südlichen Nachbarn gelegen, der heute den Status eines Schwellenlands einnimmt. Bei Krisen in Mexiko ist mit einer Erhöhung des Migrationsdrucks in die USA zu rechnen.

Die wichtigsten Themen in den bilateralen Beziehungen zwischen Mexiko und den USA in den 1990er Jahren waren Wirtschaft, Migration und Drogenhandel.²¹⁷

II.1.1. Wirtschaftliche Beziehungen und NAFTA

Seit dem 1. Januar 1994 bilden Mexiko und die USA zusammen mit Kanada eine Freihandelszone, die mit dem *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) geschaffen wurde. Seither prägt NAFTA die mexikanisch-US-amerikanischen Beziehungen. Joachim Lange sieht den Abschluß des Freihandelsabkommens im umfassenden Kontext der außenpolitischen Beziehungen zwischen Mexiko und den USA, der über den wirtschaftlichen Nutzen (der für die USA als gering eingeschätzt wurde) weit hinaus geht:

„NAFTA kann als Versuch der Fixierung eines Reformprozesses betrachtet werden, der von der US-Regierung nicht nur in wirtschaftlicher sondern auch in außenpolitischer Hinsicht begrüßt werden konnte, da seit der mexikanischen Revolution [1910-1917], besonders aber seit den 70er Jahren, das Verhältnis zwischen den USA und Mexiko immer wieder durch Konflikte getrübt worden war (...).“²¹⁸

Schon vor NAFTA waren die USA der wichtigste Handelspartner Mexikos; mit dem Freihandelsabkommen hat sich dieser Trend intensiviert. Die Exporte Mexikos in die USA machten 1993 etwa 82% der Gesamtausfuhr aus, 1998 waren es ca. 87,5%. Die Importe aus den USA betragen 1993 und 1998 rund 74% aller Einfuhren nach Mexiko.²¹⁹ Hauptexportgüter Mexikos sind Rohöl, Mineralölprodukte, Kaffee, Silber, Maschinen, Motorfahrzeuge, Baumwolle und Elektroartikel.²²⁰ Mexikos Wirtschaft ist in den 1990er Jahren stark in die internationalen Finanz-

rischer und sprachlicher Hinsicht sowie in Hinblick auf seine sozialen und wirtschaftlichen Probleme ist Mexiko daher mit den anderen Staaten Lateinamerikas verbunden. Bis Anfang der 1980er Jahre galt Mexiko als Entwicklungsland und war zusammen mit anderen Entwicklungsländern in der *Gruppe 77* organisiert.

²¹⁷ Vgl. Lange, Joachim, *Die Politische Ökonomie des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA: erwartete wirtschaftliche Auswirkungen, Interessengruppen und der handelspolitische Entscheidungsprozeß*. Frankfurt a. M. 1998, S. 197.

²¹⁸ Ebd., S. 196.

²¹⁹ Vgl. CIA, *The World Factbook 1995, Mexico*.

<http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact95/wf950159.htm>, 10.02.02; CIA, *The World Factbook 1999, Mexico*. <http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact99/211.htm>, 10.02.02.

²²⁰ Vgl. ebd.

und Kapitalmärkte eingebunden.²²¹ Von den ausländischen privaten Direktinvestitionen in Mexiko stammen mehr als die Hälfte aus den USA.²²²

Für die USA ist Mexiko weltweit der drittgrößte Handelspartner und hat 1997 Japan als ihren zweitwichtigsten Exportmarkt abgelöst. Das bilaterale Handelsvolumen nahm in den 90er Jahren rasant zu: 1989 hatte es einen Umfang von 53 Mrd. US\$, 1994 stieg es auf 100,3 Mrd. US\$ und 1998 erreichte es 174 Mrd. US\$.²²³

Die Bedeutung des Handels hat für die US-Wirtschaft seit den 1970er Jahren erheblich zugenommen; in erster Linie in Folge eines anhaltenden Leistungsbilanzdefizits, was auch dem Handel mit Mexiko einen höheren Stellenwert gab.

Das wichtigste Exportgut Mexikos für die USA ist Erdöl.²²⁴ Die USA haben einen großen Bedarf an diesem Rohstoff (ein Viertel des Weltverbrauches geht in die USA) und sind hier in hohem Maße importabhängig. Die US-Wirtschaft kann, wie sich in den Ölkrisen der 1970er Jahre zeigte, empfindlich auf plötzliche Verknappung des Erdölangebotes reagieren. Deshalb sind die USA an der Sicherung und Diversifizierung ihrer Bezugsquellen von Erdöl interessiert.²²⁵

Das Verhältnis der wirtschaftlichen Abhängigkeit von Mexiko und den USA ist jedoch sehr asymmetrisch: Während die Exporte Mexikos in die USA in den Jahren vor dem NAFTA-Abschluß 14% des mexikanischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) ausmachten, war es bei den Exporten der USA nach Mexiko nur 1% des BIP der USA.²²⁶

Während die Regierungen von Salinas und Bush senior bzw. Clinton den Abschluß von NAFTA forcierten, äußerte vor allem der US-amerikanische Kongreß seine Bedenken bezüglich einer Freihandelszone mit dem südlichen Nachbarn, die auch in der US-Bevölkerung und den Medien verbreitet waren.²²⁷ Eine bedeutende Rolle spielte dabei die Sorge vor der Ausweitung des Drogenhandels als Folge

²²¹ Vgl. Sommerhoff, Gerhard/Weber, Christian, *Mexiko*, Darmstadt 1999, S. 294ff.

²²² 1995 betragen die ausländischen privaten Direktinvestitionen in Mexiko insgesamt 9,5 Mrd. US\$, 1996 7,6 Mrd. US\$ (Rückgang in Folge der Peso-Krise), 1997 8,9 Mrd. US\$, 1998 9,0 Mrd. US\$. Vgl. Smith (2000), S. 96f.

²²³ Vgl. ebd., S. 95.

²²⁴ Die Existenz der großen Erdölvorkommen in Mexiko wurde erst Mitte der 70er Jahre bekannt. Vgl. Lange (1998), S. 198.

²²⁵ Vgl. ebd., S. 197f.

²²⁶ Vgl. Smith (2000), S. 93f.

²²⁷ Vgl. Andreas (2000), S. 53; vgl. Pastor, Robert A., *The Clinton Administration and the Americas. Moving to the Rhythm of the Postwar World*. In: Lieber, Robert J., *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*. New York (u.a.) 1997, S. 246-270 (251).

der weiteren Öffnung der Grenzen und der Erhöhung des Güter- und Personenverkehrs zwischen beiden Ländern.²²⁸

In den Jahren 1994/'95 erlitt Mexiko eine schwere Wirtschafts- und Finanzkrise (sog. "Tequila-Krise" oder "Peso-Krise"). Mexikos Präsident Ernesto Zedillo reagierte darauf, indem er eine Reihe von wirtschaftlichen Reformen erarbeitete. US-Präsident Clinton setzte gegen republikanischen Widerstand im Kongreß einen 50 Mrd. US\$ umfassenden Hilfskredit für Mexiko durch.²²⁹ Die schnelle Rückzahlung dieses Kredites stärkte das Vertrauen der USA in den neuen Freihandelspartner und trug damit insgesamt zu einem freundschaftlichen Verhältnis beider Staaten bei.²³⁰

II.1.2. Die Drogenpolitik Mexikos

In Hinblick auf die Drogenproblematik ist ebenfalls die geographische Lage der USA und Mexiko zueinander ein zentraler Aspekt. Mexiko war in den 1990er Jahren das Haupttransitland für Kokain, das aus Südamerika in die USA gelangte, und produzierte zudem selbst große Mengen an Heroin, Marihuana und Amphetaminen.²³¹ Zudem hatte sich Mexiko zu einem bedeutenden Zentrum für die Wäsche von Drogengeldern entwickelt.²³²

Eine umfassende Kontrolle der Grenze zwischen beiden Staaten ist aufgrund ihrer Länge und des enormen Volumens des Grenzverkehrs unmöglich; ein Problem, was sich durch NAFTA verstärkte.²³³ Mexiko ist Anrainer der Karibik und des Pazifiks, so daß die Drogentransitstrecken sowohl an die Ost- als auch an die Westküste der USA verlaufen. Insgesamt wird Mexiko aufgrund seiner Bedeutung für den internationalen Drogenhandel, vor allem in seiner Funktion als Eingang-

²²⁸ Vgl. Andreas (2000), S. 58.

²²⁹ Der Kredit setzte sich zusammen aus 25 Mrd. US\$ eines wenig verwendeten Not-Fonds des US-Finanzministeriums (*U.S. Treasury emergency Exchange Stabilization Fond*) sowie Krediten von internationalen Finanzinstitutionen. Vgl. Smith (2000), S. 172f.

²³⁰ Vgl. ebd.

²³¹ Vgl. Nelson, Benjamin F., *Drug Control. Status of Counternarcotics Efforts in Mexico*. Testimony before the Subcommittee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice, Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives; and the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate. General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-98-129, 18.03.1998 [1998b], S. 1; OGD, *Mexico*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1997/1998. Annual Report*, Paris, Oktober 1998 [1998b], S. 200-204 (200).

²³² Vgl. OGD (1997b); Nelson, Benjamin F., *Drug Control. Update on U.S.-Mexican Counternarcotics Activities*. Testimony before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-99-98, 04.03.1999, Washington D.C. 1999, S. 1.

²³³ Vgl. Vélez Quero, Silvia Elena, *La Guerra contra las drogas y la frontera México-Estados Unidos*. In: del Olmo, Rosa/ Cimadamare, Alberto D. (Hrsg.), *Drogas: el conflicto de fin de siglo*. Nueva Sociedad 2/1997, Caracas 1997, S. 39-52 (46); Andreas (2000), S. 74ff.

stor von Drogen in die USA (die hauptsächlich aus Lateinamerika, teilweise aber auch aus Asien eingeführt werden), als Bedrohung wahrgenommen. Das US-Außenministerium äußerte Mitte der 1990er Jahre: „No country in the world poses a more immediate narcotics threat to the United States than Mexico.“²³⁴

Anfang der 1980er Jahre begünstigten zwei Entwicklungen die Ausweitung des mexikanischen Drogenhandels und den Aufstieg Mexikos zum wichtigsten Transitland für Drogen in die USA: zum einen die internationale Öffnung der mexikanischen Wirtschaft, zum anderen die Tatsache, daß die kolumbianischen Drogenkartelle aufgrund der verstärkten Drogenfahndung von US-Behörden auf den bisherigen Transportwegen durch die Karibik nach neuen Schmuggelrouten in die Vereinigten Staaten suchten.²³⁵ War die Menge Kokain, die Anfang der 1980er Jahren durch Mexiko in die USA gelangten, noch unerheblich, so erreichte 1989 ein Drittel des für den US-Markt bestimmten Kokains sein Ziel über Mexiko, in den 1990er Jahren wurde die Menge auf 60-80% geschätzt.²³⁶ Zudem galt Mexiko in dieser Zeit als Quelle von ca. 80% des im Ausland angebauten Marihuanas auf dem US-Markt und von 80% der Chemikalien, die für die Herstellung von Amphetaminen benötigt werden.²³⁷

Die Organisationsstrukturen der mexikanischen Drogenpolitik der 1990er Jahre entstanden in der Zeit der NAFTA-Verhandlungen unter Salinas. Aufgrund der NAFTA-Skepsis in den USA drängte die US-Regierung auf eine forsche Anti-Drogen-Kampagne Mexikos. Salinas, der das Interesse an NAFTA teilte, gründete eine Reihe von drogenpolitischen Institutionen, unterzeichnete 1990 die UN-Drogenkonvention von 1988 und verschiedene Kooperationsabkommen mit den USA. Er orientierte sich bei der Organisation der mexikanischen Drogenpolitik an den Strukturen der US-Drogenpolitik. Zudem formulierte er als erster mexikanischer Präsident Drogen als Bedrohung der nationalen Sicherheit seines Landes.²³⁸ Zum Ende der Amtszeit Salinas' wurde die drogenpolitische Kooperation mit den

²³⁴ Vgl. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1995, Mexico*, Washington D.C. 1996, [1996b]. [gopher://dosfan.lib.uic.edu/00ftp:DOSFan:Gopher:03%20Publications%20-%20Major%20Reports:Intl%20Narcotics%20Control%20Strategy:1996%20INC%20Strategy%20Report%20:04%20Canada%20Mexico](http://dosfan.lib.uic.edu/00ftp:DOSFan:Gopher:03%20Publications%20-%20Major%20Reports:Intl%20Narcotics%20Control%20Strategy:1996%20INC%20Strategy%20Report%20:04%20Canada%20Mexico), 13.12.01.

²³⁵ Vgl. OGD, *Mexico*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1995/1996. Annual Report*, Paris, September 1997, http://www.ogd.org/rapport/gb/RP14_1_Mexique.html, 05.04.02; Andreas (2000), S. 51f; Vélez Quero (1997), S. 39.

²³⁶ Vgl. Andreas (2000), S. 52; Storrs (1998a), S. CRS-2.

²³⁷ Vgl. ebd.

²³⁸ Vgl. Andreas (2000), S. 53ff.

USA jedoch aufgrund von bilateralen Spannungen verringert. Von 1993 bis 1995 verweigerte die mexikanische Regierung jegliche Annahme von US-amerikanischer Anti-Drogen-Hilfe, was zu einer „Mexikanisierung“ der Drogenpolitik führte.²³⁹ Aufgrund der schlechten Wirtschaftslage und der zunehmenden Ausweitung des Drogenhandels gab Mexiko diese Haltung jedoch 1995 wieder auf.²⁴⁰ Generell ist die mexikanische Drogenpolitik jedoch weit weniger von US-Hilfen abhängig als die kolumbianische.

Tabelle 5 Anti-Drogen-Hilfe der USA an Mexiko, 1997-1999 (in Mio. US\$)

Haushaltsjahr (Fiscal Year)				
Behörde	1997	1998	1999	Summe
DoS	5,0	5,0	8,0	18,0
DoJ			2,0	2,0
DoD	61,9	22,1	8,9	92,9
Summe	66,9	27,1	18,9	112,9

Quellen: US-Botschaft in Mexiko, US-Verteidigungsministerium (DoD)²⁴¹

In den 1990er Jahren wechselte die Unterstützung der Drogenpolitik Mexikos und Kolumbiens durch die USA in dem Maße, wie sich die Betonung von Quellenansatz und *border interdiction* ablösten.²⁴² Mexiko wird, obwohl es auch ein bedeutendes Quellenland von Drogen ist, in den Programmen der auswärtigen Drogenpolitik der USA vornehmlich als Transitland behandelt; d.h. die USA finanzieren vor allem Programme der polizeilichen Fahndung und der Grenzüberwachung.²⁴³ Weitere Mittel zur Durchführung dieser Maßnahmen werden durch Budgets für die Drogenkontrolle innerhalb der USA zur Verfügung gestellt, wie z.B. Gelder für die Sicherung der Grenze zwischen den USA und Mexiko. Diese gelten folglich nicht als Anti-Drogen-Hilfe an Mexiko und tauchen in obiger Statistik nicht auf (vgl. Tabelle 5). Das Budget für die Grenzsicherung im Südwesten der USA

²³⁹ Die mexikanische Regierung erklärte 1993, selbst alle Kosten der Drogenbekämpfung übernehmen zu wollen. Die Kürzung der Budgets führte dazu, daß einige Anti-Drogen-Programme in Mexiko beschnitten werden mußten, besonders das US-Personal wurde reduziert. Vgl. Ford (1996), S. 5f.

²⁴⁰ Vgl. Nelson (1998b), S. 3.

²⁴¹ Nelson (1999), S. 4.

²⁴² Mit der *Presidential Decision Directive 14* von November 1993 wurde der Schwerpunkt der finanziellen Unterstützung der Drogenbekämpfung von der Transitzone Mexiko und Karibik auf die Quellenländer Bolivien, Kolumbien und Peru verlagert. Das Budget für die Transitzone fiel von 1 Mrd. US\$ im FY 1992 auf 569 Mio. US\$ im FY 1995. Vgl. Ford (1996), GAO/T-NSIAD-96-239, S. 5.

²⁴³ Vgl. Nelson (1998b), S. 2.

hat in den 1990er Jahren stark zugenommen (für verschiedene Exekutivbehörden im Zeitraum von 1993 bis 1997 zwischen ca. 70% und 164%).²⁴⁴

Auch in Mexiko ist das Problem der Korruption weit verbreitet. Die traditionell klientelistischen Strukturen der Gesellschaft und des politischen Systems sowie die rund 70jährige Alleinregierung der Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI) begünstigten diese Entwicklung.²⁴⁵ Das Problem der mit dem Drogenhandel verbundenen Korruption breitete sich in Mexiko seit der Salinas-Ära trotz höherer Strafen immer weiter aus.²⁴⁶ Vor allem den mexikanischen Drogenkartellen, dem Tijuana-, Juárez- und dem Golf-Kartell, wurden in den 1990er Jahren gute Kontakte zu Politikern und staatlichen Beamten nachgesagt.²⁴⁷ Eine Folge von und Indiz für die Zunahme der Korruption ist der Anstieg von Morden und politischen Skandalen, die mit dem Drogenhandel in Verbindung stehen, in dieser Zeit.²⁴⁸

Auch Präsident Zedillo erklärte bei seinem Amtsantritt 1994 Drogen zu "Mexikos Bedrohung Nummer Eins".²⁴⁹ Unter seiner Regierung wurde die drogenpolitische Kooperation mit den USA wieder verstärkt.²⁵⁰

Im Gegensatz zu Kolumbien konnte Mexiko in offiziellen Dokumenten die Definition des Drogenproblems als *gemeinsames* Problem der USA und Mexikos durchsetzen.²⁵¹

II.2. Die Effektivität des Zertifizierungsinstrumentes im Fall Mexikos 1995-1999

II.2.1. Drogenpolitische Maßnahmen Mexikos und deren Bewertung durch die US-Regierung

Aufgrund der Rolle Mexikos im internationalen Drogenhandel sind wichtige unmittelbare Ziele, die durch die Zertifizierung erreicht werden sollen, die Ausweitung und erfolgreiche Ausübung der Drogenfahndung, die Bekämpfung der Kor-

²⁴⁴ Vgl. Andreas (2000), S. 51, Anm.1.

²⁴⁵ Vgl. OGD (1997b).

²⁴⁶ Vgl. Andreas (2000), S. 61.

²⁴⁷ Vgl. OGD (1997b).

²⁴⁸ Eine Auswahl dieser Skandale wird bei Andreas beschrieben. Vgl. Andreas (2000), S. 62-65.

²⁴⁹ Vgl. Ford (1996), S. 7.

²⁵⁰ OGD (1998b), S. 201.

²⁵¹ Vgl. z.B. den INCSR von 1998, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1998, Mexico*, Washington D.C. 1999, [1999b].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/camex98_part2.html, 18.09.01.

ruption und der Geldwäsche sowie die Schwächung der Drogenkartelle.²⁵² Im betrachteten Zeitraum forderten die USA von Mexiko daher intensivere Strafverfolgung von Drogenhandel und -produktion, den Erlass von Gesetzen zur Schaffung von mehr Transparenz bei Finanztransaktionen, Erweiterung der gesetzlichen Möglichkeiten zur Beschlagnahmung von Vermögenswerten aus dem Drogenhandel, Verbesserung der Durchsetzungskraft der Drogenfahndungseinheiten durch schärfere Gesetze und bessere finanzielle und technische Ausstattung, vermehrte Auslieferung mexikanischer Drogendelinquenten an die USA, Verfolgung und Bestrafung von Korruption und die Zerschlagung der Drogenkartelle.

Für einen Überblick über die langfristige Entwicklung einiger drogenpolitischer Indikatoren vgl. Tabelle 6.²⁵³

Von 1995 bis 1999 verringerten sich in Mexiko die beschlagnahmten Drogenmengen bei Kokain im Vergleich zu den Vorjahren erheblich, während sie für Heroin 1995 und 1996 einen Spitzenwert erreichten, dann jedoch wieder abfielen. Die Beschlagnahmung von Amphetaminen war 1995 besonders erfolgreich, in den folgenden Jahren fiel sie jedoch erheblich ab. Im Vergleich zu Kolumbien konnte Mexiko 1995 und 1996 jedoch nur rund halb soviel Kokain sicherstellen, 1998 sogar nur ein Viertel. Auch bei der Beschlagnahmung von Heroin übersteigen die kolumbianischen Zahlen die mexikanischen in den Jahren 1995, 1997 und 1998. 1996 beschlagnahmte Mexiko etwa die doppelte Menge wie Kolumbien.

Im betrachteten Zeitraum konnten die mexikanischen Fahndungseinheiten einige spektakuläre Verhaftungen von führenden Mitgliedern der wichtigen Drogenkartelle des Landes vornehmen. Im Januar 1996 wurde der Chef des Golf-Kartells, Juan García Abrego, verhaftet und direkt an die USA ausgeliefert. Es folgte die

²⁵² Als Quelle der folgenden Ausführungen vgl. wenn nicht anders angegeben den INCSR zu Mexiko des jeweiligen Jahres: INL (1996b); Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1996, Mexico*, Washington D.C. 1997, [1997b]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/camex96.html, 20.11.01; Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1997, Mexico*, Washington D.C. 1998, [1998b]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/camex97_part2.html, 17.09.01; INL (1999b).

²⁵³ Als Quelle dienen die Statistiken des US-Außenministeriums, die, im Unterschied zum Fall Kolumbien, größtenteils auf Angaben der mexikanischen Regierung basieren. Zuständig für die Datenerhebung Mexikos ist die Drogenbehörde des Justizministeriums, *Centro de Planeación para el Control de Drogas* (CENDRO), die dem Justizministerium angehört. Da diese Daten ebenfalls den Angaben der Drogenkommission der OAS, CICAD, zugrunde liegen, sind die Abweichungen zwischen den Zahlen des U.S. State Department und der CICAD gering. Für die CICAD-Zahlen vgl. CICAD (2000), S. 31f.

Festnahme einer weiteren Schlüsselfigur dieses Kartells, Oscar Malherbe, im Februar 1997, wodurch die Organisation nahezu zerschlagen werden konnte.²⁵⁴ Im November 1997 gelang die Inhaftierung der Amezcua-Brüder, die ein großes Amphetaminkartell führten.²⁵⁵ Die Anklage gegen sie wurde jedoch aufgehoben.²⁵⁶ Weitere bedeutende Drogenhändler wurden zwischen 1995 und 1999 aus der Haft entlassen bzw. ihre Strafen reduziert.²⁵⁷

Tabelle 6 Entwicklung der drogenpolitischen Indikatoren für Mexiko 1992- 1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Anbaufläche (in ha)								
Schlafmohn	10.170	11.780	12.415	13.500	13.000	12.000	15.000	11.500
Cannabis	28.520	21.190	19.045	18.650	18.700	15.300	14.100	23.100
2. Eradikationen ^{a)} (in ha)								
Schlafmohn	11.583	13.015	11.036	15.389	14.671	17.732	17.449	15.469
Cannabis	16.872	16.645	14.227	21.573	22.961	23.576	23.928	33.583
3. Zerstörte Labore	4	5	9	19	19	8	7	-
4. Beschlagnahmungen (in t)								
Cannabis	404	495	528	780	1.015	1.038	1.062	1.459
Heroin/ Morphine	0,097	0,062	0,297	0,203	0,363	0,115	0,120	0,258
Kokain	38,8	46,2	22,1	22,2	23,6	34,9	22,6	33,5
Amphetamine	-	-	0,265	0,496	0,172	0,039	0,096	0,358
5. Verhaftungen	27.577	17.626	7.006	9.901	11.245	10.742	10.289	10.464

Quelle: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State.²⁵⁸

a) Die Eradikationszahlen basieren auf Datenmaterial der mexikanischen Regierung. Die Zahl umfaßt die Fläche tatsächlich zerstörter Pflanzen, zuzüglich der besprühten Fläche von Feldern, die z.B. wiederholt besprüht oder wiederbepflanzt wurden.

In jedem Jahr zwischen 1995 und 1998 initiierte die mexikanische Regierung Reformpakete bezüglich der von den USA geforderten Gesetzesänderungen, die im jeweiligen INCSR als „ehrgeizig“ oder „bedeutend“ gelobt werden. Viele dieser Vorschläge wurden in der Folge jedoch von der Legislative nicht verabschiedet

²⁵⁴ Vgl. Storrs (1998a), S CRS-3.

²⁵⁵ Vgl. ebd.

²⁵⁶ Vgl. INL (1999b).

²⁵⁷ Vgl. Storrs (1998a), S. CRS-3.

²⁵⁸ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1999, Mexico*, Washington D.C. 2000

und blieben damit wirkungslos. Eine wichtige gesetzliche Änderung erfolgte 1996 mit der Kriminalisierung von Geldwäsche. Zusätzlich verabschiedete der mexikanische Kongreß 1996 ein Gesetz gegen das organisierte Verbrechen, das den gesetzlichen Rahmen für die Modernisierung des mexikanischen Gesetzesvollzugs bilden sollte. Das Gesetz sieht u.a. Regelungen zum Zeugenschutz, zum Einsatz elektronischer Überwachungssysteme und verdeckten Anti-Drogen-Operationen vor und erfüllte damit teilweise die Forderungen der USA nach Verbesserung der technischen Ausstattung der Fahndungseinheiten und der Gesetze.

Zwischen Mexiko und den USA besteht seit 1978 ein Auslieferungsabkommen. Nach mexikanischem Recht sind Auslieferungen von mexikanischen Staatsbürgern jedoch nur unter außergewöhnlichen Umständen möglich. 1995 wurde kein Mexikaner an die USA ausgeliefert, 1996 befand Zedillo in drei Fällen die Umstände als „außergewöhnlich“ und übergab die Drogenhändler den US-Behörden. 1997 lieferte Mexiko zehn Angeklagte aus, 1998 drei.

Im Bereich der Eradikationen von Drogenpflanzen gilt Mexiko als das Land mit den höchsten Erfolgszahlen.²⁵⁹ Allerdings wird auch in diesem Fall deutlich, daß die Anbaufläche für Cannabis dadurch nicht nennenswert zurückgegangen ist und der Schlafmohnanbau zugenommen hat (vgl. Tabelle 6).

Ebenso wie Kolumbien hat auch Mexiko im Zeitraum von März 1995 bis März 1999 eine Reihe von Korruptionsskandalen zu verzeichnen. Großes Aufsehen erregte der Skandal um General Gutiérrez Rebollo, dem Chef der obersten Drogenbehörde der mexikanischen Regierung, die mit dem US-amerikanischen ONDCP im Weißen Haus vergleichbar ist. Zwei Monate, nachdem er dieses Amt übernommen hatte, wurde Rebollo im Februar 1997 überführt, Verbindungen zum Juárez-Kartell zu unterhalten.²⁶⁰ Bei seinem Amtsantritt als mexikanischer „Drogenzar“ hatte ihn sein US-amerikanischer Kollege gelobt als

„honest man who is a non-nonsense field commander of the Mexican army who's now been sent to bring to the police force the same kind of aggressiveness and reputation he had in uniform.“²⁶¹

Im Mai 1996 wurden im Landhaus eines Senators der PRI in Quintana Roo 117kg Kokainbase sichergestellt; der Bruder des früheren Präsidenten Salinas, Raul Sali-

[2000a]. http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/camex99_part3.html, 25.04.02

²⁵⁹ Vgl. Storrs (1998a), S. CRS-3.

²⁶⁰ Vgl. OGD (1997b); vgl. INL (1998b).

nas, wurde 1996 mit einem Vermögen von 24 Millionen US-Dollar aus Drogengeschäften festgenommen.²⁶²

Während in den Berichten des US-Außenministeriums zu Kolumbien die kolumbianische Polizei im Gegensatz zur Regierung des Landes als ehrenwert und vertrauenswürdig gelobt wird, haftet gerade der mexikanischen Polizei der Ruf der Bestechlichkeit an. Der Anteil korrupter Polizeibeamter wurde 1996 vom mexikanischen Justizminister auf 70 bis 80 Prozent geschätzt.²⁶³ Die mexikanische Regierung reagierte darauf wiederholt mit Massenentlassungen von korrupten Polizeibeamten. Beispielsweise suspendierte der mexikanische Justizminister im August 1996 1250 Polizisten vom Dienst.²⁶⁴ 1998 wurde ein großer Teil dieser Beamten jedoch für andere Posten bei der mexikanischen Polizei wieder angestellt.²⁶⁵

Den Kern der Strategie zur Korruptionsbekämpfung von Präsident Zedillo stellte die Ablösung von zivilen Polizei- und Justizbeamten durch militärisches Personal dar.²⁶⁶ Das Militär galt als weniger korrupt, was jedoch durch den Fall Rebollo und weitere Bestechungsfälle von Militärs widerlegt wurde.²⁶⁷

Daß Zedillo diese Strategie wählte, um dem Korruptionsproblem zu begegnen, lag teilweise an der Wahrnehmung solcher Maßnahmen in den USA, wie Andreas aufgrund von Interviews mit Angehörigen der mexikanischen Botschaft in Washington D.C. feststellte:

„The militarization of Mexican drug control has also been oriented toward impressing an external audience. It has sold well in Washington because it sends a strong signal that the Mexican government considers drug trafficking a serious national security threat.“²⁶⁸

Wie die Korruptionsfälle unter den Angehörigen des Militärs zeigen, konnte diese Maßnahme das eigentliche Problem jedoch kaum beseitigen.

Während die Erfolge in der Korruptionsbekämpfung nicht eintraten, versuchte Zedillo mit Rhetorik die US-Gemüter zu befriedigen. In seiner Rede an die Nation im September 1996 beispielsweise gab er zu, daß die Korruption in Mexiko tief verwurzelt sei, sowohl in den staatlichen Institutionen als auch im allgemeinen

²⁶¹ Press conference with Barry McCaffrey, Director, Office of National Drug Control Policy, and Jorge Madrazo, Mexican attorney general, Washington D.C. 29.01.1997. Zitiert in: Andreas (2000), S. 67.

²⁶² Vgl. INL (1997b).

²⁶³ Vgl. Andreas (2000), S. 65.

²⁶⁴ Vgl. INL (1997b).

²⁶⁵ Vgl. INL (1999b).

²⁶⁶ Vgl. Andreas (2000), S. 65ff; Vélez Quero (1997), S. 48.

²⁶⁷ Vgl. INL (1999b).

²⁶⁸ Andreas (2000), S. 68f; Vgl. ebd., S. 68, Anm. 83.

gesellschaftlichen Umgang. Er erklärte, seine Regierung wolle dies ändern und eine neue Kultur des Respektes vor dem Gesetz schaffen.²⁶⁹ Auch betonte Zedillo immer wieder, welche Bedrohung von der Existenz von Drogen für Mexiko ausgehe. In seiner Rhetorik übernahm er auch die US-amerikanische Perzeption der von Drogen ausgehenden Bedrohung für die Gesundheit der Bevölkerung, wie der INCSR 1996 berichtet:

„The GOM [government of Mexico] recognizes that drug abuse, trafficking and production pose a serious threat to national sovereignty and to the health and well being of its populace.“²⁷⁰

Ein weiterer Unterschied zwischen der mexikanischen und der kolumbianischen Drogenpolitik ist die Vielzahl von Verträgen und Abkommen, die Mexiko in den 1990er Jahren mit den USA schloß. Diese beinhalteten zum einen eine Formalisierung der Kooperation zwischen den Regierungen beider Staaten. Zum anderen regelten sie die Zusammenarbeit von US-amerikanischen und mexikanischen Fahndungseinheiten.²⁷¹

Zwischen 1995 und 1998 waren folgende bilaterale Maßnahmen von besonderer Bedeutung: im Mai 1996 gründeten Mexiko und die USA eine *High Level Contact Group* (HLCG) zur Drogenpolitik. Im Rahmen dieser Gruppe treffen sich zweimal jährlich Kabinettsmitglieder beider Staaten zu Gesprächen. Zudem existieren Arbeitsgruppen zu den Themen Geldwäsche, Kontrolle von Chemikalien, Gefangenentransfer, Auslieferung, Nachfragereduzierung und gegenseitige Rechtshilfe, die viermal jährlich zusammenkommen, um ihre Strategien abzustimmen. Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen waren ein „*joint threat assessment*“ und die gemeinsame *Anti-Drug Alliance* von den USA und Mexiko, welche von den Präsidenten beider Staaten bei gegenseitigen Staatsbesuchen diskutiert und im Februar 1998 verabschiedet wurde.²⁷²

Während sich die drogenpolitische Zusammenarbeit der USA mit Kolumbien auf die Durchführung von Anti-Drogen-Programmen durch Exekutivbehörden konzentriert, hat in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre der direkte Kontakt zwischen Regierungsmitgliedern die Kooperation der USA und Mexiko in Drogenfragen

²⁶⁹ Vgl. INL (1997b).

²⁷⁰ INL (1997b).

²⁷¹ Der INCSR 1995 schreibt: „The United States and Mexico are parties to numerous treaties and agreements relating cooperation in law enforcement.“ INL (1996b).

²⁷² Vgl. Storrs (1998a), S. CRS-5.

geprägt. Für 1998 berichtet der INCSR: „Senior GOM and USG officials held numerous consultations on narcotics issues throughout 1998.“²⁷³

Zudem wurden unter Präsident Zedillo zahlreiche neue mexikanische Behörden für die Umsetzung der Drogenpolitik gegründet und Ausbildungs- und Kooperationsprogramme zwischen mexikanischen und US-amerikanischen Fahndungsbeamten durchgeführt.²⁷⁴ Die intensiven Bemühungen der Regierungen zur Zusammenarbeit konnten jedoch nach einem Bericht der *Washington Post* von November 1997 nicht auf die ausführenden Einheiten an der Grenze zwischen den USA und Mexiko übertragen werden. Die *Washington Post* schreibt: „There has never been more distrust or less cooperation at the operational level.“²⁷⁵

Mexiko wurde in allen untersuchten Jahren (wie auch in allen übrigen Jahren seit Bestehen des Zertifizierungsgesetzes) vollständig zertifiziert, obwohl die US-Regierung in ihren Erklärungen zu der Entscheidung in jedem untersuchten Jahr feststellte, daß Mexiko große Probleme in der Drogenbekämpfung habe. Diese würden jedoch durch positive Faktoren aufgewogen. Vor allem die Erklärungen der mexikanischen Regierung bezüglich ihres Willens, das Drogenproblem zu bekämpfen, wurden in den Bewertungen der USA gelobt. Positiv wertete der US-Präsident auch die zahlreichen Gesetzesinitiativen der mexikanischen Regierung, die Schaffung bilateraler Kooperationsverträge und -gremien und die Erfolge bei Beschlagnahmungen von Drogen und Verhaftungen von Drogenhändlern. Die Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung - Massenentlassungen und Austausch von Polizei durch Militär - werden ebenfalls als positive Entwicklungen besonders hervorgehoben.²⁷⁶

²⁷³ INL (1999b). Diese werden in dem Bericht genau beschrieben.

²⁷⁴ Vgl. Storrs (1998a), S. CRS-5.

²⁷⁵ Moore, Molly/ Anderson, John Ward, *U.S. Mexican Drug Collaboration Fails When Lives on the Line*. In: *The Washington Post* v. 05.11.1997, S. A1. Zitiert bei Storrs (1998a), S. CRS-6.

²⁷⁶ Vgl. die offiziellen Erklärungen zur Zertifizierungsentscheidung des US-Präsidenten in den Jahren 1996-1998. Vgl. Public Diplomacy Query, U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *U.S. Explains Certification on 15 Hemisphere Nation. The Department of State has released explanations for the decision to certify or decertify 15 hemispheric nations in its annual report*, Washington D.C., 04.03.1996.

http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VNWEJQEITGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124086&CQ_CUR_DOCUMENT=82&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=4, 26.01.02; Public Diplomacy Query, U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *U.S. Statement of Explanation on Certifying Mexico*. Washington D.C., 03.03.1997; Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), U.S. Department of State, *Statement of Explanation 1998. Mexico*, Washington D.C. 1998 [1998d].

Ein wichtiges Argument für die Zertifizierungsentscheidungen über Mexiko war die allgemeine Haltung der Regierung hinsichtlich des Drogenproblems. Robert Gelbard erklärte 1996: „The test of the law is about whether the government of that country is cooperating with the United States, and unequivocally [in the case of Mexico] we believe that it is.“²⁷⁷

Während die US-Regierung Mexiko vollständige Kooperation bescheinigte, waren im Kongreß besonders in den Jahren 1996 und 1997 die Zertifizierungsentscheidungen zu Mexiko heftig umstritten.²⁷⁸ Robert Dole, Führer der Mehrheitspartei des Senats, schrieb 1996 an Präsident Clinton:

„The sad truth is that some Mexican officials are intentionally turning a blind eye to the growing power of the major Mexican drug cartels and to their increasing cooperation with the Colombian drug traffickers. If we are to be honest, we cannot credibly say that the government of Mexico has cooperated fully with the drug enforcement effort.“²⁷⁹

Der Korruptionsskandal um den mexikanischen Drogenzar kurz vor der Zertifizierungsentscheidung im März 1997 löste besondere Entrüstung aus. 1998 kam die DEA in einer eigenen Bewertung der mexikanischen Drogenpolitik zu dem Ergebnis, daß Mexiko nicht ausreichend mit den USA kooperiert habe und deshalb nicht zertifiziert werden könne.²⁸⁰

Der Clinton-Regierung wurde von ihren Kritikern vorgeworfen, Mexiko nicht nach den Zertifizierungskriterien zu beurteilen, sondern andere außenpolitische, innenpolitische und wirtschaftliche Interessen über die Entscheidung zu stellen.²⁸¹

Die *Washington Post* schreibt am Tag der Bekanntgabe der Zertifizierungsentscheidung 1996:

„In recent years, neither the Clinton administration nor the Bush administration was prepared to take action against a neighbor to which they were seeking closer economic and cultural ties. Moreover, both administrations, in selling the North American Free Trade Agreement (NAFTA), portrayed the Mexican government as a model for the rest of Latin America.“²⁸²

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/statements98_explan.html, 27.09.01.

²⁷⁷ Robert Gelbard bei einer öffentlichen Anhörung vor dem *Subcommittee on the Western Hemisphere* des Repräsentantenhauses am 7. März 1996. U.S. Congress (1996), S. 7.

²⁷⁸ Vgl. Johnston, David, *U.S. Decision on Mexico Drugs Draws Opposition in Congress*. In: *The New York Times* v. 08.03.1996, S. 2; *Mexico Without Illusions*. In: *The New York Times* v. 21.03.1997, S. 22.

²⁷⁹ Brief von Robert J. Dole an Bill Clinton am 26.02.1996, zitiert in: Devroy, Ann/Thomas, Pierre, *Clinton Advises to Certify Mexico as Cooperative in Drug War; Clinton Advises to Decertify Colombia's Anti-Drug Effort*. In: *The Washington Post* v. 01.03.1996, S. 19.

²⁸⁰ Vgl. *Certifiably Wrong on Mexico*. In: *The New York Times* v. 28.02.1998, S. 10.

²⁸¹ Vgl. Joyce (1999), S. 215; vgl. Thomas, Pierre, *U.S.-Mexico Trade May Outweigh Anti-Drug Concerns; NAFTA, Economic Interests Could Again Overshadow Fears of Wide Corruption in Enforcement*. In: *The Washington Post* v. 23.03.1997, S. 10.

²⁸² Devroy/Thomas (1996).

Trotz aller Kritik in den Medien und der Legislative fanden sich im Kongreß jedoch in keinem Jahr die notwendigen Mehrheiten, um die Entscheidung des Präsidenten aufzuheben.²⁸³

II.2.2. Die Effektivität der Zertifizierung als Sanktionsinstrument

Im Fall Mexikos kann lediglich die Wirkung der *Androhung* von Wirtschaftssanktionen als Mittel der Einflußnahme auf die Drogenpolitik untersucht werden, da die Sanktionsandrohung in keinem Jahr wahr gemacht wurde. Die Frage nach der wirtschaftlichen Schädigung kann daher nur hypothetisch beantwortet werden. Allgemein läßt sich feststellen, daß zwischen Mexiko und den USA, wie in B.II.1. dargestellt, größere Interdependenzen bestehen als im Falle Kolumbiens. Während in den Beziehungen zwischen den USA und Kolumbien die Drogenpolitik das zentrale Thema darstellt, ist die Drogenpolitik in den bilateralen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko nur ein Punkt unter anderen gewichtigen Themen auf der Agenda, wie auch Youngers bestätigt: „Obwohl die Drogenpolitik in den Beziehungen immer wichtiger wird, bestimmt diese, verglichen mit anderen Themen, nicht die Politik...“²⁸⁴

Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtungen der beiden Staaten ist im Falle einer Sanktionierung Mexikos sowohl für Mexiko als auch für die USA mit höheren Kosten zu rechnen als im Fall Kolumbiens. Die Haltung des Kongresses, der trotz tiefgreifender Kritik an der mexikanischen Drogenpolitik und der Bewertung durch den US-Präsidenten in keinem Jahr die erforderliche Mehrheit für die Aufhebung der Entscheidung zustande brachte, bekräftigt diese Annahme. Die Bedrohung der Geschäftsinteressen von US-amerikanischen Unternehmen bedeutete laut Youngers auch eine Gefährdung von Interessen vieler Kongreßabgeordneter:

„Wichtige Beitragszahler, sowohl für die republikanische als auch für die demokratische Partei, haben wirtschaftliche Interessen in Mexiko... und stellten sich seiner Dezertifizierung unerbittlich entgegen.“²⁸⁵

Eine Sanktionierung Mexikos lief den Interessen der USA jedoch nicht nur aufgrund der möglichen Kosten für die eigene Wirtschaft zuwider. Eine Schädigung und Schwächung des ökonomischen Potentials des NAFTA-Partners hätte die gesamte Mexikopolitik der Clinton-Regierung umgekehrt, die in allen Bereichen

²⁸³ Vgl. Storrs (1998b).

²⁸⁴ Youngers (1997). Übersetzung des spanischen Originaltextes durch die Autorin dieser Arbeit.

²⁸⁵ Ebd., Übersetzung des spanischen Originaltextes durch die Autorin dieser Arbeit.

auf eine ökonomische *Stärkung* Mexikos zielte. Dies wird sowohl am NAFTA-Abschluß als auch an dem umfangreichen Hilfskredit zur Überwindung der Finanzkrise von 1994/'95 deutlich.²⁸⁶ Ein hoher Regierungsbeamter der Clinton Administration erklärte 1997 bezüglich der kontinuierlichen Zertifizierung Mexikos gegenüber der *Washington Post*:

„Whatever you do to Mexico, the next day when you wake up, there is still going to be 1,900 miles of border, immigration issues and the fact that they are a major trading partner.“²⁸⁷

Auch Senator Robert Brennet drückt aus, daß die US-Interessen in Mexiko durch eine Dezertifizierung hochgradig gefährdet wären:

„The certification is clearly a joke, if the purpose is to determine what is going on in Mexico. At the same time, I understand why it was done. (...) We can't de-certify Mexico. We have to lie about what is going on because our relationship with Mexico is so important that we can't let it go down the tubes.“²⁸⁸

Eine Sanktionsandrohung gegenüber Mexiko ist demnach wenig glaubwürdig. Auch die Möglichkeit, Mexiko zu dezertifizieren, die Sanktionen jedoch aufgrund eines vitalen nationalen Interesses der USA aufzuheben, die 1996 vom Außenministerium und 1997 vom Kongreß ins Auge gefaßt wurde, nahm die Regierung letztlich nicht in Anspruch.²⁸⁹ Zum einen wehrte sich Mexiko gegen einen *waiver*, der laut der mexikanischen Botschaft in Washington vom mexikanischen Volk als größere Demütigung als eine vollständige Dezertifizierung und als paternalistischer Akt des mächtigen Nachbarn USA aufgefaßt worden wäre.²⁹⁰ Aufgrund der starken nationalen Gefühle der mexikanischen Bevölkerung hätte dies der Regierung Zedillo auch innenpolitisch geschadet. Darüber hinaus hätte die symbolische Wirkung einer nicht vollständigen Zertifizierung Mexiko international stigmatisiert.²⁹¹ Wegen der starken Einbindung Mexikos in die internationalen Handels- und Finanzmärkte und der hohen Abhängigkeit von ausländischer Finanzierung wären auch in diesem Fall von einem internationalen Reputationsverlust negative wirtschaftliche Konsequenzen zu erwarten gewesen. Dies verdeutlicht erneut die

²⁸⁶ Dies bestätigt auch Andreas: „To decertify Mexico would contradict the entire thrust of Clinton's Mexico policy...“ Andreas (2000), S. 71.

²⁸⁷ Zitiert in: Thomas (1997).

²⁸⁸ Senator Robert Bennett bei einer Anhörung vor dem Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs am 28. März 1996. U.S. Congress, *The Narcotics Threat to the United States Through Mexico*. Hearing before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 104th Congress, 2nd session, 28.03.1996. Zitiert in: Andreas (2000), S. 71.

²⁸⁹ Vgl. Storrs (1998b), S. CRS-3f; Joyce (1999), S. 215f.

²⁹⁰ Vgl. Joyce (1999), S. 216.

²⁹¹ Vgl. Thomas/Devroy, in: *The Washington Post* v. 01.03.1996.

Bedeutung der symbolischen Wirkung einer Verweigerung der vollständigen Zertifizierung.

Die Angst Mexikos vor einer möglichen Sanktionierung kann durch das große Interesse der USA an einer Zertifizierung Mexikos als gering eingestuft werden.

Hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des Zertifizierungsinstrumentes ist die kontinuierliche Zertifizierung Mexikos negativ zu bewerten, da in diesem Fall eine „schlechte“ Drogenpolitik offenbar keine negativen Konsequenzen hatte.

Da Mexiko im Rahmen des Zertifizierungsprozesses nie mit Wirtschaftssanktionen belegt wurde, kann auch die Frage, welche gesellschaftliche Gruppe diese Sanktionen traf, nicht praktisch überprüft werden. Dennoch ist anzunehmen, daß, wie bereits in Kapitel A.III.3.3. formuliert, vor allem die legalen wirtschaftlichen Sektoren des Landes getroffen worden wären. Inwieweit diese eventuell auch am Drogenhandel verdienen und diesen unterstützen, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden.

Die mexikanische Bevölkerung und die Regierung wiesen den Zertifizierungsprozeß im untersuchten Zeitraum immer wieder als unrechtmäßige Einmischung in innere Angelegenheiten zurück.²⁹²

Es stellt sich die Frage, ob Mexiko trotz der beobachteten Einschränkungen des Drohpotentials der Zertifizierung in diesem Fall drogenpolitische Maßnahmen unternommen hat, die mit der Zertifizierung in Zusammenhang gebracht werden können. Aufgrund der geringen Glaubwürdigkeit der Sanktionierung scheint der kausale Zusammenhang zunächst weniger wahrscheinlich als im Fall Kolumbiens. Jedoch ist zu beobachten, daß viele drogenpolitische Maßnahmen Mexikos offenbar darauf ausgerichtet sind, die USA zufriedenzustellen.

²⁹² Vgl. z.B. die Reaktionen der mexikanischen Presse zur Zertifizierungsentscheidung 1997. *El Universal* schrieb: „Too much ink has been used regarding the useless and arrogant certification process. However, we should insist that it must be eliminated so that effective anti-drug programs among drug producing, transient and consuming nations can take place and succeed...“. *La Jornada* nennt den Zertifizierungsprozeß „an interventionist and offensive measure that counters international law.“ Der mexikanische Senator Amador Rodríguez äußert in einem Kommentar in der Wochenzeitung *Zeta*: „We reject certification by the United States because Mexico is making a big effort (against traffickers) and we do not see parallel actions to combat this evil in the United States. Who certifies the certifier?“ Alle drei Artikel zitiert in: McCaffrey, Diana (Hrsg.), *Daily Digest 3/4 U.S. Drug Certification Process*, 04.03.1997, PDQ, U.S. Information Agency, Department of State, http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=YIREFVEJTGYP&CQ_QUERY_HANDLE=124072&CQ_CUR_DOCUMENT=27&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CORETURN=&COPAGE=2, 24.01.02.

Die mexikanische Regierung hat in den untersuchten Jahren vor allem solche Maßnahmen getroffen, die ein gutes Bild ihrer Drogenpolitik abgeben. Als das ausschlaggebende Kriterium für die Zertifizierungsentscheidung gilt in der Praxis der „politische Wille“ einer Regierung. Um die Zertifizierung glaubhaft zu machen, muß Mexiko demnach Maßnahmen treffen, die entweder einen sichtbaren Erfolg seiner drogenpolitischen Anstrengungen belegen, wie z.B. ein Anstieg der Zahlen der Verhaftungen und Beschlagnahmungen, oder solche, die ihren politischen Willen zur Drogenbekämpfung auf andere Weise sichtbar machen.

Mexiko setzte verstärkt auf eben solche Maßnahmen, beispielsweise auf die Ausweitung der Drogenfahndung, den verstärkten Einsatz des Militärs anstelle der als korrupt geltenden Polizei und die Gründung gemeinsamer Institutionen zur Drogenbekämpfung mit den USA.²⁹³ Die jährliche Initiierung neuer Gesetzespakete durch die Regierung, von denen jedoch letztlich nur wenige verabschiedet wurden, weist darauf hin, daß die Regierung sich der symbolischen Wirkung ihres Handelns offenbar bewußt war und diese möglicherweise eine Motivation dieser Aktivität darstellte. Zudem demonstrierte die Regierung Zedillo ihren politischen Willen zur Drogenbekämpfung durch Erklärungen, in denen sie Drogen als größte nationale Bedrohung für Mexiko bezeichnete oder bekundete, das Korruptionsproblem mit allen Mitteln bekämpfen zu wollen. Die rhetorische Übernahme US-amerikanischer Ausdrucksweisen wie die Bezeichnung von Drogen als „nationale Bedrohung“ und Gefährdung für die „Gesundheit der Bevölkerung“ scheinen darauf hinzuweisen, daß diese Erklärungen an die USA adressiert waren. Der Abschluß von bilateralen Kooperationsabkommen und -verträgen mit den USA ist ebenfalls ein sichtbares Zeichen des „politischen Willens“.

Ende der 1990er Jahre betrieb Mexiko in Hinblick auf seine Zertifizierung zunehmend auch Lobby in Washington und engagierte zu diesem Zweck sogar professionelle Unternehmen, was zusätzlich darauf hinweist, daß die Zertifizierung das Handeln der mexikanischen Regierung beeinflusst hat.²⁹⁴

Im Fall Mexikos ist zu beobachten, daß die Rolle des US-amerikanischen Kongresses bezüglich der Aktivitäten der mexikanischen Regierung in der Drogenpolitik bedeutender war als bei der Entscheidung über die Zertifizierung Kolumbiens. Ein Sprecher der Clinton-Regierung erklärte 1999 die Bewertungskriterien für die Zertifizierungsentscheidung über Mexiko folgendermaßen: „This is not

²⁹³ Vgl. Andreas (2000), S. 70.

about what Mexico has done. This is about convincing the Hill that whatever Mexico has done is enough.²⁹⁵

II.3. Zusammenfassung und Bewertung

Mexiko hat in dem untersuchten Zeitraum einige drogenpolitische Maßnahmen ergriffen, die im Zertifizierungsgesetz gefordert werden. Demnach wurden einige unmittelbare Ziele der Zertifizierung auch im Falle Mexikos erreicht. Hier sind vor allem die Schwächung der großen Drogenkartelle aufgrund der Verhaftungen von führenden Mitgliedern dieser Organisationen und die Schaffung einiger neuer Gesetze, wie beispielsweise des Geldwäschegesetzes, zu nennen. Darüber hinaus hat sich im betrachteten Zeitraum zwischen Mexiko und den USA ein großes Maß an bilateraler, teilweise institutionalisierter Kooperation auf höchster politischer Ebene entwickelt.

Inwiefern die Motivation der mexikanischen Regierung, die von den USA geforderten drogenpolitischen Maßnahmen durchzuführen und die bilaterale Kooperation in Drogenfragen zu verstärken, auf die Zertifizierung zurückzuführen ist, ist jedoch fraglich. Es kann vermutet werden, daß dafür mehr als die Zertifizierung durch die USA das allgemeine Bemühen der mexikanischen Regierung um gute Beziehungen zu seinem nördlichen Nachbarn verantwortlich war. Dieses wiederum läßt sich unter anderem mit der Abhängigkeit Mexikos von den USA erklären, die besonders im wirtschaftlichen Bereich besteht. Demnach liegt hier die Gefahr einer falschen positiven Interpretation der Zusammenhänge nach Jentleson vor.

Da die Zertifizierung auf internationaler Ebene Öffentlichkeit schafft, für Mexiko in wirtschaftlicher Hinsicht eine gute internationale Reputation bedeutsam ist und die US-Regierung ihre Zertifizierungsentscheidung zudem vor dem US-amerikanischen Kongreß und der Bevölkerung rechtfertigen können muß, kann der Zertifizierung trotzdem ein kausaler Anteil an den Handlungen Mexikos zugesprochen werden.

Die Androhung von Sanktionen gegenüber Mexiko im Rahmen des Zertifizierungsprozesses hat, selbst wenn diese Drohung nicht sehr glaubwürdig ist, einen gewissen *cross-firing* Effekt. Mexiko ist ein wichtiger Partner der USA: durch die

²⁹⁴ Vgl. ebd.

²⁹⁵ Zitiert in Golden, Tim, *U.S. Ignores Mexico's Anti-Drug Failures*. In: *The New York Times* v. 14.02.1999, S. 6.

Zertifizierung werden die Beziehungen belastet, da Mexiko diesen Prozeß als unrechtmäßig zurückweist und als Hindernis für ein partnerschaftliches Verhältnis mit den USA sieht.²⁹⁶

Die wiederholte vollständige Zertifizierung Mexikos trotz einiger Mängel in der Drogenpolitik kann für das Zertifizierungsinstrument insgesamt als ein Verlust an Glaubwürdigkeit gewertet werden. Dieser Fall legt die Vermutung nahe, daß nicht die Qualität der Drogenpolitik eines Staates den Ausschlag für die Zertifizierungsentscheidung gibt, sondern die allgemeinen Beziehungen zu den USA und deren außenpolitische Interessen in einem Staat, wie auch Joyce ausdrückt:

„Mexico’s continued certification, despite its deeply flawed drug control system, tends to confirm the hypothesis that important and complex relations with the USA will guarantee certification.“²⁹⁷

In dieser Hinsicht ist Mexiko kein Einzelfall. 1997 wurden Syrien und der Libanon von der *Majors List* gestrichen, nachdem Syrien zuvor in jedem Jahr dezertifiziert worden war. Joyce erklärt diese Maßnahme mit der Notwendigkeit für die USA, im Nahen Osten Unterstützung für einen eventuellen Luftangriff auf den Irak zu gewinnen.²⁹⁸

Obwohl die mexikanische Regierung zwischen 1995 und 1999 einige Forderungen der USA erfüllt hat, hat sich das Drogenproblem in Mexiko im gleichen Zeitraum nicht erkennbar abgeschwächt.²⁹⁹ Andreas weist auf die fehlende Wirksamkeit einiger von der mexikanischen Regierung getroffenen Maßnahmen in Hinblick auf die Beseitigung des Drogenhandels hin:

„...the quantitative results - arrest and seizures made, crops eradicated, new laws passed, and bilateral agreements signed - have had little impact in significantly reducing smuggling...“³⁰⁰

In den Jahren 1995 bis 1999 können demnach keine substantiellen drogenpolitischen Erfolge nachgewiesen werden, die ursächlich dem Zertifizierungsgesetz zuzuordnen wären. Die große Bereitschaft der mexikanischen Regierung in dem Feld der Drogenpolitik ihren Willen zur Kooperation mit den USA zu demonstrieren, hat zwar zur Gründung zahlreicher gemeinsamer Institutionen und einigen spektakulären Maßnahmen wie der Militarisierung der Drogenbekämpfung ge-

²⁹⁶ Vgl. Spencer/Amatangelo (2001), S.1; Andreas (2000), S. 70; Preston, Julia, *Mexico Says Critical Report on Drugs Would Hurt Ties*. In: The New York Times v. 26.02.1997, S.1.

²⁹⁷ Joyce (1999), S. 212.

²⁹⁸ Vgl. Joyce (1999), S. 207.

²⁹⁹ Vgl. den Bericht von Benjamin F. Nelson vor dem Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources am 04.03.1999 [Nelson (1999)].

³⁰⁰ Andreas (2000), S. 72.

führt, das Problem des Drogenangebots und -transits wurde jedoch nicht verringert.

Die jährliche Wiederholung der vollständigen Zertifizierung Mexikos zeigt, daß die Zertifizierungsentscheidung nicht mit tatsächlichen Erfolgen in der Drogenpolitik zusammenhängen muß. Die Möglichkeit, die Zertifizierungskriterien so zu interpretieren, daß die Zertifizierungsentscheidung wie im Fall Mexikos mit den allgemeinen außenpolitischen Interessen der USA in einem Staat vereinbar ist, wird durch den erheblichen Ermessensspielraum des Präsidenten bei der Entscheidung ermöglicht. Das Meßbarkeitsproblem von „politischem Willen“ und drogenpolitischem Fortschritt spielt in beiden Fällen eine zentrale Rolle.

Im Fall Mexikos liegt letztlich die Vermutung nahe, daß die Kosten einer Dezertifizierung für die USA so hoch wären, daß weder die Regierung noch der Kongreß sie ernsthaft in Erwägung ziehen.

Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde die Frage untersucht, ob, bzw. inwieweit die Zertifizierung ein effektives Instrument der Drogenpolitik der USA ist.

Die Bewertung der Effektivität der Zertifizierung für die Drogenpolitik der USA ist problematisch. In der Arbeit wurden verschiedene Meßbarkeitsprobleme dargestellt. Dieses besteht erstens für den Erfolg von Sanktionen, zweitens für den Anteil, den Sanktionen an dem politischen Ergebnis einer Sanktionsepisode haben, drittens für den drogenpolitischen Fortschritt eines Landes und viertens für den „politischen Willen“ einer Regierung zur Drogenbekämpfung in ihrem Land.

Voraussetzung für die Bewertung der Effektivität von Sanktionen, und somit auch der Zertifizierung, ist die Definition von Zielen, die mit Hilfe der Sanktionen erreicht werden sollen. Im Falle der US-amerikanischen Drogenpolitik fällt dies, abgesehen von dem mittelbaren Ziel der Verringerung des Drogenangebotes auf dem US-Markt, jedoch schwer, da die konkreten, in einem bilateralen Vertrag festgelegten Ziele nicht öffentlich zugänglich sind. Zur Erfolgsmessung wurden daher abstraktere Ziele untersucht, wie die Verringerung des Drogenangebotes, die Korruptionsbekämpfung, die Schaffung von Gesetzen zur Eindämmung des Drogenhandels und die Ausweitung der Fahndung nach Drogen und Drogenhändlern.

Im Fall der Zertifizierung Kolumbiens in den Jahren 1995 bis 1999 konnten einige Forderungen der USA, wie etwa die Ausweitung der Eradikationsmaßnahmen und die Schaffung schärferer Gesetze in Bezug auf den Drogenhandel, durchgesetzt werden. Für den kausalen Zusammenhang zwischen dem Zertifizierungsprozeß und diesen Maßnahmen wurden verschiedene Indizien aufgezeigt, die diesen wahrscheinlich machen. Die Untersuchung legt somit nahe, daß die Zertifizierung tatsächlich Einfluß auf die Drogenpolitik Kolumbiens in diesen Jahren ausgeübt hat. Der Zertifizierung kann daher im Fall Kolumbiens als Instrument der Einflußnahme auf die Drogenpolitik des Staates eine gewisse Effektivität zugesprochen werden.

Die mexikanische Regierung hat im untersuchten Zeitraum ihren Willen zur Kooperation mit den USA im Bereich der Drogenpolitik durch verschiedene Maßnahmen demonstriert und einige der im Rahmen der Zertifizierung gestellten Forderungen erfüllt. Wichtige Maßnahmen waren die Abschlüsse zahlreicher Koope-

rationsverträge und Gründungen von gemeinsamen Institutionen zur drogenpolitischen Zusammenarbeit, sowie die Bemühungen zur Beseitigung der Korruption durch den verstärkten Einsatz von militärischem Personal in der Drogenbekämpfung. Die kausale Zuordnung von drogenpolitischen Maßnahmen und Zertifizierungsgesetz ist im Fall Mexikos jedoch noch problematischer als im Fall Kolumbiens. So stellen sich die Interdependenzen zwischen Mexiko und den USA, die eine lange, gemeinsame Grenze teilen und Partner einer Freihandelszone sind, sehr viel ausgeprägter und komplexer dar als die gegenseitigen Abhängigkeiten von Kolumbien und den USA. Der Kooperationsbereitschaft der mexikanischen Regierung mit den Vereinigten Staaten in der Drogenpolitik können daher viele verschiedene Motive zugrunde liegen. Die Gefahr einer falschen Interpretation des Kausalzusammenhanges zwischen der Zertifizierung und den drogenpolitischen Maßnahmen der mexikanischen Regierung zwischen 1995 und 1999 ist deshalb groß. Dennoch weisen auch in diesem Fall einige Indizien darauf hin, daß die Zertifizierung auch die staatliche Drogenpolitik Mexikos in diesem Zeitraum beeinflußt hat.

Die Untersuchung der Effektivität der Zertifizierung an den beiden Fallbeispielen legt also die Vermutung nahe, daß die Zertifizierung als Instrument zur außenpolitischen Einflußnahme, die auf die Durchsetzung der Strategie der auswärtigen Drogenpolitik der USA abzielt, grundsätzlich als effektiv bewertet werden kann. Als eine entscheidende Voraussetzung dafür muß jedoch die generelle Asymmetrie im Machtverhältnis der USA zu jedem der beiden Staaten gesehen werden. Mittels der Zertifizierung kann diese Übermacht der USA kanalisiert und in konkreten Forderungen aktualisiert werden.

Es fällt auf, dass, trotz des Erreichens einiger unmittelbarer Ziele, die Drogenproduktion und der Drogentransit im betrachteten Zeitraum offenbar weder in Kolumbien noch in Mexiko verringert werden konnten. In Kolumbien weitete sich der Anbau von Drogenpflanzen trotz massiver Eradikationsmaßnahmen erheblich aus. Auch die Bekämpfung des Drogenhandels in Mexiko in diesem Zeitraum wird in der Literatur als insgesamt ineffektiv bewertet. Das mittelbare Ziel der Zertifizierung, die Verringerung des Drogenangebotes und die Erhöhung der Preise für Drogen auf dem US-Markt, wurde ebenfalls nicht erreicht.

Die Tatsache, daß die Zertifizierung nicht erkennbar zum Erreichen dieser Ziele geführt hat, muß jedoch nicht bedeuten, daß speziell dieses Instrument für die

Mißerfolge der Drogenpolitik verantwortlich ist. Wie der Fall Kolumbien nahelegt, ist es auch möglich, daß die Gesamtstrategie der repressiven angebotsorientierten Drogenpolitik, die durch das Instrument der Zertifizierung forciert wird, an sich einen geringen Effektivitätsgrad besitzt, wie auch in der Forschung oft behauptet wird. Die Vernichtung von Drogenplantagen in Kolumbien führte nicht zur Verringerung des Gesamtangebotes an Drogenpflanzen, sondern offenbar nur zu einer örtlichen Verlagerung der Anbaugelände.

Nach Jentleson wäre es in diesem Falle eine falsche negative Interpretation, den Mißerfolg hinsichtlich des Erreichens der übergeordneten Ziele der Zertifizierung zuzuschreiben.

Das wirtschaftliche Schädigungspotential der Sanktionen im Falle einer Dezertifizierung wird bei der ausschließlichen Verhängung der obligatorischen Sanktionen vor allem von der Abhängigkeit eines Landes von der Auslandshilfe der USA beeinflußt. Werden auch die diskretionären Sanktionen eingesetzt, ist es bedeutend, in welchem Maße die Wirtschaft des Ziellandes von der US-Wirtschaft abhängig ist.

Auch wenn die wirtschaftlichen Nachteile, die sich für ein Land durch Reputationsverlust auf internationaler Ebene ergeben, schwer zu messen sind, legen die beiden Fallbeispiele die Vermutung nahe, daß die symbolische Wirkung einer Dezertifizierung, durch die ein Land stigmatisiert wird, dem Zielland ebenfalls wirtschaftliche Nachteile bereiten kann. Dies setzt voraus, daß das Zielland in die internationalen Finanz- und Gütermärkte eingebunden ist. Ein derartiger Effekt besitzt umso größere Wirksamkeit, je bedeutender die internationale Finanzierung und der Außenhandel für die Wirtschaft des Ziellandes sind. Die beobachtete Veränderung in der Wahrnehmung der mit dem Drogenhandel verbundenen Korruption in Kolumbien weist außerdem darauf hin, daß der Zertifizierungsprozeß an sich die Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf das Drogenthema richtet und so in Hinblick auf die Drogenpolitik möglicherweise zu politischen Veränderungen in einem Land beitragen kann.

Bei der Betrachtung der Anwendung des Zertifizierungsgesetzes in der Praxis fällt auf, daß eine Reihe von Faktoren die Glaubwürdigkeit dieses Instrumentes mindern und damit seine Effektivität beeinträchtigen. Der Fall Mexiko hat gezeigt, daß viele andere Interessen, die im Verhältnis der USA zu einem anderen Staat

von Bedeutung sind, bei der Zertifizierungsentscheidung eine Rolle spielen und somit eine Zertifizierung oder Dezertifizierung nicht allein vom Erreichen der unmittelbaren Ziele abhängen muß. Auch im Fall Kolumbiens wurde beobachtet, daß die Zertifizierungsentscheidung möglicherweise nicht nur an dem Bemühen einer Regierung festgemacht wird, diese Ziele zu erreichen. Wenn die Qualität der Drogenpolitik eines Staates jedoch nicht den Ausschlag für die Zertifizierungsentscheidung gibt, verliert dieses Instrument in Hinblick auf die Drogenpolitik, wie in Kapitel A.III.3.3. angenommen und durch die Untersuchung der Fallbeispiele bekräftigt, an Glaubwürdigkeit.

Die Betrachtung der praktischen Anwendung der Zertifizierung zwischen 1995 und 1999 läßt zudem vermuten, daß die USA zögern, die durch die Verhängung von Wirtschaftssanktionen entstehenden Kosten zur Durchsetzung ihrer drogenpolitischen Ziele im Ausland auf sich zu nehmen. Dies zeigte vor allem das Beispiel Mexikos. Unter dieser Voraussetzung kann die Zertifizierung jedoch nicht rigoros angewendet werden, was in der Sanktionstheorie als Faktor für die Minderung der Effektivität von Sanktionen gewertet wird. Unsicherheiten bei der Implementierung der Sanktionen und die nachträgliche Aufhebung einiger Sanktionsmaßnahmen, wie im Falle der Dezertifizierung Kolumbiens beobachtet, beeinträchtigen ebenfalls die Entschlossenheit des Einsatzes der Sanktionen und unterminieren damit gleichzeitig die Glaubwürdigkeit dieses Instrumentes.

Die anscheinend fehlende Bereitschaft der USA, die Zertifizierung rigoros anzuwenden und dadurch entstehende Kosten ggf. in Kauf zu nehmen, läßt darauf schließen, daß der Drogenpolitik, trotz der Definition von Drogen als „Bedrohung der nationalen Sicherheit“, in der Außenpolitik der USA im Vergleich zu anderen – beispielsweise wirtschaftlichen – Interessen ein geringerer Stellenwert zukommt. Gefährdet eine entschiedene Anwendung der Zertifizierung solche wichtigeren außenpolitischen Interessen der USA in einem Land, wird die Zertifizierung diesen offenbar untergeordnet.

Insgesamt weisen die Untersuchungen dieser Arbeit darauf hin, daß der Zertifizierung als Instrument zur Durchsetzung der US-amerikanischen Drogenpolitik im Ausland ein erkennbares Maß an Effektivität zugesprochen werden kann.

Aufgrund der fehlenden Erfolge in Hinblick auf das mittelbare Ziel der angebotsorientierte Drogenpolitik stellt sich jedoch die Frage, ob die Gesamtstrategie der Angebotsorientierung einen wirksamen Lösungsansatz für das Drogenproblem in den USA darstellt.

Literaturverzeichnis

Quellen:

Albright, Madeleine, *Economic Issues*. Remarks to the Council of the Americas, Washington D.C., 04.05.1999. In: Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *Focus on the Issues. The Americas*, Washington D.C., März 2000.

Online: http://www.state.gov/www/focus_americas.pdf, 19.11.01

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *1997-1998 Individual Country Statements of Explanation. Colombia*. Washington D.C. 1998, [1998c].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/indstmts.html, 28.10.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1995, Colombia*, Washington D.C. 1996, [1996a].

<gopher://dosfan.lib.uic.edu/00ftp:DOSFan:Gopher:03%20Publications%20-%20Major%20Reports:Intl%20Narcotics%20Control%20Strategy:1996%20INC%20Strategy%20Report%20:03%20South%20America>, 13.12.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1995, Mexico*, Washington D.C. 1996, [1996b].

<gopher://dosfan.lib.uic.edu/00ftp:DOSFan:Gopher:03%20Publications%20-%20Major%20Reports:Intl%20Narcotics%20Control%20Strategy:1996%20INC%20Strategy%20Report%20:04%20Canada%20Mexico>, 13.12.01

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1996, Colombia*, Washington D.C. 1997, [1997a].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/samer96.html, 20.11.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1996, Mexico*, Washington D.C. 1997, [1997b].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/camex96.html, 20.11.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Strategy Report 1996, UN Convention Signatories*, Washington D.C. 1997, [1997c].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/96narcun_convention_data.html, 26.01.02.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1996, Executive Summary*, Washington D.C. 1997, [1997d].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1996_narc_report/exesum96.html#policy, 26.01.02.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),

U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1997, Colombia*, Washington D.C. 1998, [1998a].

http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/samer97.html, 17.09.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1997, Mexico*,
 Washington D.C. 1998, [1998b].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/camex97_part2.html,
 17.09.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1998, Colombia*,
 Washington D.C. 1999, [1999a].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/samer98_part3.html,
 17.09.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1998, Mexico*,
 Washington D.C. 1999, [1999b].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/camex98_part2.html,
 18.09.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1999, Mexico*,
 Washington D.C. 2000, [2000a].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/camex99_part3.html,
 25.04.02.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, INCSR 1999, *Policy and Program Development*, Washington
 D.C., März 2000, [2000b].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report/policy99.html,
 17.09.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 2001*,
 Washington D.C. 2002, [2002a].
<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2001/rpt/8475.htm>, 25.04.02.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *Majors List and Certification Process*.
 Washington D.C. 01.03.2001.
http://www.state.gov/inl/narc/fs/2001/mar_apr/index.cfm?docid=1130, 23.10.01

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *Narcotics and Crime Control. The Role of United
 States Government Agencies*. Washington D.C. o.J.
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/control.html. 20.09.01

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *Statement of Explanation 1998. Mexico*,
 Washington D.C. 1998, [1998d].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/statements98_explan.html,
 27.09.01.

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL),
 U.S. Department of State, *The Certification Process*. Washington D.C., 12.11.1999,
 [1999c].
http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/fs_991112_cert_process.html, 17.09.01

**Bureau of Economic and Business Affairs, U.S. Department of State, 1999 Country
 Report on Economic Policy and Trade Practices - Colombia.** März 2000, [2000a],
http://www.state.gov/www/economic/trade_reports/1999/colombia.html, 25.02.02.

Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *Fact Sheet. Inter-American Development Bank*,
16.02.1996. <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/bureaus/lat/factsheets/960216IDB.html>,
04.04.02.

Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, *Focus on the Issues. The Americas*,
Washington D.C., März 2000.

Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook 1998, Colombia*.
<http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact98/59.htm>, 10.02.02.

Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook 1995, Mexico*.
<http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact95/wf950159.htm>, 10.02.02

Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook 1999, Mexico*.
<http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact99/211.htm>, 10.02.02.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD),
Statistical Summary on Drugs 2000.
<http://www.cicad.oas.org/estadísticas/resumen%202000.pdf>, 25.04.02.

Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), *Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit - Kolumbien*. <http://www.dse.de/za/lis/colombia/seite3.htm>,
12.02.02.

Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia,
U.S. Department of State, *La DEA*, aktualisiert am 16.03.00, Bogotá 2000.
<http://www.usembassy.state.gov/bogota/wwwsdeac.shtml>, 25.02.02.

Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia,
U.S. Department of State, *La Sección de Asuntos Narcóticos*, aktualisiert am
05.10.01, Bogotá 2001.
<http://www.usembassy.state.gov/bogota/wwwsnasc.shtml>, 25.02.02

Embajada de los Estados Unidos de América, Bogotá, Colombia,
U.S. Department of State, *El proceso de certificación de drogas*, Bogotá o.J.
<http://usembassy.state.gov/colombia/wwwhdepr.html>, 18.09.01.

Fisher, Richard, Deputy U.S. Trade Representative, *Trade Policy with the Andean Region*.
Testimony on U.S. Assistance Options for the Andes before the Senate Caucus on
International Narcotics Control and the Finance Committee, Subcommittee on International
Trade, Washington D.C., 22.02.00.
<http://usembassy.state.gov/bogota/wwwse308.shtml>, 10.02.02.

Ford, Jess T., *Drug Control. Observations on Counternarcotics Activities in Mexico*.
Testimony before the Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation,
Committee on Transportation and Infrastructure, House of Representatives and the Caucus
on International Narcotics Control, U.S. Senate, 12.09.96. General Accounting Office,
GAO/T-NSIAD-96-239. Washington D.C. 1996.
Online: <http://www.gao.gov>, 13.12.01.

General Accounting Office (GAO), General Accounting Office (GAO), *Drug Control. U.S. Assistance to Colombia will Take Years to Produce Results*. GAO-Report to the
Chairman and Ranking Member, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and
Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, General
Accounting Office, GAO-01-26, Washington D.C., Oktober 2000.

Hinton Jr., Henry L., *Drug Control. Delays in Obtaining State Department Record Relating to Colombia*.
Statement before the Subcommittee on National Security, International Affairs and
Criminal Justice, Committee on Government Reform and Oversight,

House of Representatives, 09.07.1997. General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-97-202, Washington D.C. 1997. Online: <http://www.gao.gov>, 13.12.01.

International Narcotics Control Act of 1992, P.L. 102-583, 02.11.1992. Online: <http://www.usembassy-mexico.gov/bfinact.htm>, 23.10.01

McCaffrey, Diana (Hrsg.), *Daily Digest 3/4 U.S. Drug Certification Process*, 04.03.1997, PDQ, U.S. Information Agency, Department of State, http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=YIREFVEJTGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124072&CQ_CUR_DOCUMENT=27&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEWS=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=2, 24.01.02.

Nelson, Benjamin F., *Drug Control. U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Facing Continuing Challenges*. General Accounting Office, GAO/NSIAD 98-60, 12.02.1998, Washington D.C. 1998, [1998a]. Online: <http://www.gao.gov/archive/1998/ns98060.pdf>, 13.12.01.

Nelson, Benjamin F., *Drug Control. Status of Counternarcotics Efforts in Mexico*. Testimony before the Subcommittee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice, Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives; and the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate, 18.03.1998. General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-98-129, Washington DC 1998, [1998b]. Online: <http://www.gao.gov>, 13.12.01.

Nelson, Benjamin F., *Drug Control. Update on U.S.-Mexican Counternarcotics Activities*. Testimony before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-99-98, 04.03.1999, Washington D.C. 1999. Online: <http://www.gao.gov>, 16.12.01.

Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD), *Colombia*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1995/1996. Annual Report*, Paris, September 1997 [1997a]. http://www.ogd.org/rapport/gb/RP12_1_CLOMBIE.html, 05.04.02.

Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD), *Mexico*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1995/1996. Annual Report*, Paris, September 1997 [1997b]. http://www.ogd.org/rapport/gb/RP14_1_Mexique.html, 05.04.02.

Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD), *Colombia*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1997/1998. Annual Report*, Paris, Oktober 1998 [1998a], S. 182-185. Online: <http://www.ogd.org/98rapport/gb/gb98.pdf>, 05.04.02.

Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD), *Mexico*. In: *The World Geopolitics of Drugs 1997/1998. Annual Report*, Paris, Oktober 1998 [1998b], S. 200-204. Online: <http://www.ogd.org/98rapport/gb/gb98.pdf>, 05.04.02.

Observatoire Géopolitique des Drogues (OGD), *Colombia: War on Drugs or an Rebellion?* In: *The World Politics of Drugs 1998/1999. Annual Report*, Paris, April 2000, S. 142-147. Online: http://www.ogd.org/2000/en/ogd99_5en.pdf, 05.04.02.

Office of Applied Studies, U.S. Department of Health and Human Services, *1999 National Household Survey on Drug Abuse*. <http://www.samhsa.gov/oas/NHSDA/99stateTabs/table2.htm#2a>, 24.04.02.

Office of National Drug Control Policy (ONDCP), The White House, *Drugfacts, Statistics July 2001*, Washington D.C. 2001. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/july2001.ppt>, 24.02.02.

Office of National Drug Control Policy (ONDCP), The White House, *US/Mexico Bi-National Cooperation Against Illicit Drugs, Main Results and Performance Measures of Effectiveness (1995-2000)*, Washington D.C. 2000.

http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/international/binational_1995_to_2000.html, 13.12.01.

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *Corrected Fact Sheet. The Drug Certification Process*, 20.02.1998.
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VNWFJSDITGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124069&CQ_CUR_DOCUMENT=25&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1., 24.01.02.

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *Assistant Secretary of State Gelbard on Certification*, Washington D.C., 01.03.1996,
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=WLPEHWCKSGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124059&CQ_CUR_DOCUMENT=39&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=2. 24.01.02.

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *US Explains Certification on 15 Hemispheric Nations*. Washington D.C., 04.03.1996.
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VNWEJQEITGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124086&CQ_CUR_DOCUMENT=82&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=4, 24.01.02.

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *Gelbard Testimony to House Penal on Colombian Drugs*, Washington D.C. 14.02.1997.
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=YIRFHVZIMHYD&CQ_QUERY_HANDLE=124085&CQ_CUR_DOCUMENT=24&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1, 24.01.02.

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *Albright-Gelbard Briefing on Drug Certification*, On-the-Record Briefing Secretary of State Madeleine K. Albright and Assistant Secretary Robert S. Gelbard, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs on the International Narcotics Control Strategy Report, Washington D.C. 03.03.1997.
http://208.37.97.178/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=ZLWYHQIKUGZD&CQ_QUERY_HANDLE=124130&CQ_CUR_DOCUMENT=3&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1, 26.01.02

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *U.S. Explains Certification on 15 Hemisphere Nation. The Department of State has released explanations for the decision to certify or decertify 15 hemispheric nations in its annual report*, Washington D.C., 04.03.1996.
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=VNWEJQEITGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124086&CQ_CUR_DOCUMENT=82&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=4, 26.01.02.

Public Diplomacy Query (PDQ), U.S. Information Agency, U.S. Department of State, *U.S. Statement of Explanation on Certifying Mexico*. Washington D.C., 03.03.1997.
http://207.224.12.35/scripts/cqcgi.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=RJOCIPGITGYD&CQ_QUERY_HANDLE=124062&CQ_CUR_DOCUMENT=59&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=3, 26.01.02.

Sanford, Jonathan E., *Foreign Assistance. An Overview of U.S. Aid Agencies and Programs*. CRS Report for Congress, 18.04.1998, 95-506 F, Washington D.C. 1998.

Secretary of State Madeleine K. Albright, *Op Ed on the Narcotics Strategy Report and Certification Decisions*, Diario Las Américas, 01.03.1998.
<http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980301.html>, 26.01.02

United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, angenommen am 19.12.1988.

Online: <http://www.incb.org/e/conv/1988/articles.htm>, 18.09.01

U.S. Congress, *A Review of the President's Certification Program for Narcotic-Producing and Transit-Countries in Latin America*. Hearing before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on International Relations, House of Representatives, 104th Congress, 2nd session, 07.03.1996. GPO, Washington D.C. 1996.

U.S. Congress, House Committee On International Relations, *A Bill to Suspend for Two Years the Certification Procedures Under Section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 in Order to Foster Greater Multilateral Cooperation in International Counter-narcotics Programs, and for Other Purposes*. 107th Congress, 1st Session, 01.03.2001. Online: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c107:H.R.841;>, 03.12.01.

U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, House of Representatives, Committee on International Relations, *Legislation on Foreign Relations through 1999*, Vol. I-A, März 2000, Washington D.C. 2000.

Washington Office on Latin America (WOLA), Latin American Working Group, *Here's What Leaders in Latin America Have to Say About Certification*. <http://www.lawg.org/drugcert5.htm>, 10.12.01

Washington Office on Latin America (WOLA), *Annual Drug Certification Process. Time for a Change*. http://www.wola.org/Citizen_Action_Certification.org, 10.12.01.

Washington Office on Latin America (WOLA), *Experts From Across the Spectrum Call for Reform of the Annual Drug Certification Process*, 30.01.2001, http://www.wola.org/drugs_certification_excerpts_reform.htm, 10.12.01.

Sekundärliteratur:

Adams, Francis, *Dollar Diplomacy. United States Economic Assistance to Latin America*. Aldershot 2000.

Adams, Willi Paul u.a. (Hrsg.), *Länderbericht USA, Bd. I. Geographie-Geschichte-Politische Kultur-Politisches System-Wirtschaft*. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1992.

Amatangelo, Gina, *Militarization of the U.S. Drug Control Program*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No.17, May 2001, Washington D.C.

Amatangelo, Gina/Garrido, Jane, *Certified Failure*. *Foreign Policy in Focus*, März 2001, <http://www.foreignpolicy-infocus.org/commentary/0103cert.html>, 25.02.02.

Andreas, Peter, *Border Games: Policing The U.S.-Mexican Divide*. Ithaca und London 2000.

Atkins, G. Pope, *Latin America in the International Political System*, 3rd edition, Westview Press, 1995.

Bacchus, William I., *The Price of American Foreign Policy. Congress, the Executive and International Affairs Funding*. University Park, PA 1997.

Barry, Tom/Honey, Martha, *Colombias Role in International Drug Industry*. *Foreign Policy in Focus*, Vol.4, Nr.30, November 1999, aktualisiert Juni 2001.

Baldwin, David A., *Economic Statecraft*. Princeton 1985.

Beckett, Katherine/Sasson, Theodore, *The Media and the Construction of the Drug Crisis in America*. In: Jensen, Eric L./ Gerber, Jurg (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Criminal Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 25-43.

- Beke-Bramkamp, Ralf**, *Die Drogenpolitik der USA, 1969- 1990. Unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und den europäischen Entscheidungsprozeß*. Münster 1991.
- Bertram, Eva/Spencer, Bill**, *Democratic Dilemmas in the U.S. War on Drugs in Latin America*. In: *Ethics and International Affairs*, Case Studies Seires, 21. Carnegie Council on Ethics and International Affairs, New York 2000.
- Brownstein, Henry H.**, *The Drug-Violence Connection. Constructing Policy from Research Findings*. In: Jensen, Eric L./ Gerber, Jurg (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Criminal Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 59-70.
- Bulmer- Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.)**, *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999.
- Chan, Steve/Drury, A. Cooper (Hrsg.)**, *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. London 2000.
- Chan, Steve/Drury, A. Cooper**, *Sanctions as Economic Statecraft. An Overview*. In: dies. (Hrsg.), *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. London 2000, S. 1-16.
- Coatsworth, John H.**, *The United States and Democracy in Mexico*. In: Bulmer- Thomas, Victor/ Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 141-155.
- Coffin, Phillip**, *Coca Eradication*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No.7, Washington D.C., März 2001.
- Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.)**, *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post- Cold War World?* Boulder 1995.
- Dellums, Ronald V.**, *Foreword*. In: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post- Cold War World?* Boulder 1995, S. vii- xii.
- Dittgen, Herbert**, *Amerikanische Demokratie und Weltpolitik. Außenpolitik in den Vereinigten Staaten*. Paderborn (u.a.) 1998 [1998a].
- Dittgen, Herbert**, *Präsident und Kongreß im außenpolitischen Entscheidungsprozeß*. In: Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang, *Regierungssystem der USA*. 2. Aflg., München und Wien 1998, S. 420- 441 [1998b].
- Domínguez, Jorge I.**, *The US- Latin America Relations During the Cold War and its Aftermaths*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 33-50.
- Drury, A. Cooper**, *How and Whom the US President Sanctions. A Time-seires Cross-section Analysis of US Sanction Decisions and Characteristics*. In: Chan, Steve/Drury, A. Cooper (Hrsg.), *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*. London 2000, S. 17- 36.
- Dunkerley, James**, *The United States and Latin America in the Long Run (1800-1945)*. In: Bulmer-Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London, 1999, S. 3- 31.
- Eland, Ivan**, *Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy*. In: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.), *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post- Cold War World?* Boulder 1995, S. 29- 42.

- Foders, Federico**, *ALCA. Eigenständige Liberalisierungsinitiative oder Süderweiterung der NAFTA?* In: *Matices* 30/2001, S. 8-9.
- Friesendorf, Cornelius**, *Der internationale Drogenhandel als sicherheitspolitisches Risiko. Eine Erklärung der deutschen und US-amerikanischen Gegenstrategien*. Münster, 2001. (Forschungsberichte internationale Politik; 27).
- Hartlyn, Jonathan/Dugas, John**, *Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation*. In: Diamond, Larry (u.a.), *Democracies in Developing Countries. Latin America*. 2. Aflg., Boulder und London 1999, S. 248- 307.
- Henehan, Marie T.**, *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*. Michigan 2000.
- Hersman, Rebecca K.C.**, *Friends and Foes: How Congress and the President Really Make Foreign Policy*. Washington D.C. 2000.
- Hübner, Emil**, *Das politische System der USA. Eine Einführung*. 3. Aflg., München 1993.
- Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberly Ann**, *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*. 2. Aflg., Institute for International Economics, Washington D.C. 1990.
- Isacson, Adam**, *The Colombian Dilemma*. In: *International Policy Report*, Februar 2000. Center for International Policy, Washington D.C. 2000.
- Jäger, Wolfgang/Welz, Wolfgang**, *Regierungssystem der USA*. 2. Aflg., Oldenburg, München und Wien 1998.
- Jensen, Eric L./ Gerber, Jurg**, *The Social Construction of the Drug Problem. An Historical Overview*. In: dies. (Hrsg.), *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Criminal Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 1-24.
- Jentleson, Bruce W.**, *Economic Sanctions and Post-Cold War Conflicts. Challenges for Theory and Politics*. In: Stern Paul C, (Hrsg.), *International Conflict Resolution After the Cold War*. National Research Council, Washington D.C., 2000, S. 123- 177.
- Joyce, Elizabeth**, *Packaging Drugs. Certification and the Acquisition of Leverage*. In: Bulmer- Thomas, Victor/Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 207- 225.
- Kurtenbach, Sabine**, *Plan Colombia. Friedensstrategie oder Grundlage für die Regionalisierung und Eskalation des Bürgerkrieges in Kolumbien?* In: *Matices* 30/2001, S. 24-26.
- Lange, Joachim**, *Die Politische Ökonomie des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA: Erwartete wirtschaftliche Auswirkungen, Interessengruppen und der handelspolitische Entscheidungsprozeß*. Frankfurt a. M. 1998.
- Lessmann, Robert**, *Amerikanisierung und Militarisierung: Die auswärtige Drogenpolitik der USA*. In: Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegener. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. 1. Aflg., Baden- Baden 2000, S. 335- 362.
- Lessmann, Robert**, *Drogenökonomie und internationale Politik. Die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien*. Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Bd 41. Frankfurt a. Main 1996.

Lopez, Geroge A/Cortright, David, *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations*. In: Dies. (Hrsg.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post- Cold War World?* Boulder 1995, S. 3- 17.

Margraf, Britta, *Ein Jahrhundert Kolonialgeschichte geht zu Ende. Panama vor der Übernahme des Kanals*. In: *Matices*, 23/1999, S. 5f.

Martin, Lisa L., *Democratic Commitments: Legislature and International Cooperation*. Princeton 2000.

Mauil, Hans W., *Wirtschaftssanktionen als Instrument der Außenpolitik*. In: Link, Werner/ Schütt-Wetschky, E./Schwan, Gesine (Hrsg.), *Jahrbuch für Politik*, 1991, Halbband 2. Baden-Baden 1991, S. 341- 367.

Meyer, Ute, *Der außenpolitische Entscheidungsprozeß der USA. Das Spannungsfeld Präsident- Kongreß am Beispiel der Nicaragua-Politik während der zweiten Amtsperiode Ronald Reagans*. Opladen 1995.

Miller, Andrew, *Colombia in Crisis*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No. 20, Mai 2001, Washington D.C.

Musto, David F., *The American Disease. Origins of Narcotic Control*. 2. erweiterte Aflg., New York 1987.

Pastor, Robert A., *The Clinton Administration and the Americas. Moving to the Rhythm of the Postwar World*. In: Lieber, Robert J., *Eagle adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*. New York (u.a.) 1997, S. 246- 270.

Reid, Michael, *Colombia: Drugs, War and Democracy*. In: *The Economist*, No. 27/2001, London 21.04.2001.

Rennack, Dianne E./Shuey, Robert D., *Economic Sanctions to Achieve U.S. Foreign Policy Goals. Discussion and Guide to Current Law*. Aktualisiert am 05.06.1998. CRS Report for Congress 97-949 F, Washington D.C. 1998.

Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. 1. Aflg., Baden- Baden 2000.

Ryan, Kevin F., *Globalizing the Problem. The United States and International Drug Control*. In: Jensen, Eric L./Gerber, Jurg, *The New War on Drugs. Symbolic Politics and Justice Policy*. Cincinnati, OH 1998, S. 141-156.

Scherr, Ed, *Critical Targets*. In: *Global Issues*, USIA Electronic Journals, Vol. 1, Nr. 7, Juli 1996, <http://www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0796/ijge/ejfoc4.htm>.

Serafino, Nina M., *Colombia: The Problem of Illegal Narcotics and the U.S.-Colombian Relations*. CRS Report for Congress 98-152F, 11.05.1998, Washington D.C. 1998.

Sevilla, Rafael/von Haldenwang, Christian/Pizarro, Eduardo (Hrsg.), *Kolumbien-Land der Einsamkeit?* Bad Honnef 1999.

Smith, Clint E., *Inevitable Partnership. Understanding Mexico-U.S. Relations*. Boulder, Colorado, 2000.

Sommerhoff, Gerhard/Weber, Christian, *Mexiko*, Darmstadt 1999.

Spencer, Bill and Amatangelo, Gina, *Drug Certification*. In: *Foreign Policy in Focus*, Vol.6,No.5, März 2001, Washington D.C. 2001.

Steiner, Roberto, *Hooked on Drugs: Colombia- US Relations*. In: Bulmer-Thomas, Victor/ Dunkerley, James (Hrsg.), *The United States and Latin America. The New Agenda*. Cambridge und London 1999, S. 159-175.

Storrs, Larry K., *Mexico's Counter-Narcotics Efforts under Zedillo, December 1994 to March 1998*. CRS Report for Congress, 98-161 F, 04.03.1998, Washington D.C. 1998. [1998a].

Storrs, Larry K., *Mexican Drug Certification Issues: U.S. Congressional Action, 1986-1998*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 09.04.1998. [1998b]

Tarnoff, Curt/Nowels, Larry, *Foreign Aid. An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*. Aktualisiert am 16.01.2001. CRS Report for Congress, Washington D.C. 2001.

Tokatlián, Juan Gabriel, *Die Beziehungen zwischen Kolumbien und den USA: Kurz vor dem Zusammenbruch oder Chance eines Neubeginns?* In: Sevilla, Rafael/von Haldenwang, Christian/Pizarro, Eduardo (Hrsg.), *Kolumbien - Land der Einsamkeit?* Bad Honnef 1999, S. 143-151.

Valkysers, Martin, *Der Einsatz von Sanktionen als außen- und sicherheitspolitisches Instrument in der postkonfrontativen Periode*. Universität der Bundeswehr München, Beiträge zur Internationalen Politik 19. München 1999.

Vélez Quero, Silvia Elena, *La guerra contra las drogas y la frontera México-Estados Unidos*. In: Rosa del Olmo/Alberto D. Cimadamare (Hrsg.), *Drogas: el conflicto de fin de siglo*. Nueva Sociedad, 2/1997, Caracas 1997, S. 39-52.

von Prittwitz, Volker, *Politikanalyse*. Opladen 1994.

Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, [Berlin 1921], Tübingen 1972.

Wilzewski, Jürgen, *Demokratie und Außenpolitik. Friktionen zwischen Präsident und Kongreß*. In: Rudolf, Peter/Wilzewski, Jürgen (Hrsg.), *Weltmacht ohne Gegener. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. 1. Aflg., Baden- Baden 2000, S. 38-61.

Youngers, Coletta, *La Guerra Antidrogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado*. In: *Guerra antidrogas, democracia, derechos humanos y militarización en América Latina*. Gemeinsame Publikation von *The Transnational Institute, Centro de Documentación e Información-Bolivia* und *Infopress Centroamericana*, Guatemala, April 1997. www.tni.org/drogas/folleto1/youngers.htm. 26.01.02.

Youngers, Coletta, *Waging War. US Policy Toward Colombia*. Vortragsmanuskript für das Treffen der Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, 24.-26. September 1998. <http://www.tni.org/drugs/links/lasa.htm>, 25.03.02.

Zeitungsartikel

Constable, Pamela, *U.S. is Asked to Recognize Colombia's Anti-Drug Steps*. In: *The Washington Post* v. 28.02.1997, S.6.

Devroy, Ann/ Thomas, Pierre, *Clinton Advises to Certify Mexico as Cooperative in Drug War; Clinton Advises to Decertify Colombia's Anti- Drug Effort*. In: *The Washington Post* v. 01.03.1996, S. 19.

Farah, Douglas, *U.S. Deepens Bogotá Leader's Crisis; Decertification Carries Political Punch but Lesser Economic Impact*. In: *The Washington Post* v. 02.03.1996, S.16.

Golden, Tim, *In Drug War, America Barks but Fear of Bite Fades*. In: *The New York Times* v. 01.03.1998, S. 16.

Golden, Tim, *U.S. Ignores Mexico's Anti-Drug Failures*. In: The New York Times v. 14.02.1999, S. 6.

Johnston, David, *U.S. Decision on Mexico Drugs Draws Opposition in Congress*. In: The New York Times v. 08.03.1996, S.2.

N.N., *Mexico without illusions*. In: The New York Times v. 12.03.1997, S.22.

N.N., *U.S. Plans More Help in Colombia's Drug Fight*. In: The New York Times v. 19.03.1997, S.5.

N.N., *A Survey of Illegal Drugs*. In: The Economist v. 28.07.2001.

Preston, Julia, *Mexico Says Critical Report on Drugs Would Hurt Ties*. In: The New York Times v. 26.02.1997, S.1.

Schemo, Diana Jean, *Colombia Cited for a 2d Year for Drug Trade*. In: The New York Times v. 01.03.1997, S.6.

Schemo, Diana Jean, *Colombia's Senate Passes Bill Giving Jail Leave to Traffickers*. In: The New York Times v. 18.12.1997, S.17.

Thomas, Pierre/ Devroy, Ann, *U.S. Faults Colombia's Drug Effort; Administration Revokes Eligibility for Most Aid*. In: The Washington Post v. 02.03.1996, S. 1.

Thomas, Pierre, *U.S.-Mexico Trade May Outweigh Anti-Drug Concerns; NAFTA, Economic Interests Could Again Overshadow Fears of Wide Corruption in Enforcement*. In: The Washington Post v. 23.03.1997, S. 10.