



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Eine Analyse der Alternativen Entwicklung an den
Fallbeispielen Bolivien, Peru und Myanmar“

verfasst von / submitted by

Valerie Neuner, BSc

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2020 / Vienna, 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 589

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Internationale Entwicklung

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Margarete Maria Grandner

Abstrakt

Die Drogenökonomie floriert seit der Globalisierung. Weltweit sind Millionen Menschen vom Anbau illegaler Kulturpflanzen finanziell abhängig. Die Kultivierung von Schlafmohn, Koka und Cannabis sichert Landwirt*innen in abgelegenen Dörfern in Drogenanbaugebieten ihre Existenz.

Seit den 1990er Jahren wurde die radikale Anti-Drogenpolitik und repressive Maßnahmen zur Zerstörung von Drogenfeldern durch einen integrativen ökonomischen, politischen, ökologischen, sozialen Zugang im Umgang mit der Drogenproblematik abgelöst. Das theoretische Konzept dazu ist die Alternative Entwicklung (AD). Seit den 1990er Jahren findet die AD Eingang in den Vereinten Nationen und soll als Antwort im Umgang mit der Drogenthematik dienen mit dem Ziel ländliche Entwicklung voranzutreiben und die Drogenproduktion nachhaltig zu reduzieren.

Die Alternative Entwicklung bildet die theoretische Grundlage dieser Arbeit und ausgehend vom Konzept der AD werden anhand der Literaturanalyse durchgeführte AD-Programme in den Drogenanbaugebieten Peru und Bolivien untersucht mit dem Ziel das Erfolgspotenzial von AD in Myanmar zu ermitteln. Besonders in fragilen Staaten, die von Post-Konflikt Situationen, schwacher ökonomischer und struktureller Infrastruktur, fehlender Regierungsgewalt und Armut charakterisiert sind, gehört die Drogenproduktion zum Alltag von Landwirt*innen.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass AD-Programme weder in Bolivien noch in Peru auf nationaler Ebene erfolgreich waren. Des Weiteren wird gezeigt, dass die Prinzipien der AD, die in den Dokumenten der Vereinten Nationen verankert sind, von den Geberländern und Organisationen, die AD-Programme durchführen, bei der Umsetzung dieser zu wenig bis gar nicht berücksichtigt wurden. Mit Hilfe der Methode Literaturanalyse wurden sechs Faktoren, die auf den Erfolg von AD-Programme wirken, herausgefiltert. So stellen neben der ökonomischen und der Komponente der Infrastruktur, politische, organisatorische, soziale, ökologische und genderspezifische Komponenten Schlüsselfaktoren für den Erfolg von AD-Projekten dar und diese relevanten Faktoren sollten alle auf bestimmte Weise berücksichtigt werden.

Die Arbeit kommt schlussendlich zum Ergebnis, dass AD-Programme in Myanmar unter anderem auf Grund vorherrschender politischer und sozialen Gegebenheiten und ausbleibendem Lernprozess beim AD-Instrumentarium nicht das Potenzial haben ländliche

Entwicklung voranzutreiben, Armut zu reduzieren und letzten Endes zur Drogenreduktion auf nationaler Ebene beizutragen.

Abstract

The drug economy has been booming since globalization making millions of people around the world financially dependent on growing illegal crops. The cultivation of opium poppy, coca and cannabis ensures farmers in remote villages in drug-growing areas their livelihood.

Since the 1990s, radical anti-drug policies and repressive measures to destroy drug fields have been replaced by integrative economic, political, ecological and social approaches to deal with drug problems. The theoretical concept for this is Alternative Development (AD). AD has entered the United Nations in 1998 and is intended to serve as an answer on dealing with drug issues with the aim of promoting rural development and reducing drug production on a sustainable basis.

The alternative development forms the theoretical basis of this work and, based on the concept of AD, AD programs in the drug-growing regions of Peru and Bolivia are examined based on the literature analysis with the aim of determining the success potential of AD in Myanmar. Especially in fragile states suffering from post-conflict situations, weak economic and structural infrastructure, lack of governance and poverty, drug production is part of everyday life for farmers.

The results of the work show that AD programs have not been successful at a national level in either Bolivia or Peru. Furthermore, it has shown that the principles of AD, which are enshrined in the United Nations documents, were given little or no consideration by donor countries and organizations that implement AD programs when acting on them. Using the literature analysis method, six factors that affect the success of AD programs were filtered out. In addition to the economy and the component of the infrastructure, political, organizational, social, ecological and gender-specific components are key factors for the success of AD projects and these relevant factors should all be taken into account in a certain way.

The work ultimately comes to the conclusion that AD programs in Myanmar, partly due to prevailing political and social conditions and the lack of learning process in AD instruments, do not have the potential to promote rural development, reduce poverty and ultimately contribute to drug reduction at the national level.

Inhaltsverzeichnis

Abstrakt.....	II
Abstract.....	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
Abbildungsverzeichnis	VIII
1. Einleitung.....	1
1.1. Aufbau der Arbeit.....	3
2. Methode und Material	5
2.1. Qualitative Inhaltsanalyse.....	5
2.2. Material.....	5
2.3. Methodische Herangehensweise	6
3. Alternative Entwicklung (AD).....	8
3.1. Entstehungsgeschichte	8
3.2. Prinzipien und Ziele	15
3.3. Akteur*innen.....	18
4. Fallbeispiele	23
4.1. Bolivien	28
4.1.1. Geschichtlicher Rückblick für Koka und Kokain	28
4.1.2. Wirtschaftliche und soziale Situation	31
4.1.3. Boliviens Drogenpolitik	32
4.1.4. AD-Programme in Bolivien	35
4.2. Peru	41
4.2.1. Wirtschaftliche und soziale Situation	42
4.2.2. Perus Drogenpolitik	42
4.2.3. AD-Programme in San Martín	45
5. Myanmar	50
5.1. Wirtschaftliche und soziale Situation	51
5.2. Opiumwirtschaft in der Vergangenheit	53
5.3. Opiumwirtschaft heute.....	58
6. Analyse der AD-Programme	64
6.1. Wirkende Faktoren.....	64
6.2. Lernprozess	75
6.3. Erfolgspotenzial Myanmar.....	82
7. Schlussfolgerung	93
8. Literaturverzeichnis.....	96

Abkürzungsverzeichnis

AD	Alternative Development
ADB	Asian Development Bank
AFPFL	Anti-Fascist People's Freedom League
APS	Allgemeine Präferenzsystem
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BGF	Border Guard Forces
BID	Interamerikanische Entwicklungsbank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSPP	Burma Socialist Programme Party
CND	Commission on Narcotic Drugs
COB	Central Obrera Boliviana
CONCADE	Counternarcotics Consolidation of Alternative Development Efforts Project
CPB	Communist Party of Burma
DEVIDA	Commission for Development and Life without Drugs
EAO	Ethnic Armed Organisations
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPDPPD	Global Partnership on Drug Policies and Development
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICO	International Coffee Organization
ILO	International Labour Organization
INCB	International Narcotics Control Board
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
KIA/O	Kahin Independence Army/Organization
KKY	Ka Kwe Ye
KMT	Kuomintang
LED	Local Economy Development
MNDAA	Myanmar National Democratic Alliance Army
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MOFF	Myanmar Opium Farmers' Forum
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
NCA	National Ceasefire Agreement
NGO	Non-Governmental Organisation

NLD	National League for Democracy
OAS	Organization of American States
PETT	Special Land Titling and Cadastre Project
PMF	People Militia's Force
PNLA	Pa-O National Liberation Army
PRAEDAC	Plan de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare
PRODATU	Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza
RCSS	Restoration Council of Shan State
SDG	Sustainable Development Goals
SL	Sendero Luminoso
SLORC	State Law and Order Restoration Council
SPDC	State Peace and Development Council
SSA-S	Shan State Army South
TG-HDP	Thai-German Highland Development Project
TNI	Transnational Institute
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDCP	United Nations International Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNGASS	United Nations General Assembly
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development
USDP	Union Solidarity and Development Party
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
VFV	Vacant, Follow and Virgin Land
WB	World Bank
WHO	World Health Organisation
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WTO	World Trade Organisation

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Globale Opiumproduktion und Kokainmanufaktur (UNODC 2019 f)	23
Abbildung 2: Kokaanbau und Kokavernichtung in Bolivien (UNODC 2005 b)	37
Abbildung 3: Zusammenhang von Armutsreduktion und landwirtschaftlicher Produktionswert (vgl. UNODC 2009 b)	47
Abbildung 4: Karte von Myanmar mit ethnischen Gruppen (Stiftung Asienhaus 2013)	51
Abbildung 5: Häufigste Gründe von den Dorfoberhäuptern für den Anbau von Schlafmohn im Shan-Staat (UNODC 2019 d).....	61

1. Einleitung

Weltweit finanzieren sich Millionen von Haushalten über den Anbau, die Produktion und den Handel von Drogen. Der Anbau von Drogen wie Schlafmohn, Koka oder Cannabis findet vorwiegend in abgelegenen ländlichen Gebieten des globalen Südens statt, die durch fragile Institutionen und/oder Post-Konflikt-Situationen gekennzeichnet sind. Fehlender Zugang zu Ressourcen, Märkten und Land, schwache Regierungsinstitutionen, Rechtsstaatlichkeit, fehlende Infrastruktur und vor allem Armut kennzeichnen ländliche Drogenanbaugebiete. Für viele Haushalte stellt der Anbau von illegalen Kulturpflanzen die einzige Überlebensquelle dar. Sie sichern sich dadurch ihre Existenz und schaffen sich Ernährungssicherheit. In einigen Drogenanbaugebieten herrschen noch immer Konflikte, Gewalt, Unsicherheiten und Unterdrückungen ethnischer Gruppen. Diese Zustände stellen nicht nur Ursachen des Drogenanbaus dar, sondern sind auch Auswirkungen des Drogenanbaus. Dies ist unter anderem auch der Fall in Myanmar. Myanmar ist ein Vielvölkerstaat, das von der britischen Kolonialisierung, ethnischen Konflikten, Militärdiktaturen und Bürgerkrieg geprägt ist. Heute gilt es als ärmstes Land Südostasiens. Nach Afghanistan ist Myanmar weltweit führender Opiumproduzent. Abgelegene Gemeinschaften in den Bergregionen sichern sich durch den Anbau von Opium ihr Überleben. Seit Generationen kultivieren Bauern und Bäuerinnen in entlegenen Bergregionen Schlafmohn. Die meisten Landwirt*innen gehören ethnischen Minderheiten an. Besonders im Kachin, Karen und Shan-Staat findet der Schlafmohnanbau und die Weiterverarbeitung zu Opium und Heroin statt. Der Shan-Staat gilt dabei als führender Opiumproduzent Myanmars.

In der westlichen Hemisphäre ist die Situation eine ähnliche, die illegale Kulturpflanze eine andere. In Lateinamerika, in der Andenregion, zählen Peru und Bolivien neben Kolumbien zu den weltweit führenden Produktionsländern von Koka und Kokain. Besonders ethnische Minderheiten und indigene Völker bauen seit Jahrhunderten Koka an. Der Anbau und die Verwendung von Koka und Schlafmohn haben ihren Ursprung in Tradition und Kultur. Heute dient die Kultivierung von Schlafmohn und Koka jedoch nicht nur medizinischen, traditionellen und rituellen Zwecken, sondern der chemischen Weiterverarbeitung zu den Rauschmitteln Kokain und Heroin. Die weltweit steigende Produktion, der steigende Handel und Konsum von illegalen Kulturpflanzen und Drogen ziehen internationale Besorgnisse und Handeln nach sich. Internationale, rechtliche Grundlage im Umgang mit illegalen Kulturpflanzen sowie der weiterverarbeiteten Rauschgiftmitteln Kokain, Heroin und Cannabis bildet das internationale

Abkommen über Suchtstoffe, das sich seit dem Entstehungsjahr 1961 weiterentwickelt hat. Die repressive Drogenpolitik der Vereinten Nationen und weiterer entwicklungspolitischer Akteur*innen soll durch Entwicklungsmaßnahmen abgelöst werden. Seit knapp vier Jahrzehnten werden vermehrt Alternative Entwicklungsprogramme in Drogenanbaugebieten von internationalen Organisationen durchgeführt. AD-Programme haben das Ziel, ländliche und nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Der Kern solcher Entwicklungsprogramme liegt in der Bekämpfung der Ursachen anstelle der Symptome des Drogenanbaus. Dadurch wird der Effekt der Reduzierung des Drogenanbau- und in weiterer Folge des Drogenhandels und Drogenkonsums erhofft. In der Andenregion werden seit den späten 1980er Jahren AD-Programme durchgeführt. In Peru wird von der peruanischen Regierung und von den Vereinten Nationen vom großen Erfolg der alternativen Entwicklungsprogramme gesprochen, wohingegen AD-Programme in Bolivien nicht zu den gewünschten Effekten der ländlichen Entwicklung, Armutsreduzierung und der Reduzierung des Kokaanbaus geführt haben.

Das Konzept der Alternativen Entwicklung bildet die theoretische Grundlage der vorliegenden Arbeit. Alternative Entwicklung gilt heute als Antwort auf die globale Drogenproblematik. Im Zentrum internationaler Organisationen, die AD-Programme durchführen, steht die Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen in abgelegenen, ländlichen Drogenanbaugebieten. Radikale Drogenvernichtungsprogramme und repressive Maßnahmen sollen Geschichte seien. Ob AD-Programme in Myanmar das Potenzial haben, die Lebensbedingungen der Gemeinschaften zu verbessern, deren einzige Einkommensquelle der Schlafmohnanbau darstellt, und dadurch den Drogenanbau zu reduzieren, gilt es herauszufinden. Um diese Frage zu klären, sollte vorerst geklärt werden, warum in Peru, genauer in der San Martín Region, von einem Erfolg der AD-Programme zu sprechen ist. Was macht das sogenannte „Wunder von San Martín“ so einzigartig? Worauf ist der Erfolg zurückzuführen? Und warum scheiterten AD-Programme im Nachbarland Bolivien? Welche Faktoren bestimmen also den Erfolg von AD-Programmen? In weiterer Hinsicht gilt es herauszufinden, ob ein ständiger Lernprozess und eine Weiterentwicklung beim entwicklungspolitischen Instrument der AD stattfinden, sodass sich die Erfolgchancen erhöhen. Um all diese Fragen zu beantworten wird das Konzept der AD analysiert.

Persönliche Verortung:

Die Literaturanalyse wird aus der Position einer Studierenden an der Universität Wien durchgeführt. Ich bin im globalen Norden aufgewachsen und habe lediglich im Zuge einer privaten Individualreise das Land Myanmar, sowie die Länder Bolivien und Peru kennenlernen

dürfen. Vor Ort waren die Schattenseiten der Länder kaum wahrnehmbar. Die kritische Arbeit wurde somit von einer Person mit Zugang zu jedweder Bildung und ausreichend finanziellen Mitteln im Rahmen eines transdisziplinären Studiengangs verfasst. Ich habe mich mit der Thematik teilweise vor Ort und danach wieder zu Hause auseinandergesetzt. Aufgrund meiner persönlichen Erfahrung und Geschichte in Mitteleuropa sehe ich mich zwar in der Lage mitzufühlen, jedoch ist es schwer möglich, die tatsächlichen Zustände und Verhältnisse in ihrer komplexen Tragweite zu begreifen.

1.1. Aufbau der Arbeit

Die Masterarbeit gliedert sich in sieben Kapitel. Im ersten Kapitel werden die Problemstellung und der theoretische Rahmen erläutert. Eine zentrale Rolle bei der Themenbearbeitung nimmt das Land Myanmar ein. Der Vielvölkerstaat, welcher weltweit der führende Opiumproduzent nach Afghanistan ist, gilt als Zielland meiner Problembearbeitung und der Masterarbeit, welche die Antwort auf die Forschungsfrage, inwieweit AD-Programme das Potenzial zur Drogenbekämpfung und ländlichen Entwicklung im Shan Staat haben, zum Ziel hat.

Das zweite Kapitel widmet sich der eingesetzten Methode der Forschung. Diese stellt die Literaturanalyse dar, die in jenem Abschnitt genau vorgestellt wird. Außerdem werden die herangezogenen Primär- und Sekundärquellen dargestellt und deren Auswahl begründet.

Im dritten Kapitel beginnt die eigentliche Themenbearbeitung. Die Alternative Entwicklung, das politische Instrument, das mittlerweile von den Vereinten Nationen als entwicklungspolitisches Paradigma angesehen wird, wird präsentiert. Dabei wird genau auf seine Entstehungsgeschichte, seine Prinzipien und Ziele, sowie seine Akteur*innen Bezug genommen.

Das vierte Kapitel bearbeitet zwei ausgewählte Fallbeispiele, Peru und Bolivien, in denen bereits AD-Programme durchgeführt wurden. In Peru hatten die AD-Projekte großen Erfolg. Die erfolgreiche Implementierung des Entwicklungsprojekts ist heute als „miracle of San Martín“ bekannt und dient als Vorzeigemodell. Bei dem zweiten Fallbeispiel handelt es sich um gescheiterte AD-Projekte in Drogenanbaugebieten Boliviens. Ausgehend von einem erfolgreichen und einem gescheiterten AD-Programm werden die Faktoren, die für den Erfolg solcher Programme verantwortlich sind, analysiert. Die strukturellen Gegebenheiten der Länder kommen dabei nicht zu kurz, und ein historischer Rückblick auf die Verwendung von Koka und Kokawirtschaft wird vorgenommen. Dies ist erforderlich, um die verschiedenen Interessen der mitwirkenden Akteur*innen bei AD-Programmen nachzuvollziehen.

Im fünften Kapitel wird das eigentliche Zielland Myanmar vorgestellt. Der Vielvölkerstaat wird auf historischer, politischer, ökonomischer und soziologischer Ebene betrachtet, und die Opiumwirtschaft wird geschichtlich erläutert.

Das sechste Kapitel behandelt die Analyse der AD und ihrer durchgeführten Programme in den erörterten Ländern Bolivien, Peru und Myanmar. Es gilt Faktoren, die AD beeinflussen, herauszuarbeiten. Des Weiteren werden AD-Projekte mit all ihren Stakeholdern kritisch unter die Lupe genommen. Die Frage, die es an dieser Stelle zu beantworten gilt, ist, inwiefern ein Lernprozess beim Instrument der AD stattgefunden hat. Außerdem soll nach einer ausgiebigen Analyse des AD-Instrumentes herausgefunden werden, ob und inwieweit es das Potenzial hat, in Myanmar einen Beitrag zur ländlichen Entwicklung und Drogenanbaureduzierung zu leisten. Im letzten Kapitel wird die Arbeit durch die Schlussfolgerung und einen Ausblick abgerundet.

2. Methode und Material

In diesem Kapitel wird die angewandte Methode zur Problemanalyse sowie das verwendete Material vorgestellt. Des Weiteren wird die methodische Herangehensweise erläutert.

2.1. Qualitative Inhaltsanalyse

Die vorliegende Arbeit und Untersuchung basiert auf der Literaturanalyse. Bei dieser Methodik wird die Literatur systematisch analysiert. Die Herausforderung der Literaturanalyse besteht in der Bearbeitung großer Textmengen und dem Filtern des für die Themenbehandlung relevanten Materials. Nachdem eine Vielzahl an Berichten und Literatur ausgewählt und gesammelt wurde, besteht die weitere Aufgabe in der Organisation und Analyse relevanter Textmaterialien. Reporte und Studien werden gelesen, verstanden und interpretiert (vgl. Bryman 2008: 384). In der Arbeit finden auch Statistiken Anwendung, die den Verlauf der Opium- und Kokawirtschaft aufzeigen.

Qualitative Forschung wird vorwiegend in der Sozial- und Entwicklungsforschung angewandt. Beide stützen sich auf gesellschaftliche Phänomene und Probleme und wollen Einzelfälle verstehen und beschreiben. Im Vordergrund steht das Wort, also verbale Daten und nicht die Quantifizierung von Daten. Bei der qualitativen Forschung allgemein stellen der untersuchte Gegenstand und die darauf bezogene Fragestellung den Ausgangs- und Bezugspunkt für die Auswahl der Methoden dar (Flick et al. 2008: 22).

2.2. Material

Bei dem gesammelten Material handelt es sich sowohl um Primärliteratur als auch um Sekundärliteratur. Einen großen Anteil machen Berichte, Abschlussdokumente und Fallstudien der Vereinten Nationen aus. Erfolgreiche bzw. nicht erfolgreiche Alternative Entwicklungsprogramme, die bereits in Drogen produzierenden Ländern implementiert wurden, werden herangezogen und analysiert. Als weitere relevante Quellen dienen die empirischen Daten der Publikationen des Transnational Institutes (TNI) basierend auf Fallbeispielen und Interviews. Des Weiteren wurden entwicklungspolitische Zeitschriften, Onlineartikel verschiedener Wissenschaftler*innen sowie Fachliteraturen über die Länder Bolivien, Peru und Myanmar zur Themenbearbeitung verwendet. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass überwiegend Literatur des globalen Nordens herangezogen wird. Die westliche Literatur behandelt die Problematik zu sehr von außen und nicht aus der Sicht des betroffenen Landes und ist somit nicht objektiv genug, die Situation richtig einzuschätzen. Die einzige Literaturquelle, die nicht aus dem Westen stammt, stellt das Dokument der

Stellungnahme der Opiumlandwirt*innen Myanmars, Myanmar Opium Farmers' Forum (MOFF) dar. Ein wesentlicher Grund für die Begrenzung der Auswahl auf westliche Publikationen ist, dass vorwiegend Literatur herangezogen wird, die vor dem Demokratisierungsprozess Myanmars veröffentlicht wurde. Zu jenem Zeitpunkt wurde kaum Literatur von birmanischen Autoren veröffentlicht oder übersetzt. Dies sehe ich als inhaltliche Grenze der Arbeit. Es zeigt die Dominanz der westlichen Publikationen und dem Leser soll bewusst sein, dass die Arbeit aus Sicht des globalen Nordens verfasst wurde.

2.3. Methodische Herangehensweise

Jede qualitative Analyse befolgt einen gewissen Ablauf, wobei das Vorgehen und der Zugang zu den untersuchten Phänomenen offener gehalten werden kann als bei einer quantitativen Forschung. Vorgegangen wird deduktiv. Hypothesen werden somit aus bestehenden Theorien abgeleitet. In meinem Fall bildete die Alternative Entwicklung die theoretische Grundlage und den Ausgangspunkt. Daraus wurde die Vermutung abgeleitet, dass ein ständiger Lernprozess beim Instrumentarium der Alternativen Entwicklung stattfindet, und Alternative Entwicklung somit in Myanmar das Potenzial hat, die Lebensgrundlage der Bevölkerung zu verbessern und gleichzeitig einen Opiumanbaurückgang zu erzielen. Diese Vermutung gilt es zu überprüfen, indem durchgeführte AD-Programme in Peru und Bolivien herangezogen und auf ihre Lernprozesse untersucht werden.

Die Forschung lässt sich in fünf Phasen unterteilen. In der ersten Phase wird eine bestimmte Problemstellung formuliert und präzisiert. In der zweiten Phase wird dieses Problem bzw. das relevante Thema genau untersucht. In der dritten Phase werden relevante Daten herangezogen. In meinem Fall wurde die Literaturrecherche hauptsächlich auf Datenbanken entwicklungspolitischer, internationaler Organisationen betrieben. Hilfreich war in diesem Fall vor allem die Datenbank des UNODC. Aber auch weitere internationale Organisationen wie das Transnational Institute oder das BMZ wurden gezielt mit dem Stichwort *Alternative Development* durchforscht. In der vierten Phase werden die Daten analysiert. Die vierte Phase widmet sich der Auswertung der Daten, und die letzte Phase behandelt die Interpretation und die Berichterstattung über das Ergebnis. Als Daten wurden ausgiebig die veröffentlichten Jahresberichte des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) genutzt. Die Jahresberichte des UNODC geben mittels Statistiken und Daten Aufschluss über den weltweiten Drogenverlauf und die Drogensituation in den einzelnen Ländern. Außerdem spielen die Berichte des UNODC bei der Analyse der drogenreduzierenden Wirkung von AD-Programmen eine wichtige Rolle. Weitere Berichte über die diversen Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, ratifizierte internationale

Verträge der verschiedenen Abteilungen der UN, sowie Publikationen des Transnational Institutes dienten der Analyse der AD auf ihre Prinzipien und Leitlinien. Die Daten der Vereinten Nationen wurden mit Hilfe der Literaturanalyse erhoben (vgl. Bryman 2008: 384ff.).

Als mögliche inhaltliche Grenze der Arbeit ergibt sich die Tatsache, dass ausschließlich auf Basis der Literaturrecherche in einer empirisch nachvollziehbaren Form geforscht wurde, und nicht additiv qualitative Forschungsmethoden wie Interviews mit den Betroffenen vor Ort durchgeführt wurden.

3. Alternative Entwicklung (AD)

Im folgenden Abschnitt wird das Paradigma der Alternativen Entwicklung vorgestellt, wobei hierbei der Frage nachgegangen wird, ob wir bei AD überhaupt von einem Paradigma sprechen können. Weiters sind folgende Fragen zu klären: Woraus entstand Alternative Entwicklung und was bedeutet Alternative Entwicklung heute? Warum erhielt das Tool der AD so viel Aufmerksamkeit, dass es in den 1990er Jahren Eingang in die Vereinten Nationen fand? Welche Prinzipien und Strategien verfolgt Alternative Entwicklung, und wer steht hinter den Ansätzen der Alternativen Entwicklung?

Um diese Fragen zu klären, werden im ersten Teil die Entstehungsgeschichte und der Werdegang von AD erörtert. Aufbauend darauf werden Prinzipien und Ziele der Alternativen Entwicklung illustriert. Anschließend werden relevante Akteur*innen, sprich internationale Organisationen sowie mitwirkende Länder vorgestellt.

3.1. Entstehungsgeschichte

Weltweit finanzieren Millionen von Menschen ihren Lebensunterhalt mit dem Anbau von Schlafmohn, Koka und Cannabis. Ihre wirtschaftliche Existenz hängt vom Anbau illegaler Kulturpflanzen ab. Durch die Industrialisierung und die Globalisierung breitete sich der Drogenhandel weltweit aus, und die Drogenwirtschaft florierte (vgl. Lessmann 2016: 1). Die Vereinten Nationen (UN) reagierten im Jahr 1961 auf das weltweite Drogenproblem mit dem Einheitsabkommen über Suchtstoffe. Opioide, Koka und Cannabis wurden auf die Liste der illegalen Suchtmittel gesetzt, und der Anbau von Koka, Schlafmohn und Cannabis wurde strengstens kontrolliert. Selbst die traditionelle und kulturelle Verwendung der Kulturpflanzen wurde verboten. 1971 wurde das Einheitsabkommen um psychotrope Stoffe wie Amphetamine, Barbiturate und LSD ergänzt. 1988 wurde das Übereinkommen überarbeitet und verschärft. Die unerlaubte Herstellung, der Schmuggel und der Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen wurden nun strafrechtlich verfolgt und sanktioniert. Außerdem enthalten die internationalen Drogenkontrollverträge Bestimmungen, die die Vernichtung von illegal angebauten Kulturpflanzen vorschreiben. Des Weiteren betont das Einheitsabkommen der Vereinten Nationen von 1988 die internationale Zusammenarbeit der Vertragsparteien (vgl. INCB 2005: 1). Das Einheitsabkommen bildet auch heute noch die Grundlage der internationalen Drogenkontrolle und wurde von 184 Staaten ratifiziert. Überwacht wird die Einhaltung der internationalen Drogenkontrollverträge vom Internationalen Suchtstoffkontrollrat (INCB) mit Sitz in Wien. Dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen-

und Verbrechensbekämpfung (UNODC) kommt die beratende Funktion für Regierungen bei der Gesetzgebung und der Umsetzung von Maßnahmen zur Drogenpolitik zu (vgl. Haug 2013: 40). Ausschließlich repressive Maßnahmen zur Drogenbekämpfung waren lange Zeit die einzige Methode des globalen Drogenkontrollsystems, Entwicklungsansätze waren bis in die späten 1980er Jahre kein Bestandteil des UN-Drogenkontrollsystemes (vgl. Brombacher / Westerbarkei 2019: 89). Die strenge Drogenkontrolle und radikale Vernichtungsmaßnahmen der illegalen Kulturpflanzen hatten aber nicht den gewünschten Effekt der Reduzierung des Drogenanbaus und in weiterer Folge des Drogenhandels und –konsums. Durch die Zwangszerstörungen von Kokain, Schlafmohn und Cannabis wurden lediglich den Landwirt*innen ihre Existenzgrundlage genommen. Erst im Jahr 1988 verwies das überarbeitete Einheitsabkommen des unerlaubten Verkehrs mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen auf die Entwicklung des ländlichen Raums, um die Effektivität der Vernichtungsmaßnahmen von Drogenanbaugebieten voranzutreiben.

“The Parties may co-operate to increase the effectiveness of eradication efforts. Such co-operation may, inter alia, include support, when appropriate, for integrated rural development leading to economically viable alternatives to illicit cultivation. Factors such as access to markets, the availability of resources and prevailing socio-economic conditions should be taken into account before such rural development programmes are implemented.” (UN 1988: §14, 3a).

Trotz der Anerkennung von ländlicher Entwicklung wird diese den repressiven Maßnahmen zur Drogenbekämpfung untergeordnet.

Dass das übermäßige Angebot an pflanzlichen Betäubungsmitteln als Folge von Entwicklungsdefiziten in traditionellen Anbauländern von Cannabis, Koka und Opium zu verstehen ist, wurde bereits vor der Berücksichtigung des Aspektes der ländlichen Entwicklung im Einheitsabkommen von 1988 von Deutschland und Thailand zur Kenntnis genommen. 1981 etablierte die thailändische Regierung in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) das *Thai-German Highland Development Programme*, ein Programm, das auf Entwicklung als Drogenbekämpfungsstrategie setzt (vgl. Brombacher / Westerbarkei 2019: 89). Ursache und Hauptmotiv für den Anbau pflanzlicher Betäubungsmittel sind Entwicklungsdefizite und sozioökonomische Bedingungen. Illegaler Drogenanbau findet nämlich hauptsächlich in abgelegenen Gebieten in fragilen Staaten statt. Fragile Staaten zeichnen sich durch fehlende Infrastruktur, fehlendes Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung oder die generelle Absenz staatlicher Institutionen, fehlendes Gesundheitssystem,

fehlenden Zugang zur öffentlichen Grundversorgung, unzureichende Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, sowie Präsenz von Unruhen, Konflikten und/oder Bürgerkrieg aus. International gibt es keine einheitliche Definition für fragile Staaten, jedoch gelten gemäß der Auffassung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) „[...] jene Staaten als fragil (zerbrechlich), in denen die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und soziale Grundversorgung zu erfüllen.“ (BMZ 2019: o.S.). Für Bäuerinnen und Bauern stellt der Anbau von illegalen Kulturpflanzen oftmals die einzige Möglichkeit dar, ihre Lebensgrundlage und die ihrer Familie zu finanzieren.

Die radikale Anti-Drogenpolitik war bisher eindeutig zu kurz gedacht. Die Verringerung des Drogenanbaus führte lediglich zu einem Verlagerungseffekt und der Migration der Landwirt*innen in neue potenzielle Anbaugelände. Die Vereinten Nationen brauchten daher dringend einen Paradigmenwechsel im Umgang mit illegaler Drogenwirtschaft. Die Ursachen, und nicht die Symptome der Drogenwirtschaft sollten bekämpft werden. Das kurzfristige Ziel der Drogenkontrolle und -reduzierung bzw. der vollständigen Zerstörung des illegalen Drogenanbaus sollte durch das langfristige und vor allem nachhaltige Ziel der ländlichen Entwicklung und der Verbesserung der sozioökonomischen Lebensbedingungen ersetzt werden. Durch die Diversifizierung landwirtschaftlicher Produktion in den Drogenanbaugeländen sollten den in der Agrarwirtschaft tätigen Personen attraktive und sichere Beschäftigungs- und Einkommensquellen geboten werden. Dadurch könnte die Armut reduziert werden und Ernährungssicherheit gewährleistet werden. Außerdem sollten durch alternative Einkommensquellen die Landwirt*innen von der Abhängigkeit vom Anbau illegaler Kulturpflanzen gelöst werden (vgl. Jelsma 2018: 1).

Ein weiterer Aspekt, der das Konzept der AD entstehen ließ, war, neben der Ineffizienz der bisherigen Drogenpolitik, eine Unzufriedenheit mit der Mainstream Entwicklung, welche sich in den 1970er Jahren herauskristallisierte. Wachstum, also Mainstream Entwicklung wurde nach dem zweiten Weltkrieg, in Zeiten des Bretton Woods Systems, mit wirtschaftlichem Wachstum gleichgesetzt (vgl. Nederveen Pieterse 1998: 346). Ziel des Bretton Woods Systems war es nach der Weltwirtschaftskrise nach den 1929er Jahren und nach dem Zweiten Weltkrieg, die Investitionen der westlichen Industrieländer und den Welthandel durch fixe Wechselkurse und den Abbau von Handelsbarrieren zu fördern, um die Wirtschaft voranzutreiben. Die USA war bei den Aushandlungen des Bretton Woods Systems die dominierende Macht und konnte ihre Vorstellungen der internationalen Währung mit der US-amerikanischen Währung als

Leitwährung und festem Wechselkurs durchsetzen. Der Wert des US-Dollars war an Gold gebunden (vgl. Sautter 2012: o.S.). Das System konnte sich auf Grund des sogenannten Triffin-Dilemmas¹, welches Zielkonflikte und Konstruktionsfehler beschreibt, auf Dauer nicht halten. Das gleichzeitige Bestreben nach festen Währungskursen, autonomer Geldpolitik und freiem Kapitalverkehr war nicht möglich (vgl. Sauer 2011: 60). Es drohte die globale Deflation. Die 1970er Jahre leiteten schlussendlich den Zusammenbruch des Bretton Woods Systems ein. Besonders die Entwicklungsländer gerieten dadurch in eine Schuldenkrise. Die internationale Krise war das Ergebnis eines ungleichen ökonomischen Systems mit ein paar wenigen dominierenden Staaten wie den Vereinigten Staaten von Amerika und etlichen dominierten Ländern. Anstelle eines breiten Wohlstandes in den 1980er Jahren stand die Schuldenkrise in den Entwicklungsländern. Die 7. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) drückte ihre Ratlosigkeit im Dag Hammarskjöld Bericht von 1975 mit den Worten 'What Now? Another Development' aus (vgl. Nederveen Pieterse 1998: 346). Die UN waren zur Ansicht gekommen, dass die Welt genügend Ressourcen für die täglichen Bedürfnisse der Weltbevölkerung habe. Jeder einzelne profitiere aber nur dann von den Ressourcen, wenn bestimmte Prinzipien der Entwicklungsstrategien befolgt würden. Diese Prinzipien der „anderen Entwicklung“ sollten folgendermaßen aussehen:

- „1. Geared to the satisfaction of needs, beginning with the eradication of poverty
2. Endogenous and self-reliant that is, relying on the strength of the societies which undertake it.
3. In harmony with the environment.” (Dag Hammarskjöld Foundation 1975: 28).

Der ‚neue‘ Entwicklungsansatz setzte den Menschen und die Umwelt in den Mittelpunkt. Er umfasst Werte wie Partizipation, ökologische Nachhaltigkeit sowie Stärkung des körperlichen Wohlbefindens. Lokale Ressourcen sollen lokal genutzt werden, um eigenständige und nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Wirtschaftliche Ziele wie Wirtschaftswachstum, Ausbau der Infrastruktur, Geldgenerierung sollen nicht mehr die Ziele der Entwicklung sein, sondern Mittel um Ziele wie Bedürfnisbefriedigung, Armutsreduzierung und ländliche Entwicklung voranzutreiben (vgl. Cox / Pawar 2006: 88). Menschliche Entwicklung ist mindestens genauso wichtig wie wirtschaftliche Entwicklung. Alternative Entwicklung reagiert auf den Großteil der Menschheit, auf den Teil der Bevölkerung, der ökonomisch stagniert, sozial, ökonomisch und geografisch marginalisiert und in Armut lebt (vgl. Hettne 1995: 161).

¹ Das Triffin- Dilemma ist nach dem belgisch-amerikanischen Ökonomen Robert Triffin benannt, der in seinem 1960 veröffentlichten Buch „Gold and the dollar crisis“ die Bevölkerung davor warnte, dass das Gold-Dollar-System nicht nachhaltig sei und implodieren würde.

Alternative Entwicklung bedeutet, im Gegensatz zu Mainstream Entwicklung und deren top-down Ansatz, Entwicklung von *unten*, also *bottom-up*. Entwicklung von *unten* wiederum heißt Entwicklung ausgehend von der lokalen Gemeinschaft, wie auch von nichtstaatlichen Organisationen.

Uneinigkeit bestand lange Zeit in der Definition von AD sowie in der Rolle der AD. Es war nicht klar, ob Alternative Entwicklung als eigenes Paradigma gesehen werden dürfe, ob sie eine Fortsetzung und Weiterentwicklung der Mainstream Entwicklung wäre, ob sie als Kritik zur Mainstream Entwicklung wahrgenommen werden sollte, oder ob AD lediglich eine lose Zusammensetzung von Vorschlägen und Maßnahmen wäre. In den Startlöchern der AD, Anfang der 1970er Jahre wurde sie als Kritik der Mainstream Entwicklung verstanden und bestenfalls als alternative Methode und Praktik zur Zielerreichung der Mainstream Entwicklung wahrgenommen (vgl. Nederveen Pieterse 1998: 344f.) Um als eigenes Paradigma zu gelten, bedarf es nämlich einer eigenen Theorie und eigener Zielvorstellungen. AD ist jedoch eher praxisorientiert und das spezifische und regionale Wissen wird von lokalen Gemeinschaften geschaffen und weniger von Experten. Der Autor Professor Björn Hettne wiederum erklärt die AD als Gegenstück zur Mainstream Entwicklung, da sie andere Ziele und Werte wie Territorialismus, kulturellen Pluralismus und ökologische Nachhaltigkeit anstelle von Funktionalismus, standardisierter Modernisierung und Wachstum und Konsum in den Mittelpunkt rückt. Er präsentiert AD als Kombination von Grundbedürfnissen, Eigenverantwortung und nachhaltiger, endogener Entwicklung. Nederveen Pieterse widerlegt Hettnes Annahme von AD als Pendant zur Mainstream Entwicklung, da die eben genannten Eigenschaften wie Nachhaltigkeit und Befriedigung der Grundbedürfnisse bereits von der Mainstream Entwicklung aufgenommen wurden und Hettnes Auffassung von einer konsistenten Mainstream Entwicklung sowie der scharfen Trennung von Mainstream Entwicklung und AD somit nicht haltbar ist (vgl. ebd: 346-349).

Ob AD als eigenes Paradigma gelten darf, wird bei vielen Autoren von unterschiedlichen Denkschulen diskutiert. Nederveen Pietersens Auffassung von AD hat sich über die Jahre hinweg geändert „My views on alternative development have been changing over the years. Initially my impression was that alternative development (hereafter: AD) presents a loose profile of critical sensibilities and alternative practices that leaves so many areas open that its claim to present an alternative model or paradigm to mainstream development thinking is exaggerated and misplaced.” (Nederveen Pieterse 1998: 1f.). In seiner letzten Publikation über Entwicklungstheorien, im Jahr 2001, kommt er zur Ansicht, dass die Auffassung von

Entwicklung als Fortschritt, Richtung und einziger Weg nach vorne veraltet ist. AD definiert zwar das westliche Verständnis von Entwicklung nicht neu, stellt jedoch Modalitäten und den Ablauf von Entwicklung in Frage. Letzten Endes bleibe aber die AD in den westlichen und kapitalistischen Modellen der Politik und Wirtschaft verankert und Formen der AD werden als Teil der Mainstream Entwicklung institutionalisiert (vgl. Nederveen Pieterse 2010: 184, 214; vgl. Ziai 2017: 2552). Eine eindeutige Erklärung nach dem Status und dem Umfang der AD gibt es nicht. Fest steht aber, dass AD eine starke Rolle im öffentlichen Entwicklungsdiskurs eingenommen hat. Die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) spricht heute jedenfalls von Alternativer Entwicklung als Paradigma, wenn es sich bei AD um ein entwicklungspolitisches Instrument zur Beseitigung des illegalen Drogenanbaus handelt.

Letzten Endes wurde das Drogenproblem erst 1998 von den Vereinten Nationen bei einer Sondersitzung der Generalversammlung als Entwicklungsproblem erkannt. Unter folgenden Worten als Antwort auf die Drogenproblematik fand AD Eingang in die Vereinten Nationen:

“[...] a process to prevent and eliminate the illicit cultivation of plants containing narcotics and psychotropic substances through specifically designed rural development measures in the context of sustained national growth and sustainable development efforts in countries taking action against drugs, recognizing the particular socio-economic characteristics of the target communities and groups, within the framework of a comprehensive and permanent solution to the problem of illicit drugs” (UNODC 1998: o.S.).

Diese Definition hat auch heute noch Bestand. Mit der Bezeichnung „alternativ“ ist nicht nur eine zum Mainstream alternative Entwicklung gemeint, sondern auch eine Alternative zum illegalen Drogenanbau. Das Konzept der AD beruht auf der Annahme, dass die Reduzierung des illegalen Drogenanbaus von sozioökonomischen Bedingungen der Produktionsgebiete abhängig ist. Alternative Entwicklung findet somit etliche Einträge im Internet und in Publikationen im Zusammenhang mit der illegalen Drogenwirtschaft in fragilen Staaten. AD soll durch gezielte sozioökonomische Maßnahmen wie den Ausbau der Infrastruktur, Bereitstellung technischer, sozialer und finanzieller Ressourcen etc., die Vulnerabilität von ländlichen Haushalten gegenüber dem Drogenanbau nachhaltig senken, den Anbau von Koka, Schlafmohn oder Cannabis auf alternative Agrargüter umstellen und agrarische und nicht-agrarische Einkommensquellen diversifizieren. Durch diese Maßnahmen wird ländliche Entwicklung vorangetrieben (vgl. BMZ 2013: 3). Seit der Verankerung der AD in der Resolution der 20. Sondersitzung der UN-Generalversammlung im Jahr 1998 steht die Zusammenarbeit mit entwicklungspolitischen Organisationen wie mit der UNDP, der

Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie zivilgesellschaftlichen und privaten Organisationen zunehmend im Fokus. Stand bis in die späten 1990er Jahre das Ziel der Sicherheit durch Anti-Drogenmaßnahmen im Zentrum, wird heute vorrangig das Entwicklungsziel verfolgt. Der Weg und die Abwandlung des Konzepts der AD ist Ausdruck des Willens der politischen Akteur*innen und zeigt, wie diese das Gleichgewicht zwischen Entwicklungs- und Sicherheitsanstrengungen interpretiert haben. Das Spannungsverhältnis zwischen AD als Sicherheitstool und Entwicklungstool besteht aber immer noch. Die wesentliche Herausforderung bei der Planung und Implementierung von AD-Programmen in fragilen Staaten besteht in der Überwindung dieses Spannungsverhältnisses (vgl. UNODC 2017: 30).

Auch wenn das Konzept der AD erst im Jahr 1998 als wesentlicher Bestandteil der UN-Politik zur Drogenkontrolle und -reduzierung verankert wurde, finden sich bereits seit über vierzig Jahren Ansätze der AD. Thailand gilt dabei als Pionierstaat dieses Programmes. In den frühen Anfängen, 1970, wurden alternative Entwicklungsanstrengungen lediglich als Erntesubstitutionsprojekte für Opium proklamiert. Zwölf Jahre später, im Jahr 1982, wurden Programme der AD in den Anden, vorwiegend in Peru durchgeführt, und in den späten 1980er Jahren wurde der Substitutionsansatz zur Bekämpfung des illegalen Drogenanbaus weiter gefasst, sodass ländliche Entwicklung im Allgemeinen gefördert wurde und als Existenzgrundlage für Bäuerinnen und Bauern, die illegale Kulturpflanzen anbauen, geboten wurde (vgl. INCB 2005: 2). Die Abwandlung des Ziels der AD lässt sich auch über die Namensveränderung erkennen. In der Pionierphase war AD noch unter dem Namen "technische Hilfe" und „Erntesubstitution“ bekannt, dann kam es zur Änderung der Terminologie zu "integrierte ländliche Entwicklung", "alternative Lebensgrundlagen", "entwicklungsorientierte Drogenkontrolle" oder "ländliche Entwicklung in drogenproduzierenden Gebieten" (vgl. Jelsma 2018: 22). Im Jahr 1998 wurde dieser Ansatz unter dem Namen *Alternative Entwicklung* als Element in der UN-Strategie zur Drogenkontrolle schriftlich verankert.

Das Konzept der AD hat sich seit der Sondersitzung von 1998 weiterentwickelt. Im Jahr 2009 war bei der Politischen Deklaration und beim Aktionsplan zur Bekämpfung des Weltdrogenproblems anstelle des einfachen Terminus *Drogenkontrolle* die Rede von der *entwicklungsorientierten Drogenkontrolle*. Dadurch sollen sozioökonomische Interventionen, die sich mit einer Vielzahl von Problemen, die über die Drogenkultur hinausgehen, gelenkt werden (vgl. Brombacher / Westerbarkei 2019: 90). Im Jahr 2013 wurden allgemeine Leitlinien der AD in einem Katalog der Vereinten Nationen verankert, auf die im nächsten Kapitel

genauer eingegangen wird. Durch die Verabschiedung der Prinzipien durch die Generalversammlung erhielt das politische Instrument AD Glaubwürdigkeit und Legitimität. Das Verständnis der AD blieb dennoch im Wesentlichen bis zur letzten UN Sondersitzung im Jahr 2016 unverändert. Der Report der UNGASS von 2016 kam zum Schluss, dass sich die Drogenpolitik durch entwicklungsorientiertes Denken auszeichnen solle. Diese Entwicklung solle nicht nur im ländlichen Raum vorangetrieben werden, sondern auch auf den urbanen und internationalen Drogenmarkt ausgeweitet werden (vgl. UNODC 2016: 25f.).

Bisher wurden und werden in folgenden asiatischen und lateinamerikanischen Ländern AD-Programme durchgeführt: Afghanistan, Pakistan, Thailand, Myanmar, der demokratischen Volksrepublik Laos und Vietnam, sowie in den lateinamerikanischen Staaten Bolivien, Kolumbien und Peru. In den soeben genannten Ländern findet illegaler Anbau von Koka und Opium statt. Zusätzlich werden AD-Programme auch in Cannabisanbaugebieten durchgeführt, wobei sich diese lediglich auf das Rif-Tal in Marokko und auf das Bekaa-Tal im Libanon beschränken. Verantwortlich für die Planung und Umsetzung der Programme sind dabei sowohl bilaterale Partnerländer wie z.B. die USA, als auch multilaterale Organisationen wie unter anderem die UNO.

3.2. Prinzipien und Ziele

Der Grundgedanke der Alternativen Entwicklung ist es, durch ländliche Entwicklung und durch alternative Ernte von Cash Crops, für den Markt erzeugte Agrargüter, die Existenzgrundlage der Bauern, Bäuerinnen und betroffenen Familien zu sichern. Deren Abhängigkeit vom illegalen Drogenanbau soll reduziert bzw. im besten Fall vollständig aufgelöst werden. Der Fokus von AD hat sich seit den 1990er Jahren definitiv von der Substitutionsernte auf die ländliche Entwicklung, also die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in ländlichen und abgelegenen Gebieten, verschoben. Im Jahr 2005 erklärten die Vereinten Nationen im Jahresbericht, dass eine einseitige und zu starke Konzentration auf die Substitution von illegalen Kulturpflanzen bei Vernachlässigung struktureller Lebensweisen der betroffenen Bevölkerung wenig nachhaltig und zielführend ist. Daher sollen für den nachhaltigen Erfolg von AD-Programmen die spezifischen und lokalen Bedürfnisse der Bevölkerung in einer Drogenanbauregion in Augenschein genommen werden und sozioökonomische Verbesserungen erzielt werden. Dadurch soll die Sensibilität und Verwundbarkeit von Landwirt*innen nachhaltig reduziert werden, bevor ihre illegalen Kulturpflanzen auf legale Agrargüter umgestellt werden. Des Weiteren soll AD nicht auf isolierte Projekte bezogen werden, sondern eine ganzheitliche wirtschaftliche Betrachtung und der Einbezug des

Empfängerstaates von AD-Programmen seien notwendig (vgl. UNODC 2005 a: vii). Die zentrale Aufgabe sei daher, die strukturellen Ursachen des Drogenanbaus zu bekämpfen und ländliche Entwicklung voranzutreiben. Das Ziel, die ländliche Entwicklung voranzutreiben, soll durch Maßnahmen und Aktivitäten, die soziale Entwicklungsprozesse sowie institutionelle Voraussetzungen fördern und gleichzeitig alternative Einkommens- und Vermarktungsmöglichkeiten schaffen, erreicht werden (vgl. SLE / HBS 2003: 2f.). Alternative Entwicklung ist somit als integrierter ganzheitlicher ökonomischer, ökologischer, politischer und sozialer Ansatz zu verstehen. Es handelt sich dabei um einen langwierigen Prozess, der sich über Jahrzehnte erstrecken kann (vgl. UNODC 2019 b: o.S.). Theoretisch sollen AD und ihre Programme so konzipiert sein, dass sie das Drogen- und Entwicklungsproblem nicht voneinander isoliert betrachten, sondern miteinander verbinden. Die Prinzipien der AD sollen im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sein:

“ensuring the empowerment, ownership and responsibility of affected local communities, including farmers and their cooperatives, by taking into account the vulnerabilities and specific needs of communities affected by or at risk of illicit cultivation, ... with a view to contributing to the building of peaceful, inclusive and just societies, consistent with the Sustainable Development Goals and in compliance with relevant and applicable international and national law”. (UNODC 2016: 24).

Dies bezieht sich nicht nur auf das erste Ziel der SDGs, das die Armutsbekämpfung und -reduzierung beinhaltet, sondern auch auf alle weiteren 16 Nachhaltigkeitsziele. Die Bekämpfung der Armut ist aber sozusagen das Hauptelement, denn nur wenn soziale Entwicklungsmaßnahmen wie die Armutsbekämpfung und die Ernährungssicherheit umgesetzt werden, können in Folge dessen Entwicklungen in den Bereichen Umwelt und Ökonomie vorangetrieben werden. Die oberste Priorität von AD-Programmen liegt in der Armutsreduzierung und Ernährungssicherheit, erst danach können Verbesserungen und Fortschritte in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Geschlechtergleichheit, Gemeindeentwicklung, Umwelt und Marktzugang erzielt werden (vgl. UNODC 2019 c: o.S.).

Gerade in Bezug auf die Umwelt hat der illegale Drogenanbau negative Auswirkungen. Um mehr Anbaufläche zu schaffen, werden wahllos Wälder abgeholzt. Durch die Cash Crops Substitution kann die Drogenmonokultur auf nachhaltige Landwirtschaftsmodelle umgestellt werden, die die Biosphäre stärken. Das Ziel 16 der SDGs sieht „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ vor. Sicherheit, starke Institutionen und Stabilität sind notwendige Voraussetzungen für eine integrative und nachhaltige Entwicklung. Der Drogenanbau und -

handel findet hauptsächlich in Gebieten statt, in denen diese strukturellen Bedingungen nicht gegeben sind. Durch AD-Programme soll das Vertrauen zwischen staatlichen Institutionen und lokalen Gemeinschaften wiederhergestellt bzw. gestärkt werden. Investitionen in ökonomische und strukturelle Infrastruktur und die Partizipation der betroffenen lokalen Bevölkerung sind dabei essenziell (vgl. Brombacher / Westerbarkei: 94f.). Ein Mindestmaß an Sicherheit ist für den Erfolg von AD-Programmen relevant (vgl. INCB 2005: 2). AD ist ein wesentliches Element, um den Drogen-Entwicklung Nexus zu bewältigen.

Wie das auf Seite 23 meiner Arbeit angeführte Zitat des UNODC im jüngsten UNGASS Bericht von 2016 zeigt, sollen die Prinzipien der AD nicht nur im Einklang mit den SDGs sein, sondern auch mit den Menschenrechten und mit den Rechten der indigenen Völker. Koka, Schlafmohn und Cannabis werden nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen angebaut, sondern haben ihren Ursprung in Tradition, Kultur und Medizin. Das Einheits-Übereinkommen der UN über Suchtstoffe aus dem Jahr 1961 hat sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt. Seine Null-Toleranz Einstellung gegenüber Praktiken mit Kulturpflanzen hat sich derart verändert, dass diese heute im Sinne der kulturellen und religiösen Rechte der indigenen Bevölkerung akzeptiert werden - zumindest in der Theorie. Prinzipien der AD, die fester Bestandteil der Drogenpolitik sind, sollten daher sowohl mit den Menschenrechten als auch mit den Rechten der indigenen Völker im Einklang (UNDRIP) sein (vgl. Jelsma 2018.: 8f., 37). Darüber hinaus soll die vom Drogenanbau betroffene Bevölkerung in den gesamten AD-Prozess miteingebunden werden. Die Partizipation von und Kooperation mit Landwirt*innen ist von der Planung bis zur Implementierung für eine erfolgreiche Umsetzung essenziell.

Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung und des ausgewogenen Zugangs/Ansatzes ist bereits in der politischen UN-Erklärung von 1998 verankert. Diese Leitprinzipien verpflichten Konsumländer von Heroin, Kokain und Cannabis die Anbauländer in der Bekämpfung der Drogenproduktion zu unterstützen. Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung wurde immer wieder in den Resolutionen der Kommission für Suchtstoffe (CND) angeführt und ist heute Grundlage für die Kooperation und das Engagement von finanziellen Unterstützern und Entwicklungsorganisationen (vgl. Brombacher / Westerbarkei 2019: 90). Im Jahr 2016 wurde das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung sodann als treibender Faktor bei einer erfolgreichen Drogenbekämpfung identifiziert. Den Regierungen der Empfängerländer von AD-Programmen und der betroffenen Gesellschaft soll Mitverantwortung zugesprochen werden (vgl. ebd.: 58).

Die Programme der AD sollen strategisch wie auch operativ unter der Prämisse des „no one is left behind“ durchgeführt werden. Darunter wird der Grundsatz verstanden, dass kein Land, keine Bevölkerungsgruppe, keine Person wirtschaftlich oder sozial zurückgelassen, marginalisiert und/oder stigmatisiert werden soll, weil deren/dessen Weltanschauung von der geglaubten „Norm“ der Privilegierten abweicht (vgl. Jelsma 2018: 55). Der „no one is left behind“ Grundsatz wurde von den Vereinten Nationen bereits im Zusammenhang mit der Adaption der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung proklamiert. Die ärmste Gruppe ist meist auch von (Mehrfach)-Diskriminierung und Marginalisierung betroffen, wodurch ihr der Zugang zu Entwicklungsprogrammen erschwert wird bzw. gänzlich vorenthalten/verweigert. Durch das „no one is left behind“ Prinzip soll sichergestellt werden, dass für jede Bevölkerungsgruppe, für jeden einzelnen Menschen die SDGs sowie die AD erreichbar sind (vgl. Bhatkal et al. 2015: 2f.; vgl. UNDP 2018: o.S.).

Wie bereits kurz angeschnitten, sind die allgemeinen Leitlinien der AD, die sich im Laufe der Jahrzehnte weiterentwickelt haben, seit dem Jahr 2013 in einem Katalog der Vereinten Nationen verankert. Der jüngst angepasste Bericht der 30. Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über das Weltdrogenproblem, die im April 2016 stattgefunden hat, gilt heute als normativer Rahmen gemeinsamer Werte und Prinzipien (vgl. UNODC 2017: 30). Trotzdem wird der Leitfaden-Katalog von den Mitgliedstaaten der UN und den finanziellen Unterstützern von AD-Programmen lediglich als Empfehlung und weniger als spezifische und bindende Strategie wahrgenommen. Letzten Endes bleibt es den einzelnen Geberländern und Organisationen selbst überlassen, ob und inwiefern eine Unterstützung bei der Durchführung von Programmen erfolgt. Des Weiteren sind die Gründe für den Drogenanbau und die strukturellen Gegebenheiten in Drogenanbaugebieten unterschiedlicher Natur und bedürfen daher unterschiedlicher Maßnahmen, einen allgemein gültigen Zugang zur ländlichen Entwicklung gibt es nicht. Die Verpflichtung zu Achtung und Respekt für die ländliche Entwicklung ist rechtlich nicht verankert. (vgl. UNODC 2017: 58).

3.3. Akteur*innen

Hauptträger der Alternativen Entwicklung sind Organisationen, die sich mit dem weltweiten Drogenproblem auseinandersetzen. So kommt dem UNODC eine bedeutende Rolle zu. Diese Abteilung der Vereinten Nationen verpflichtet sich, die Mitgliedstaaten der UN bei der Bekämpfung von Terrorismus, Verbrechen und Drogenanbau, -handel und -konsum zu unterstützen (vgl. UNODC 2020 a: o.S.). Neben dem UNODC spielen die INCB sowie die Kommission für Suchtstoffe (CNB) bei der Entscheidungsfindung für das Drogenproblem eine

große Rolle (vgl. UNODC 2017: 53). Außerdem findet eine verstärkte Zusammenarbeit mit weiteren Organen der Vereinten Nationen statt, unter anderem mit der Sonderorganisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), welche die industrielle Entwicklung in Entwicklungsländern und Reformstaaten fördert, mit dem Kinderhilfswerk (UNICEF), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der UNDP. Des Weiteren gibt es Partnerschaften mit internationalen Organisationen wie der internationalen Arbeitsorganisation (ILO), mit NGOs und der Europäischen Kommission (vgl. BMZ 2019: o.S.).

Die EU verfolgt mit ihrer Drogenstrategie und dem Aktionsplan (2013-2020) neben der Reduzierung der Drogennachfrage und des Drogenangebots, der Förderung der Menschenrechte sowie der Berücksichtigung regionaler Initiativen auch Maßnahmen der Alternativen Entwicklung (vgl. EU 2012: C 402/8). In der 61. Sitzung der Kommission für Suchtstoffe im Jahr 2018 drückt die EU die Relevanz von AD in Drogenanbaugebieten mit folgenden Worten aus: “The EU and its Member States consider alternative development as an important strategy to address the underlying root causes of illicit drug economies through an integrated approach, combining efforts of rural development, alleviation of poverty, promoting access to land and land rights, protection of the environment and climate change, promotion of rule of law, security and good governance in full respect of international human rights obligations and commitment to gender equality.” (EU 2018: 1). Die EU empfindet, wie auch die Vereinten Nationen, AD als ganzheitlichen sozialen, ökologischen und ökonomischen Entwicklungsprozess. Durch die AD sollen die Ursachen für den Drogenanbau bekämpft werden. Neben der Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte während des gesamten AD-Prozesses betont die EU die Gleichstellung der Geschlechter. Frauen und Männer sollen gleichermaßen Begünstigte von AD-Programmen sein.

Deutschland nimmt eine international führende Rolle in der Gestaltung der Drogenpolitik ein. Der Ansatz der Alternativen Entwicklung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) unter der Schirmherrschaft des BMZ hat mittlerweile Eingang in internationale Resolutionen gefunden. So ist das deutsche Konzept, das in erster Linie die Armutsbekämpfung, die Friedenskonsolidierung, die Förderung gerechter Formen der Globalisierung und den Umweltschutz als Hauptziele verfolgt, in den von den Vereinten Nationen 2013 verabschiedeten Leitlinien für Alternative Entwicklung, in der EU-Drogenstrategie 2013-2020 sowie in den 2018 beschlossenen Schlussfolgerungen des EU-Rats zur AD enthalten (vgl. BMZ 2019: o.S.). Neben Deutschland fungiert die Regierung Thailands

als ein wesentlicher Kooperationspartner des UNODC (vgl. UNODC 2019 c: o.S.). Wie bereits erwähnt, kam diesen zwei Ländern eine besondere Rolle bei der Implementierung des ersten AD-Programmes, dem TG-HDP in Nordthailand zu. Heute setzen sich neben Deutschland und Thailand auch Peru und Kolumbien für eine nachhaltige Entwicklung in der Drogenpolitik ein (vgl. BMZ 2019: o.S.). Die GIZ, damals noch unter dem Namen Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) tätig, nahm auch Anfang der 2000er Jahre beim Optimierungsprozess des AD Konzepts eine wichtige Rolle ein. 2002 wurde bei einer Konferenz in Deutschland, an der Experten von Entwicklungsorganisationen aus Großbritannien, den Niederlanden und den Vereinigten Staaten, sowie Vertreter*innen der Weltbank (WB), der Vereinten Nationen, der Europäischen Kommission, lateinamerikanischer Organisationen und NGOs zusammentrafen, die Wichtigkeit des gemeinsamen Dialoges und der strategischen Allianz erkannt. In diesem Rahmen wurde dem starken Zusammenhang von Armut, politischer Instabilität und Drogenhandel eine bedeutsame Relevanz im öffentlichen Diskurs beigemessen. Das Jahr 2002 markierte den Beginn einer Reihe von Aktivitäten, bei denen politische Akteur*innen daran arbeiteten, gemeinsames Wissen über alternative Entwicklung zu erlangen (vgl. UNODC 2017: 30).

Bei AD-Programmen in der Andenregion stellte lange Zeit die Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung (USAID) einen starken und einflussreichen Finanzgeber und Kooperationspartner dar. In den 2000er Jahren ging der Einfluss der USAID zurück. Dies ist vorwiegend auf Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und den Andenländern zurückzuführen. Den Andenländern wurde die Einmischung der USA zu groß, sodass eine Kooperation mit den USA seit den 2000er Jahren deutlich eingeschränkt wurde (vgl. Veillette / Navarrete-Frías 2005:1).

Durch die Etablierung des Prinzips der geteilten Verantwortung wurde der Fokus vermehrt auf das Empfängerland gerichtet. Neben internationalen Organisationen und Geberländern sollen Staaten, die von der Produktion illegaler Drogen betroffen sind, in den Entscheidungs- und Planungsprozess von Entwicklungsmaßnahmen miteinbezogen werden und Verantwortung übernehmen. Die Regierungen der betroffenen Staaten, lokale Behörden und spezifische Agenturen, die für die Verwaltung und Umsetzung von Drogenbekämpfungsstrategien zuständig sind, sollen zur Bewältigung des weltweiten Drogenproblems und zur ländlichen Entwicklung beitragen. Auf internationaler Ebene sollen nicht nur Leitlinien zur ländlichen Entwicklung und Drogenbekämpfung herausgebracht werden, sondern diese Normen sollten so flexibel gestaltet werden, dass sie von den Menschen vor Ort verstanden und angewandt werden

können, unabhängig vom jeweiligen Gebiet. Aus diesem Grund ist eine Zusammenarbeit mit der betroffenen Bevölkerung umso wichtiger. Lokale Behörden, Landwirt*innen und deren Familienangehörige sollen mit den Normen vertraut sein und über den AD-Prozess aufgeklärt und miteinbezogen werden. Auf nationaler Ebene gestalten die Regierungen Regelungen für alternative Entwicklungsprozesse in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und wirken direkt an der Umsetzung der im Rahmen der Partnerschaft festgelegten Programme und Projekte mit (vgl. ebd.: 64-68). Die Kooperation mit Interessenträgern und lokalen Organisationen wird mit der UN-Resolution 68/196 von 2013 betont: „Die lokalen Gemeinschaften und maßgeblichen Organisationen sollen in die Planung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung aller Programme der Alternativen Entwicklung einbezogen werden, damit den Bedürfnissen der Zielgemeinschaften dieser Programme wirklich Rechnung getragen wird.“ (UN 2013: 892).

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass AD nicht nur ein Drogenreduzierungsprogramm ist, sondern die Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen und die ländliche Entwicklung in Drogenanbaugebieten zum Ziel hat. Drogenanbau findet vorwiegend in entlegenen ländlichen Gebieten statt, die durch fragile Institutionen und Post-Konflikt-Situationen gekennzeichnet sind. Haushalte sichern sich durch den Anbau von Drogen ihre Existenz. AD-Programme haben das Ziel, ländliche und nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Der Fokus hat sich seit der Verankerung des Konzepts der AD im Jahr 1998 immer mehr auf die Entwicklung sozialer, ökonomischer und ökologischer Bedingungen gelegt. Die Maßnahmen und Ziele der AD sind im Einklang mit den SDGs. So stehen die Armutsreduktion, Ernährungssicherheit, Umweltschutz sowie Stabilität und Sicherheit im Fokus von AD-Programmen (vgl. UNODC 2017: 55). Durch den Anbau von legalen Cash Crops sollen den Landwirt*innen alternative Einkommensquellen geboten werden und deren Abhängigkeit vom illegalen Anbau der Kulturpflanzen Schlafmohn, Koka und Cannabis soll reduziert werden. Die Schaffung legaler Einkommensmöglichkeiten muss mit einer Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen einhergehen, um ländliche und nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Bei der internationalen Zusammenarbeit sollte nicht mehr die radikale Drogenzerstörung zum Schutz der nationalen Sicherheit der Produktions- und der Geberländer, sondern die ländliche Entwicklung und die Ernährungssicherheit der Gesellschaft in den ruralen Gebieten im Vordergrund stehen. Das Problem der Drogenkontrolle wird somit als Entwicklungsproblem und nicht mehr als Sicherheitsproblem gesehen und behandelt, zumindest in der Theorie. Seit der Verankerung der AD in den Vereinten Nationen gab es einige Veränderungen und Anpassungen bei den Prinzipien der AD, die im Jahr 2013 von der Generalversammlung verabschiedet wurden. Die Partizipation der betroffenen Landwirt*innen

stellt einen der wesentlichen Optimierungspunkte dar. Die Ausrichtung der AD auf die nachhaltigen Entwicklungsziele und die Betonung der Beachtung der Menschenrechte und indigenen Rechte stellen weitere schriftlich festgehaltene Fortschritte in der AD dar. Das politische Instrument aus dem Jahr 2013 wurde 2016 zu einem politischen Dokument, dem Ergebnisdokument der 30. Sondersitzung der Generalversammlung. AD ist somit nicht mehr ein politisches Instrument zur Drogenkontrolle, sondern ein umfassender, ganzheitlicher und integrativer Entwicklungsansatz.

4. Fallbeispiele

Alternative Entwicklung wird seit etwa vier Jahrzehnten in Drogenanbaugebieten betrieben, unter anderem auch in Bolivien, Peru und Myanmar. Die beiden erstgenannten Länder gelten als Anbaugebiete für Koka, Myanmar gilt nach Afghanistan als führender Opiumproduzent. Das UNODC veröffentlicht jährlich einen Bericht über die internationale Drogenentwicklung. Neben den Gründen für diesen rasanten Anstieg auf der Angebotsseite, lassen sich auch Gründe auf der Nachfrageseite feststellen. Die Zahl der Drogenkonsumenten steigt stetig. Zwischen 2009 und 2017 ist die Zahl der Drogennutzer weltweit um etwa 30% gestiegen. Dieses Ergebnis ist teilweise auch auf das globale Bevölkerungswachstum zurückzuführen (vgl. UNODC 2019 f: 7).

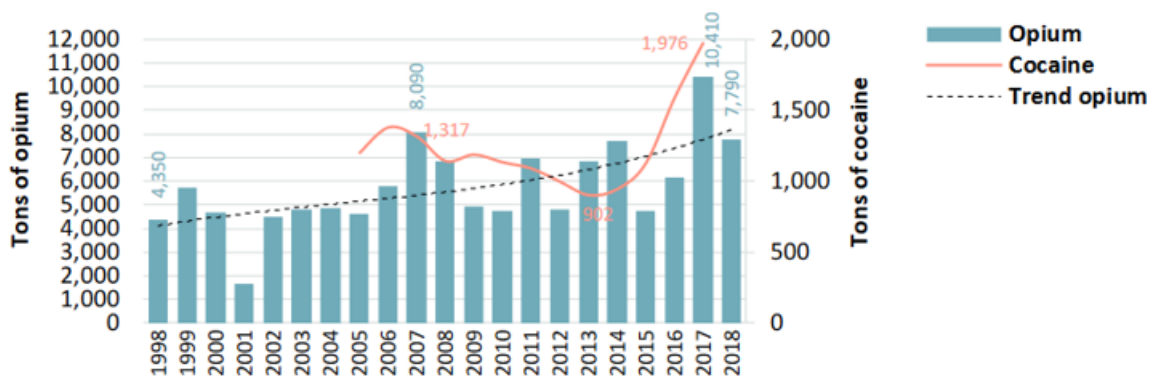


Abbildung 1: Globale Opiumproduktion und Kokainmanufaktur (UNODC 2019 f)

Wie die Abbildung zeigt, verzeichnet das UNODC einen tendenziellen Anstieg von Kokain- und Opiumproduktion. Die Kokainproduktion erreichte im Jahr 2017 ihren historischen Höhepunkt mit 1.976 Tonnen, was einen Anstieg von 25% zum Vorjahr ausmacht. Im gleichen Jahr ist die Produktionsmenge von Opium um 65% im Vergleich zum Vorjahr, dem Jahr 2016, angestiegen. Vor allem die USA und Kanada erlebten in diesem Jahr eine Drogenkrise mit oft tödlichen Folgen für die Konsument*innen. In den USA starben nach Angaben des UNODC rund 70.000 Menschen an einer Überdosis. Ein Grund für die erhöhte Konsumentenzahl von Opioiden in den USA und Kanada ist der aus medizinischen Gründen leichtere Zugang zu Schmerztabletten ohne dringende Notwendigkeit und die daraus resultierende Abhängigkeit von ihnen. 2017 führte in Nordamerika das synthetische Opioid Fentanyl zu einem anhaltenden Anstieg der Todesfälle auf Grund von Überdosierung. Auch in West-, Zentral- und Nordafrika stieg die Nachfrage nach dem pharmazeutischen Opioid Tramadol. Tramadol ist ein Schmerzmittel, das gezielt in Drogenlaboren mit hoher Konzentration für den illegalen nicht-medizinischen Markt hergestellt wird. Gemäß des UNODC waren 2017 in Afrika rund vier

Millionen Menschen von Tramadol abhängig (vgl. UNODC 2019 f: 9f.). Nicht nur die erhöhte Nachfrage nach nicht-medizinischen Opioiden ließ die Drogenproduktion steigen, auch politische Umstände in Lateinamerika trieb die Drogenproduktion in die Höhe. So führte ein Abkommen zwischen der kolumbianischen Regierung und den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens (FARC) zu einem Anstieg der Kokaanbaufläche um 17% in Gebieten, die von der Guerillaorganisation FARC kontrolliert wurden. Neben dem Rekordniveau der Kokainherstellung und der Opiumproduktion war die Kokainmenge, die beschlagnahmt wurde, ebenfalls höher als je zuvor. Weltweit wurden im Jahr 2017 insgesamt etwa zwei Drittel des produzierten Kokains beschlagnahmt, die abgenommene Menge Kokain ist in den letzten zehn Jahren um 74% gestiegen, verglichen mit einem Anstieg der Produktion um 50% im selben Zeitraum. Dies deutet auf eine effektivere Strafverfolgung und eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den illegalen Drogenhandel hin (vgl. ebd.: 1f.).

Ein Jahr später, im Jahr 2018 ging die Produktion von Opium deutlich zurück. Gemäß den Zahlen des UNODC wurden im Jahr 2018 7.790 Tonnen Opium weltweit produziert, ein Rückgang um 25 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die Opiumproduktion ist rückläufig, allerdings ist der Konsum von Opioiden um ganze 56% gestiegen. Unter Opioide fallen neben natürlichen Substanzen wie Morphin auch semi- und synthetische Substanzen wie Heroin (vgl. UNODC 2019 f: 8, 10f.).

Trotz Maßnahmen der Alternativen Entwicklung findet tendenziell ein Anstieg der Kultivierung von Koka und Opium statt. Mehrere Quellen und Umfragen zeigen, dass aus der Sicht der Landwirt*innen, die illegale Kulturpflanzen anbauen, Koka und Opium eine hohe und schnell gewinnbringende Einkommensquelle darstellen (vgl. UNODC 2019 d: vi; vgl. MOFF 2019: 1). Des Weiteren ist ein Anstieg bei der Produktion von Opioiden festzustellen, da die Nachfrage auf dem Drogenmarkt steigt. Die Frage, die sich dadurch stellt, ist, welchen Erfolg AD-Programme leisten. Dies wird an den Fallbeispielen Bolivien und Peru erläutert.

Bolivien und Peru wurden bewusst zum Vergleich mit Myanmar herangezogen. Peru, genauer das Gebiet San Martín gilt als Erfolgsgeschichte bei der Durchführung von Programmen der Alternativen Entwicklung. Heute dient das *San Martín Modell* als Vorbild für die AD-Strategien der Vereinten Nationen in Drogenanbaugebieten - so auch für Myanmar. So wurde das San Martín Modell durch eine Resolution der 53. Sitzung der UN-Kommission für Suchtstoffe (CND) auf die internationale Agenda der UN gesetzt: “Welcomes the proposal of Peru and Thailand to jointly host an international workshop, to be held in Thailand in November 2010, consisting of visits to various alternative development sites and discussions on best

practices and lessons learned in alternative development with practitioners in the field, back to back with an international conference on alternative development among all stakeholders, to be organized in close collaboration with the United Nations Office on Drugs and Crime. One central focus of the seminar, to take place in Bangkok, is the discussion on the suitability and replication of the 'San Martín model'." (UN 2010: 21). Das San Martín Modell fungiert als Paradebeispiel bzw. „Best Practice“ für erfolgreiche AD. Peru soll neben Thailand in Zusammenarbeit mit dem UNODC Workshops zur AD für Drogenanbauländer anbieten.

Das San Martín Gebiet ist eine Region in den Anden im Norden Perus. Bis zu den 1990er Jahren war die San Martín Region von Kokaplantagen, schwacher Infrastruktur, mangelnden staatlichen Institutionen, Präsenz von Guerillaorganisationen und ökologischen Schäden geplagt. In den 1980er Jahren wurden in Kooperation von Organisationen wie der USAID und dem UNODC mit der regionalen Drogenkontrollbehörde *Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas* (zu Deutsch *Kommission für Entwicklung und Leben ohne Drogen*, DEVIDA) Erntesubstitutionsprogramme, die den Kokaanbau durch den Anbau von Kakao, Kaffee, Ölpalmen und Palmen ersetzen sollten, durchgeführt. Das Ergebnis dieser AD-Programme war Armutsreduktion und ein Rückgang der Kokaanbaufläche (vgl. UNODC 2013:1ff.). Warum das AD-Projekt auch tatsächlich zur Armutsreduktion und ländlichen Entwicklung geführt hat, und worauf dieser Erfolg zurückzuführen ist, gilt es herauszufinden, um in einem weiteren Schritt das Potenzial der AD auf das Zielland Myanmar umzulegen.

Als weiteres Fallbeispiel wurde Bolivien gewählt. Bolivien ist Perus Nachbarland. Die zwei Länder haben eine ähnliche Geschichte, auch in Bezug auf Koka und Kokain. Im Gegensatz zu Peru waren die AD-Programme jedoch wenig erfolgreich. Die Frage, die sich an dieser Stelle stellt, ist, warum Projekte der AD in Peru erfolgreich waren, im Nachbarland Bolivien jedoch nicht? Worauf ist der Erfolg von AD-Projekten zurückzuführen?

Des Weiteren gibt es auch Ähnlichkeiten zwischen Bolivien und Myanmar. Bolivien zeichnet sich, wie Myanmar, durch eine marginalisierte Mehrheit aus. In Bolivien gehören über 60% der Bevölkerung einer indigenen Volksgruppe an. Bis ins 21. Jahrhundert und bis zur Wahl Evo Morales zum Staatsoberhaupt im Jahr 2006 wies Bolivien eine „zergliederte Gesellschaft“ auf. Den Begriff der zergliederten Gesellschaft prägte der sozial und politisch engagierte bolivianische Theoretiker René Zavaleta Mercado. Zavaleta verweist damit auf die Diversität gleichzeitig existierender sozialer Formen in einem einzigen nationalen Raum, der sich beständig als fragmentiert darstellt (vgl. Ramírez / Reyna 2010: 72). Die gesellschaftliche Fragmentierung lässt sich sowohl kulturell als auch sozioökonomisch erkennen. Kulturell steht

sich seit der Kolonialzeit die europäisch stämmige und die indigene Bevölkerung gegenüber. Sozioökonomisch wird die Spaltung durch eine wohlhabende, vorwiegend weiße Minderheit und eine marginalisierte Mehrheit verfestigt (vgl. Winter 2006: 37). In Bolivien stellen die Aymara und Quechua, die Mehrheit der indigenen Bevölkerung dar. Diese stellen in etwa 56% der Gesamtbevölkerung Boliviens dar. Neben diesen zwei Gruppen gibt es noch weitere zahlreiche ethnische Minderheiten, in Summe etwa 6% der Gesamtbevölkerung Boliviens, die sich durch Exklusion und Marginalisierung auszeichnen (vgl. Molina / Albó 2006: 70ff.). Mit 70 verschiedenen Völkern ist Peru im lateinamerikanischen Vergleich das Land mit der größten kulturellen und ethnischen Vielfalt. Trotz Demokratie werden Interessen und Ansichten indigener Minderheiten nicht wahrgenommen und berücksichtigt. Sie bleiben von der politischen Willensbildung ausgeschlossen. Es herrschen somit starke kulturelle Differenzen und zahlreiche individuelle Interessen ethnischer Minderheiten, die jedoch von der Zentralregierung nicht berücksichtigt und nicht bedient werden (vgl. Heins 2011: 41).

In Myanmar ist die Lage ähnlich. Der Vielvölkerstaat ist ebenfalls stark von ethnischer Spaltung und Spannungen zwischen, aber auch innerhalb der ethnischen Volksgruppen betroffen. Insgesamt leben in Myanmar etwa 135 verschiedene Volksgruppen in insgesamt 14 Gebieten. Sieben dieser Gebiete werden von ethnischen Minderheiten bewohnt und als Staaten bezeichnet. Es handelt sich hierbei um den Chin-, Kachin-, Kayin-, Karen-, Mon-, Shan- und Rakhaing-Staat. Die größte indigene Ethnie machen die Barmar, die die dominante Mehrheitsbevölkerung mit etwa 70% der Gesamtbevölkerung darstellen, aus. Innerhalb der sieben Minderheitenstaaten kämpfen ethnische Untergruppen seit der Unabhängigkeit im Jahr 1948 für Gleichberechtigung und Autonomie. Die Beziehung zwischen den Volksgruppen untereinander und der Zentralregierung ist seither von Misstrauen geprägt. Ein gemeinsames Identitätsgefühl in Myanmar fehlt. Besonders die ethnische und muslimische Gruppe der Rohingyas im Rakhaing-Staat an der Grenze zu Bangladesch wird von der barma-buddhistischen Mehrheit ausgeschlossen, marginalisiert, diskriminiert und verfolgt. Die Rohingyas werden aus barmanischer Sicht als „staatenlos“ angesehen bzw. gelten als illegale Einwanderer aus Bangladesch. Das Staatsbürgerschaftsgesetz „Burmese Citizenship Law“ von 1982 sieht vor, dass nur diejenigen als Bürger Myanmars angesehen werden, die zu einer der acht anerkannten indigenen Ethnien angehören, und dessen/deren Vorfahren vor dem ersten anglo-birmanischen Krieg, also vor 1813 in Myanmar lebten. Die Rohingyas wurden in der Verfassung als offizielle Minderheit nicht angeführt und verloren dadurch ihre Staatsbürgerschaft. Trotz der Demokratiebewegung seit 2010 und Friedensprozessbestrebungen seit 2015 hat sich die Lage für die Rohingyas und auch weitere

ethnische Volksgruppen, die Teil der *Ethnic Armed Organizations* (EAO) sind, nicht verbessert. Die EAO ist ein Bündnis von zehn ethnischen Gruppen, die für Autonomie und Selbstständigkeit kämpfen (vgl. NCA-S EAO 2020: o.S.). Im Jahr 2016 kam es zwischen der Militärregierung Tatmadaw und Gruppen der EAO im Kachin- und Shan-Staat zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Bei den Ausschreitungen ging es neben der Autonomiefrage um die Frage der Nutzung der natürlichen Ressourcen in den rohstoffreichen Minderheiten-Staaten. Die Situation in Myanmar ist somit von gewaltsamen Konflikten gekennzeichnet. Die zivile Regierung geht auf Grund des starken Militäreinflusses gegen Unabhängigkeitsbestrebungen und die Föderalisierung des Staates vor. Das Militär hält noch immer 25% der Sitze im Parlament (vgl. Lidauer 2014: 78f; vgl. Ibrahim 2016: 50ff.; vgl. Fox 2017: 7f.).

Historisch und politisch betrachtet war die Militärjunta in beiden Staaten stark ausgeprägt. So wurde Myanmar in den Jahren 1962-2011 von einer Militärdiktatur regiert, und in Bolivien wurde die bereits bestehende Diktatur im Jahr 1972 durch eine noch strengere Militärdiktatur abgelöst, die bis zum Jahr 1982 anhielt. Exklusion und Unterdrückung von ethnischen Minderheiten standen auf der politischen Tagesordnung (vgl. Fink 2001: 36, 42).

Wirtschaftlich galt Bolivien als ärmstes Land Südamerikas. Erst mit Evo Morales Amtsperiode erlebte die Wirtschaft einen Aufschwung und die Armutsrate hat sich seither von 60% auf 38% verringert (vgl. Winter 2019: 58). Ähnliches ist für die wirtschaftliche Situation Myanmars feststellbar. Myanmar galt und gilt noch immer als ärmstes Land Südostasiens (vgl. Finanzen 100 2016: o.S.). Durch den demokratischen Wandel, der seine Anfänge im Jahr 2010 nahm, haben die westlichen Länder die Entwicklungszusammenarbeit verstärkt, die Situation für die Bevölkerung Myanmars ist aber weiterhin prekär. Beide Länder weisen enormen Reichtum an Ressourcen auf, jedoch sind ihre sozioökonomischen Gegebenheiten von der Geschichte geprägt. Sowohl Bolivien als auch Myanmar sind Schwerpunktländer der deutschen internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Nicht zuletzt wurde die Auswahl dieser drei Länder aus persönlichen Gründen getroffen. Im Zuge meiner längeren Aufenthalte in Bolivien, Peru und Myanmar bin ich mit einheimischen Menschen in Kontakt getreten und durfte die verschiedenen Kulturen und Traditionen kennenlernen. Besonders in der Andenregion gehörten der Kokatee und das Kauen von Kokablättern auch zu meinem Alltag und halfen mir gegen die Höhenkrankheit in den Anden.

Um herauszufinden, ob AD-Programme in dem Zielland der Arbeit, Myanmar, das Potenzial haben, ländliche Entwicklung voranzutreiben und die Opiumproduktion zu reduzieren, werden zuerst die AD-Programme in Bolivien und Peru analysiert. Es wird Boliviens und Perus

wirtschaftliche, politische und soziale Situation erläutert, davor wird jedoch ein kurzer historischer Rückblick auf die Kokawirtschaft vorgenommen, um ein Verständnis von Koka und Kokain zu bekommen. Der geschichtliche Abriss von Koka bezieht sich sowohl auf Bolivien als auch auf Peru, wobei die Kokaexpansion ihren Ausgangspunkt in Bolivien hatte. Im Anschluss wird genauer auf die wirtschaftliche und soziale Situation Boliviens eingegangen, und seine gescheiterten AD-Projekte in den Hauptanbauregionen Chapare und Yungas werden dargelegt. Anschließend wird die wirtschaftliche und soziale Lage Perus erläutert, und das „Wunder von San Martín“ in Peru vorgestellt. Ziel ist es, die Faktoren, die für den Erfolg bzw. Misserfolg von AD-Programmen verantwortlich waren, herauszufiltern.

4.1. Bolivien

Bolivien hat eine lange Geschichte mit und eine intensive kulturelle Verbindung zu Koka. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Bedeutung von Koka im globalen Kontext geändert. Aus Koka wird das suchterzeugende Rauschmittel Kokain hergestellt. Für westliche Industriestaaten und Organisationen wie die EU und die UN wird der Anbau der Kokapflanze als zu bekämpfende Bedrohung wahrgenommen. Vernichtungsprogramme Kokaplantagen betreffend sowie AD-Programme wurden bereits in Bolivien durchgeführt, um das Angebot von Koka und in weiterer Folge von Kokain zu reduzieren. Die verschiedenen Projekte zur Behandlung des Drogenproblems sowie die einerseits wirtschaftliche Bedeutung und andererseits spirituelle, kulturelle und gesellschaftliche Rolle von Koka wird in den nächsten Abschnitten dargelegt.

4.1.1. Geschichtlicher Rückblick für Koka und Kokain

Bolivien ist Teil der Andenregion. Der Kokaanbau gehört wie in Peru zur andinischen Kultur und Tradition. Die beiden Hauptanbauggebiete von Koka in Bolivien sind Yungas bei La Paz und Chapare, eine Region im tropischen und subtropischen Regenwald im Department Cochabamba, wobei erstere als das ältere und somit traditionellere Anbauggebiet gilt. In Chapare wurde Koka erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts angebaut (vgl. Schorr 2009: 176). Schon vor der Inka Zeit, ungefähr 3000 vor Christus, wurde Koka für indigene, traditionelle Zwecke, wie das Kauen von Kokablättern, und aus medizinischen Gründen verwendet. Die Kokapflanze, welche eine kräftesteigernde und hungerstillende Wirkung hat, wurde und wird heute noch vielseitig eingesetzt. Die häufigste und gängigste Verwendung ist das Kauen der Kokablätter. Auch der Kokatee gehört zum Alltag und ist vergleichbar mit dem Konsum von Grün- oder Schwarztee in den westlichen Ländern. Kokablätter enthalten weniger als 1% des Alkaloides Kokain. Durch das Kauen und den Kontakt mit dem Speichel wird das Alkaloid Kokain in Ecgonin, ein wenig toxisch wirkendes Alkaloid, das keine Drogenwirksamkeit und

kein Suchtpotenzial aufweist, umgewandelt. Die Folgen sind verbesserte Atemfrequenz, erhöhte Sauerstoffaufnahme im Blut, Unterdrückung von Kälteempfinden, Hunger und Müdigkeit. Die Körpertemperatur wird erhöht, der Glukoseverbrauch reduziert und das seelische und psychische Wohlbefinden gesteigert. Aus diesen Gründen ist Koka auch sehr wirksam gegen die Höhenkrankheit. Vor allem in den ärmeren, ländlichen Gebieten fand und findet Koka auf Grund seiner Wirkung weite Verbreitung und Anwendung. Weitere Verwendungszwecke, die auch heute noch verbreitet sind, sind der Einsatz als Heilmittel gegen physische Schmerzen, als Tee in traditionellen Ritualen und Therapiesitzungen, als Opfertgabe oder als Teil religiöser und spiritueller Zeremonien (vgl. Dietz 1990: 29-36).

Zu unterscheiden ist die Pflanze Koka von dem heute als Rauschgift eingestuften Kokain. Im 16. Jahrhundert wurde Koka als „Muntermacher“ für die Zwangsarbeiter in Silberminen eingesetzt, damit sie länger arbeiten konnten. Koka war das bedeutendste landwirtschaftliche Gut der Kolonialzeit. Es wurde in der Andenregion vom spanischen Königreich monopolisiert, unter dessen Herrschaft gehandelt und in den Kolonien Spaniens verbreitet. Die Produktion von Koka, sowie dessen Konsum unter den Minenarbeiter*innen stieg in der Kolonialzeit an. Zum Funktionswandel vom Heil- zum Überlebensmittel im harten Arbeitsalltag der Minenarbeiter*innen kam es somit durch die spanische Eroberung im 16. Jahrhundert (vgl. Dietz 1990: 51-53).

Mitte des 19. Jahrhunderts wurde das Alkaloid Kokain erstmals chemisch isoliert und die neu entdeckte Substanz Anfang der 1920er Jahre als Allheilmittel unter anderem unter dem Namen „Coca Cola“ vermarktet, welches bis zum Jahr 1924 noch das Alkaloid Kokain enthielt (vgl. DHS: o.S.). Anfang des 20. Jahrhunderts erreichte die Kokainwelle Europa und die USA und in den 1950er Jahren wurde Kokain, nach einem kurzfristigen Rückgang auf Grund der internationalen Einstufung von Kokain als Amphetamin und somit Rauschdroge, zum internationalen Handels- und Wirtschaftsgut. Neben „Coca Cola“ entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts Arzneimittel, die Koka und Kokain enthielten und als Schmerzmittel gegen Glieder-, Zahn-, Kopfschmerzen, Husten sowie Verdauungsschwächen eingesetzt wurden. Diese Heilmittel fanden somit im globalen Norden starke Verwendung und die Produktion von Koka und Kokain wurde weiter angekurbelt. Besonders in der Künstlerszene und unter den Intellektuellen war der Kokainkonsum im globalen Norden bis zum Zweiten Weltkrieg weit verbreitet. Nach dem Zweiten Weltkrieg, in den 1950er Jahren wurde Kokain auf internationalen Märkten vermehrt gehandelt. Es kam sodann zur zweiten Kokainwelle zuerst in den USA in den 1960er Jahren, und dann in Europa in den 1980er Jahren. Kokain war als „Jet-

Set-Droge“ bekannt. Die wichtigste ökonomische Bedeutung von Koka lag seither in der Weiterverarbeitung zu Kokain und Handel damit (vgl. DHS: o.S.; vgl. Lessmann 1996: 18f.).

International steht die Kokapflanze heute auf der Liste der kontrollierten Substanzen. Sie wurde auf die Single Convention on Narcotic Drugs von 1961 gesetzt, welche den Anbau des Kokastrauches und traditionelle Zwecke von Koka, wie das Kauen des Kokablattes, gänzlich abschaffte und für illegal erklärte. Alle Mitgliedstaaten der UN verpflichteten sich durch die Unterzeichnung außerdem dazu, Kokaanbauflächen zu zerstören (vgl. UN 1961: 26). Die jüngst überarbeitete UN-Konvention von 1988 erlaubt jedoch Ländern, die eine Koka-Tradition historisch nachweisen können, den Anbau und Konsum von Koka und weist auf den Respekt vor den indigenen Kulturen hin.

“Each Party shall take appropriate measures to prevent illicit cultivation of and to eradicate plants containing narcotic or psychotropic substances, such as opium poppy, coca bush and cannabis plants, cultivated illicitly in its territory. The measures adopted shall respect fundamental human rights and shall take due account of traditional licit uses, where there is historic evidence of such use, as well as the protection of the environment.” (UN 1988: Art 14 Abs 2).

Durch die Legalisierung von Koka für den kulturellen und traditionellen Gebrauch sollen die indigenen Rechte und die Menschenrechte geschützt werden. Die Drogenpolitik fand eine Abkehr von stark repressiven Maßnahmen, die sich ausschließlich auf die indigene Bevölkerung und Landwirt*innen und den Anbau Drogenpflanzen bezogen, hin zu einer Fokussierung auf die Bekämpfung des Drogenhandels und die Chemikalien, die für die Herstellung von Rauschmitteln benötigt werden. Zur gleichen Zeit, im Jahr 1988, regelte das *Gesetz Nr. 1008 „Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas“* in Bolivien die Zulässigkeit der Kokaanbaufläche. Für traditionelle Zwecke war die Kokaanbaufläche auf 12.000 Hektar beschränkt (vgl. Matzat 2004: o.S.).

Bolivien wurde bewusst als Fallbeispiel gewählt, da es einige Ähnlichkeiten mit Myanmar aufweist. Beide Länder hatten bis vor noch nicht allzu langer Zeit eine Militärdiktatur, und Unterdrückung der ethnischen Minderheiten gehörte zur politischen Tagesordnung. Des Weiteren verliefen in Bolivien die Programme der AD nicht erfolgreich, in seinem Nachbarland Peru allerdings schon. Die Gründe dafür gilt es zu analysieren, um herauszufinden, ob ein Lernprozess für weitere Projekte in Drogenanbaugebieten stattgefunden hat. Die Strukturbedingungen werden zuerst erläutert, um die Ausgangsposition darzulegen. Auf die AD-Projekte wird dann im Anschluss eingegangen. Warum funktionierte die Kokawirtschaft

in Bolivien so gut, wer profitiert davon und wer waren die relevanten Akteur*innen, die AD-Programme durchgeführt haben? Diese Fragen werden in den nächsten Abschnitten beantwortet.

4.1.2. Wirtschaftliche und soziale Situation

In der Republik Bolivien beträgt die Bevölkerung laut CIA rund 11.639.900. Knapp 70% der Bevölkerung lebt mittlerweile im urbanen Raum. Die größte ethnische Gruppe machen die Mestizen, Personen mit gemischten indigenen und europäischen bzw. spanischen Wurzeln, mit einem Anteil von etwa 68% aus. Die indigene Bevölkerung machen 20% und Weiße 5% der Bevölkerung aus.

Das Binnenland, das an Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Peru grenzt, ist sehr reich an natürlichen Ressourcen und Bodenschätzen (vgl. CIA 2020: o.S.). Zu den wichtigsten Ressourcen gehören Zinn, Erdgas, Erdöl, Zink, Wolfram, Antimon, Silber, Eisen, Blei, Gold und Koka, wobei Erdgas, metallurgische Erze und Gold heute zu den bedeutsamsten Exportgütern Boliviens zählen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf lag im Jahr 2019 bei 3.671 US\$ und verzeichnet einen durchschnittlichen jährlichen realen Anstieg von rund 4% (vgl. WKO 2020: 1, 6)

In den sozialen Bereichen der Entwicklung, Kindersterblichkeit, Unterernährung, Lebenserwartung, Fruchtbarkeit und Bildung schneidet Bolivien schlecht ab. Dies zeigt auch der Human Development Index der Vereinten Nationen. Der HDI ist ein Wohlstandsindikator für 189 Länder auf der Basis von Lebensdauer, Bildungsniveau und Lebensstandard. Mit einem Wert von 0,703 liegt Bolivien auf dem 114. von insgesamt 189 Plätzen. Fortschritte in der Entwicklung sind jedoch zu verzeichnen. Im Jahr 1990 lag der HDI noch bei einem Wert von 0,54, was somit einen Anstieg von 30,1% ausmacht (vgl. UNDP 2019 a: 2f.). In der Einkommensverteilung schneidet Bolivien im lateinamerikanischen Vergleich relativ gut ab. Dies zeigt der Gini Index, eine Messgröße, welche die Einkommensverteilung charakterisiert. Je größer der Index, desto ungleicher ist die Einkommensverteilung des Landes. Er betrug in Bolivien im Jahr 2018 0,435, wobei der Wert 0 absolute gleichmäßige Verteilung bedeutet und 1 für absolute Ungleichheit steht (vgl. Knoema 2018 a: o.S.). Für ein besseres Verständnis: In Österreich betrug der Gini Index im Jahr 2018 0,278 (vgl. Knoema 2018 b: o.S.). Im Bildungsbereich weist Bolivien Defizite auf. Die Bildungschancen sind gering und überdies ungleich verteilt, wobei noch dazu kommt, dass Mädchen, Kinder bzw. Jugendliche in ländlichen Gebieten und die indigene Bevölkerung deutlich benachteiligt sind. Im Vergleich

mit anderen lateinamerikanischen Staaten liegt Bolivien in den Bereichen Entwicklung und Gesundheit im unteren Bereich (vgl. CIA 2020: o.S.).

4.1.3. Boliviens Drogenpolitik

Bolivien ist nach Kolumbien und Peru weltweit drittgrößter Kokaproduzent. Laut Aufzeichnungen des UNODC betrug im Jahr 2018 die Kokaanbaufläche 23,100 Hektar. Die Region Yungas hat dabei heute mit 63% den größten Anteil. In den letzten Jahren wurde generell ein Anbaurückgang von etwa 7% verzeichnet (vgl. UNODC 2019 a: o.S.). In Chapare, dem zweiten relevanten Kokaanbaugebiet leben etwa 85% der Migrant*innen in Armut und 30% davon in absoluter Armut, also mit weniger als 1,90 US Dollar zur Verfügung pro Tag (vgl. Phan-Gruber 2010: 6; vgl. BMZ 2020 a: o.S.). Der Anbau von Koka sichert den Landwirt*innen ihr Überleben.

Seit den 1950er Jahren stellen die USA einen finanziellen Unterstützer und demnach auch einen wichtigen Einflussfaktor für Bolivien dar. In Zeiten politischer Unruhen, die von Reformen und Revolutionen geprägt waren, galten die USA als finanzieller Geber für Entwicklungshilfe, was Bolivien wirtschaftlich von den USA abhängig machte (vgl. Pampuch /Echalar 2009: 62f). Amerikanische Kredite waren an Bedingungen geknüpft, und die Zusammenarbeit zwischen der bolivianischen Regierung unter dem Präsidenten Paz Estenssoro und der amerikanischen Regierung unter dem Präsidenten John F. Kennedy verstärkte sich Anfang der 1960er Jahre (vgl. ebd.: 64ff.). Paz Estenssoro, der ein Verfechter der kapitalistischen Modernisierung nach dem Vorbild der USA war, entwickelte in Zusammenarbeit mit den USA, mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) und mit der Bundesrepublik Deutschland den „Plan Triangular“, welcher im 1961 von Bolivien unterzeichnet wurde. Der „Plan Triangular“ forderte die Umstrukturierung des Bergbaus. Voraussetzung für die dafür benötigten Kredite, die unter anderem von den USA bereitgestellt wurden, war die Beendigung der Kontrolle des Dachverbandes der bolivianischen Gewerkschaft (COB) über die Minenverwaltung, Massenentlassungen und Lohnkürzungen der Arbeiter*innen in der Minenindustrie. Dies hatte den Bruch mit den Linken innerhalb der Nationalrevolutionären Bewegung (MNR), Streiks und Gewalt in den Minengebieten zur Folge (vgl. Jost 2003: 96f.). Durch einen Putsch gegen den Präsidenten Paz Estenssoro im Jahr 1964 wurde die Militärdiktatur eingeleitet. 1971 putschte sich der rechtsgerichtete Politiker Hugo Banzer an die Macht und regierte Bolivien bis 1978. Seine Regierungszeit war gekennzeichnet von exportorientierter Wirtschaft und dem Aufbau der Kokawirtschaft. Diese erfuhr während seiner Regierungszeit ihren Höhepunkt. Immer mehr Menschen stiegen in das Drogengeschäft ein, das Militär war ebenfalls stark in den Drogenhandel involviert. Koka wurde nicht mehr ausschließlich für den nationalen Gebrauch

angebaut, sondern auch die internationale Nachfrage trieb den Anbau in die Höhe. Die Drogenökonomie wurde später vom Präsidenten Luis Garcia Meza weiter vorangetrieben und erreichte ihren Höhepunkt Mitte der 1980er Jahre mit einer Anbaufläche von über 40.000 Hektar. Bolivien war damals nach Peru der weltweit größte Kokaproduzent (vgl. UNODC 2005 b: 10).

Mezas Regierung hielt nur ein Jahr, da er auf Grund seiner Korruption und Brutalität von einer Militärjunta zum Rücktritt gezwungen war. Ein paar Monate danach, Ende 1981, war der Zerfall der Militärdiktatur auf Grund der wirtschaftlich miserablen Lage, der Proteste der Arbeiterbewegungen, und der ständigen Streiks und Demonstrationen nicht mehr aufzuhalten. Die Demokratie wurde eingeleitet. Die Wirtschaft in Bolivien erreichte Mitte der 1980er Jahre einen Tiefpunkt. Dieser entstand unter anderem aus dem Zerfall des Bretton-Woods-Systems 1973 und der daraus resultierenden Schuldenkrise. Während der Regierungszeit von Hernán Siles Zuazo in den Jahren 1982-1985 konnte keine wirtschaftliche Verbesserung vorangetrieben werden. Auch innenpolitisch durchlebte Bolivien eine Krise, weshalb es zu Neuwahlen im Jahr 1985 kam. Paz Estenssoro wurde erneut zum Präsidenten gewählt. Wirtschaftspolitisch wurde der Neoliberalismus von der nationalen Regierung unter Diktaten von internationalen Institutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds eingeleitet, was Dezentralisierung, Privatisierung im öffentlichen Sektor und Massenarbeitslosigkeit zur Folge hatte (Pampuch / Echalar 2009: 79-83). Die Kokawirtschaft hielt jedoch an und war zu Zeiten der Wirtschaftskrise für viele Bolivianer*innen der einzig lukrative Wirtschaftssektor. Diese Zeit verzeichnet eine hohe Migration in die von Landwirtschaft geprägte Region Chapare, um Koka anzubauen, Arbeit zu finden und so ein Überleben zu sichern. Die Bevölkerungszahl lag in Chapare 1967 bei rund 24 000, im Jahr 1987 bereits bei 200.000 (vgl. Painter 1994: 4ff.). Unter der Regierung des Präsidenten Paz Estenssoro und unter Druck der Vereinigten Staaten wurde 1988 das bolivianische Gesetz 1008 über die Regulierung von Koka erlassen. Dieses lässt den legalen Anbau von Koka auf 12.000 ha für den traditionellen Gebrauch und Konsum zu, wobei der Großteil der Anbaufläche für die Region Yungas vorgesehen ist (vgl. UNODC 2005 b: 16).

Seit der Präsidentschaft des ehemaligen Generalsekretärs der Kokagewerkschaft und Vertreters der indigenen Bevölkerung Evo Morales im Jahr 2005 wurde die gesetzliche Grenze auf 20.000 Hektar angehoben (vgl. Phan-Gruber 2010: 6). Evo Morales war Vertreter der linken Partei Bewegung zum Sozialismus (MAS). Das Regierungsprogramm der MAS forderte die Legalisierung von Koka, die Industrialisierung des Anbaus von Koka und die Einstellung der

US-amerikanischen repressiven Drogenpolitik. Des Weiteren sollten Investitionen in Bildungs- und Gesundheitswesen erhöht werden und Reformen in der Landverwaltung und in den Landrechten in Angriff genommen werden. Die MAS sprach sich gegen die Maßnahmen des Neoliberalismus, wie der Privatisierung der Erdgas- und Erdölindustrie aus. Die MAS ging aus den Parlamentswahlen im Jahr 2005 als stärkste Partei mit einem Stimmenanteil von 54% hervor. Evo Morales wurde sodann von der MAS zum Präsidenten eingesetzt. 2008 verwies der Sozialist den US-amerikanischen Botschafter Philip Goldberg sowie die Strafverfolgungsbehörde Drug Enforcement Administration des Landes. In seiner zweiten Amtsperiode, im Jahr 2009 änderte Morales die Verfassung, sodass Bolivien zum „Plurinationalen Staat“ wurde. Den ethnischen Minderheiten wird somit Autonomie mit ihren jeweils eigenen politischen und rechtlichen Ordnungen eingeräumt. Vier Jahre später beendete Morales die Zusammenarbeit mit der Entwicklungsorganisation USAID. Die Regierung förderte den traditionellen Kokaanbau. Unter Morales Führungspolitik, die von Nationalisierung und dem Aufkündigen internationaler Zusammenarbeit gekennzeichnet war, erholte sich erstmals die Wirtschaft. Die Armut ging zurück und die indigene und ländliche Bevölkerung profitierte von den sozialen Verbesserungen. Morales Führungsstil wurde im Laufe seine Karriere zunehmend autoritärer. Die Beendigung der Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, der Streik der Minenarbeiter und Massenproteste waren die Folge. Morales, der sich immer mehr zu einem sozialen Diktator entwickelte, kandidierte im Oktober 2019 für seine 4. Amtsperiode. Im November 2019 wurde er von der bolivianischen Armeeführung zum Rücktritt gezwungen, nachdem Unregelmäßigkeiten bei der Präsidentschaftswahl festgestellt wurden und Morales von der Opposition und von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) Wahlmanipulation vorgeworfen wurde (vgl. Bolivia 2020: o.S.; vgl. Gärtner 2009: o.S.).

Morales Amtsperiode bedeutete eine Veränderung in Boliviens Politik. Die Anbaurate von Koka stieg nach ihrem letzten Tiefpunkt im Jahr 2000 wieder an, sodass Boliviens Kokaanbau 2008 bei etwa 30.500 Hektar lag und 18,2% der weltweiten Produktion betrug (vgl. UNODC 2009 a: 10). Die gesetzliche Grenze von 20.000 Hektar wurde weit überschritten. Eine zweite Anstiegswelle der Anbaurate in Bolivien ist seit dem Jahr 2013 zu verzeichnen. 2013 ist das Jahr, in dem Morales die USAID des Landes verwies. Trotz zahlreicher Drogenvernichtungs- und AD-Programme verzeichnete das UNODC zuletzt einen Anstieg des Kokaanbaus vom Jahr 2016, in dem die Anbaufläche 23.100 Hektar betrug, auf das Jahr 2017 um 6%, sprich auf 24.500 Hektar (vgl. UNODC 2020 b: o.S.). In Bolivien wird weitaus mehr angebaut, als für den traditionellen Zweck der indigenen Bevölkerung vorgesehen wird.

Neben den kulturellen und traditionellen Gründen für den Kokaanbau, ist heute - angekurbelt durch die hohe Nachfrage - der Zugang zu sicheren, schnellen und relativ hohen finanziellen Mitteln ein wesentlicher Grund für den Kokaanbau. Koka weist im Gegensatz zu Alternativgütern wie Ananas, Kaffee, Kakao, Sojabohne, Bananen, Passionsfrucht, Palmherzen, alles Güter, die auf Grund der Vegetationsbedingungen in Bolivien für einen Anbau geeignet sind und in Entwicklungsprojekten bereits als Alternativgüter eingesetzt wurden, einen viel höheren Gewinn auf. Die legalen Agrargüter erfordern erhebliche Anfangsinvestitionen, Düngemittel, eine große Anbaufläche, um rentabel zu sein, und Produkte wie Bananen hängen von hart umkämpften Exportmärkten ab (vgl. UNODC 2017: 136). Der höhere Gewinn von Koka ist unter anderem auf die Erntehäufigkeit zurückzuführen. Koka weist eine sehr kurze Wachstumsphase auf. Es kann bis zu vier Mal im Jahr geerntet werden, während die Wachstumszeit bei alternativen landwirtschaftlichen Produkten länger ist und weniger häufig geerntet werden kann, Kaffee zum Beispiel nur einmal im Jahr. Außerdem dauert es ab Anbau der Kaffeepflanze vier bis fünf Jahre, bis die Früchte der Kaffeepflanze das erste Mal geerntet werden können (vgl. Coffee Circle 2020: o.S.). Die erste Kokaernte hingegen gibt es bereits nach einem Jahr. Des Weiteren ist Koka nach der Ernte in der Trocknungsphase weniger wettersensibel, lässt sich selbst nach Regen immer noch verkaufen und bedeutet höchstens eine Qualitäts- und Preisminderung (vgl. Painter 1994: 12). Der Markt für Koka ist somit unabhängig vom Wetter und der Jahreszeit immer vorhanden, und die Einkünfte der Bauern und Bäuerinnen sind gesichert.

All die eben genannten Faktoren stellen für Landwirt*innen, die in entlegenen, ländlichen Regionen zu Hause sind und wenig bis gar nicht von sozialen Dienstleistungen des Staates profitieren, Gründe und Motivationen für den Kokaanbau dar. Der Kokaanbau ist für viele Haushalte die einzige Überlebensquelle.

Im nächsten Abschnitt werden in Bolivien durchgeführte Projekte zur Drogenreduzierung in Bolivien vorgestellt.

4.1.4. AD-Programme in Bolivien

Insgesamt gibt es drei wesentliche Geldgeber bei der Durchführung von Drogenvernichtungs- und AD-Programmen. Diese sind die USA, die UN und die EU, wobei die Vereinigten Staaten als Hauptfinanzier gelten (vgl. Unlu / Kapti 2012: 162). Das erste Programm zur Drogenvernichtung, das Elemente der Alternativen Entwicklung enthielt, wurde 1987 unter dem Namen *Plan Trienal* initiiert. Der *Plan Trienal*, ein Dreijahresplan, stand auf der Agenda der bolivianischen Regierung unter Paz Estenssoro. Dieser sah vor, dass in Kooperation und

mit finanzieller Unterstützung der USA die Kokabekämpfung vorangetrieben werden sollte. Das wesentliche Interesse der USA an Boliviens Anti-Drogenpolitik stand unter dem Slogan „war on drugs“. Methodisch sollten die Kokapreise so gedrückt werden, dass die Kokaproduktion für Bauern und Bäuerinnen nicht mehr rentabel sei, und diese mehr oder weniger freiwillig aus der Kokaproduktion aussteigen und in alternative Cash Crops investieren sollten. Einkommensverluste sollten dabei durch Projekte zur Alternativen Entwicklung aufgefangen werden. Dieser Plan verfolgte somit zwei Strategien: Verbote und Repression einerseits und Alternative Entwicklung andererseits. 1988 wurde das Gesetz Nr. 1008 zur Regelung der Kokapflanze und kontrollierter Substanzen auf Druck der USA unterzeichnet, was den USA die juristische Grundlage bot, ihre finanzielle Unterstützung an eine vorherige Drogenvernichtungen zu knüpfen. Sowohl das US-amerikanische als auch das bolivianische Militär wurde stark in die Drogenkontrolle einbezogen (vgl. Bergfeld 2009: 88f.). Im Jahr 1989 verstärkte sich der Einfluss der Vereinigten Staaten auf Boliviens Kokaökonomie. Der damalige bolivianische Präsident Jaime Paz Zamora unterzeichnete einen Geheimvertrag, der eine von den Vereinigten Staaten finanzierte Rolle des Militärs im Kampf gegen die Drogenökonomie festhielt. Dies geschah ohne Berücksichtigung oder Miteinbezug der betroffenen Landwirt*innen. Der Drogenkonflikt wurde somit militarisiert. Folge waren Straßenblockaden, Demonstrationsmärsche der Kokabäuerinnen und -bauern und ein Misstrauen der Bevölkerung gegen die Regierung. Insgesamt wurde eine Kokaanbaufläche von 5.000 Hektar zerstört (vgl. Unlu / Kapti 2012:162, Bergfeld 2009: 89f.).

Anfang der 1990er Jahre fand eine zweite Phase der Alternativen Entwicklungs- und Drogenvernichtungsprogramme unter dem Namen *Plan Dignidad* statt. Diese wurde vom damaligen bolivianischen Präsidenten und ehemaligen Militärdiktator Hugo Banzer Suarez initiiert und von USAID finanziert. Der *Plan Dignidad* war noch radikaler und offensiver als der *Plan Trienal*. Das Ziel war eine vollständige Ausrottung der gesamten illegalen Drogenproduktion bis zum Jahr 2002 unter paralleler Durchführung von Alternativen Entwicklungsprogrammen. Die Eradikationspolitik wurde ebenfalls ohne Einbezug der lokalen Bevölkerung und Nicht-Regierungs-Akteur*innen beschlossen und durchgeführt, mögliche negative Folgen wurden ignoriert. Soziale Unruhen und Aufstände der Kokalandwirt*innen waren die Folge. Trotzdem wurde die bis dato, also bis 2020 größte Vernichtung durchgeführt mit einer Fläche von 17.000 ha (vgl. Bergfeld 2009: 92-94).

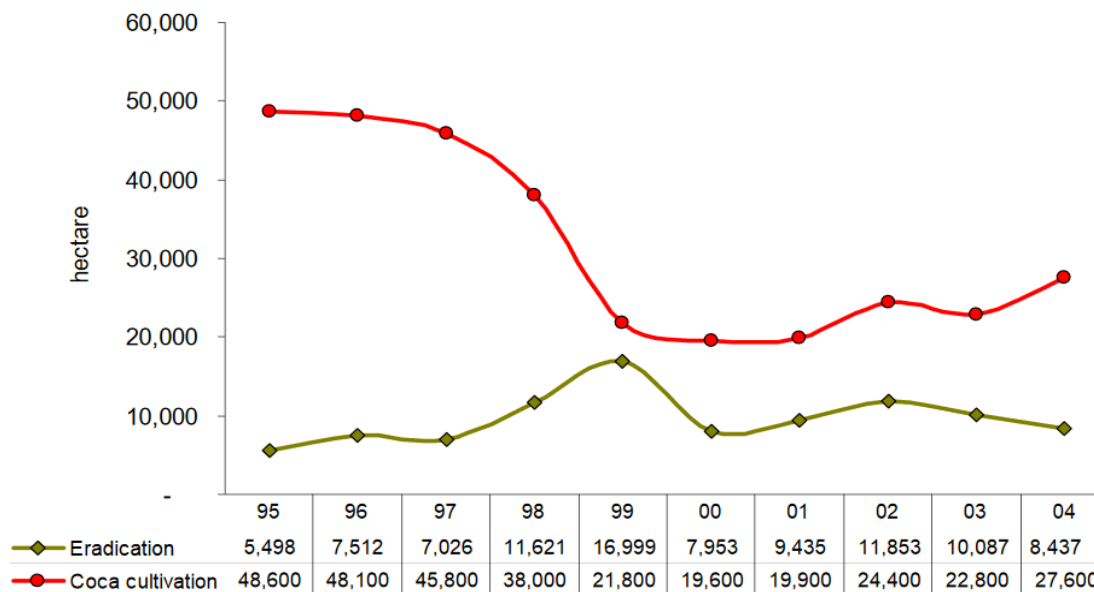


Abbildung 2: Kokaanbau und Kokavernichtung in Bolivien (UNODC 2005 b)

Die Abbildung zeigt sehr deutlich die 1999 durchgeführte Flächenzerstörung von knapp 17.000 Hektar Kokaplantagen und den Kokaanbautiefpunkt von 19.600 Hektar im darauffolgenden Jahr.

Zwischen 1987 und 1998 investierte USAID insgesamt über 100 Millionen US Dollar in die bolivianische Regierung für die Finanzierung von Ausgleichszahlungen für die Umstellung auf legale Cash Crops (vgl. Unlu / Kapti 2012: 162). Das United States General Accounting Office verzeichnet für AD-Programme zwischen 1983 und 1998 Ausgaben in Höhe von 117 Millionen US Dollar, wobei der größte Anteil in Vernichtungs- und Verbotsprogramme floss (vgl. Phan-Gruber 2010: 6).

Ein weiteres AD-Programm im Zeitraum von 1998 bis 2005 stellt das *Counternarcotics Consolidation of Alternative Development Efforts Project* (CONCADE) dar. Das von der US-Regierung finanzierte Programm integrierte und vereinte im Gegensatz zu den vorherigen Programmen Marktverhältnisse, die lokale Bevölkerung, landwirtschaftliche Prozesse und verschiedene Ernteprogramme. Das Programm konzentrierte sich primär auf die Bereitstellung alternativer Güter bei gleichzeitiger Stabilisierung alternativer Märkte. Ein deutlicher Fortschritt, was die Integration der Bevölkerung betraf (vgl. ebd.: 163).

Im Jahr 1999 führte Präsident Hugo Banzer die Privatisierung der Wasserversorgung ein. Dies führte zu landesweiten Protesten, Rebellion und gewaltvollen Ausschreitungen. Unter diesem Druck musste die Regierung nachgeben und der Neoliberalismus fand ein Ende. Die linken und sozialen Parteien wurden stärker. Unter anderem stieg zu dieser Zeit die Kokaproduktion unter

Präsident Carlos Mesa wieder an (vgl. Pampuch / Echalar 2009: 92). Mesa betrieb eine weniger radikale Drogenpolitik. Er konzentrierte sich beim Drogenkampf auf die Strafverfolgung von Zwischenhändler*innen, von Drogenproduzent*innen und -schmuggler*innen und fokussierte sich stärker auf die Implementierung von Entwicklungsprojekten. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern verfolgte er neben dem Ziel der Sicherheitskontrolle das Ziel der ländlichen Entwicklung. Verstärkt wurde dieser Ansatz durch Evo Morales, Vertreter der indigenen Bevölkerung, welcher ab dem Jahr 2006 Boliviens erster indigener Präsident war. Morales, früher selbst Kokabauer in Chapare, hat die radikale Zerstörung der Kokaplantagen gestoppt (vgl. Bergfeld et al. 2006: 497). Landwirt*innen, Kokaproduzent*innen und Gewerkschaften sollen in Entwicklungsprogramme stärker einbezogen und gehört werden. Sie sollten als Kooperationspartner*innen und nicht als Gegner gesehen werden. Die Kokaplantagen sollten nicht mehr zwangsvernichtet, sondern lediglich in ihrem Anbau reduziert und kontrolliert werden. Außerdem plädierte Morales für den industriellen Anbau von Koka, den Handel und die Vermarktung von Koka, sowie Produkten auf Kokabasis. Dafür sollte die Infrastruktur weiter ausgebaut und so sollten zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Unter Morales Leitsatz "coca yes, cocaine no" litt die Beziehung zu den USA. Dies führte dazu, dass die bolivianische Regierung im Jahr 2008 die Zusammenarbeit mit den USA beendete. Bauern und Bäuerinnen in der Region Chapare verzichteten auf die von USAID bereitgestellte finanzielle Hilfe für Entwicklungsprogramme und ersetzten diese durch Entwicklungsprogramme der EU. Der Druck von außen hat sich verringert, und der interne Handlungsspielraum wuchs (vgl. Winter 2019: 59f.).

1985 haben die UN ein AD-Programm in der Yungas Region implementiert mit dem Ziel, die Kokaanbaufläche um 8.000 ha zu reduzieren. Die betroffene Gemeinde versprach, von Koka auf das Agrarprodukt Kaffee umzusteigen, und im Gegenzug erhielt sie Fördergelder für den Ausbau der Infrastruktur, Agrarkredite und Unterstützung für die Cash Crop Substitution. Ein weiteres AD-Projekt der UN richtete sich an die Kokabauern und -bäuerinnen Chapares. Ziel war es, diese über das Ökosystem aufzuklären, da dieses durch die armutsbedingte Migrationswelle in den 1980er Jahren gelitten hat. Durch den rapiden Bevölkerungsanstieg, die Abwesenheit staatlicher Institutionen und die fehlenden Märkte für alternative Agrargüter stieg die Kokaproduktion und die Anbaufläche vergrößerte sich. In Chapare wurde Koka zum Zweck der Weiterverarbeitung zu Kokain angebaut. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die nationale Nachfrage nach dieser Chapare-Koka Sorte auf Grund des zu bitteren Geschmacks nicht vorhanden ist, und dass die Sorte Chapare-Koka sehr reich an Kokaingehalt ist. Die Weiterverarbeitung zu Kokain benötigt umweltschädliche Chemikalien, die in den Boden

sichern und das Ökosystem aus dem Gleichgewicht bringen. Auf Grund der vorteilhaften Vegetations- und Wetterbedingungen für den Anbau der Kokapflanze in Chapare ist dort die Ernte öfter als im traditionellen Anbaugebiet Yungas möglich und die ökologischen Auswirkungen sind demnach drastischer. Um ökologische, nachhaltige Entwicklung zu erzielen und die negativen Auswirkungen der Kokaproduktion zu bekämpfen, setzte die UN auf Bildungsmaßnahmen, Aufklärungsarbeit und die Kooperation mit den Kokabäuerinnen und -bauern. Des Weiteren wurde die nationale Zusammenarbeit gefördert und es wurden Verbindungen zu lokalen Unternehmen hergestellt, um die alternativen Produkte zur Weiterverarbeitung zu verkaufen (vgl. Phan-Gruber 2010: 7f).

Von 1998 bis 2005 hat es sich die EU mit ihrem Unterstützungsplan für eine alternative Entwicklungsstrategie (im Original: Plan de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare, PRAEDAC) zum Ziel gemacht, in Chapare den illegalen Kokaanbau auf Substitutionsgüter umzustellen, soziale Infrastruktur und institutionelle Kapazitäten auszubauen und das Umweltbewusstsein zu stärken. Die EU machte es sich zur Aufgabe, die Gemeinden zu stärken und zu schulen, damit diese ihre Ressourcen eigenständiger planen und verwalten könnten und unabhängiger würden. Sie arbeitete direkt mit den betroffenen Gemeinden zusammen und eine vorherige Zwangszerstörung der Kokaplantagen war keine Bedingung für die Investitionstätigkeiten. Außerdem lehnt die EU den Kokaanbau nicht vehement ab, sondern investiert in Studien, um weitere mögliche legale Nutzungsoptionen für Koka zu ermitteln (vgl. Phan-Gruber 2010: 9).

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Kokapflanze zwar mit Tradition und Kultur verbunden ist, durch die internationale Nachfrage aber ein lukrativer Wirtschaftsfaktor geworden ist, und eine starke Verschränkung von Drogenökonomie, Wirtschaft und Politik stattfindet. Wirtschaftskrisen und der politische Kontext haben einen großen Einfluss auf den Verlauf der Kokakultivierung. Die Geschichte zeigt, dass bei der Umsetzung von Kokavernichtungs- und AD-Programmen die USA das wichtigste Geberland war. Die Drogenstrategie der USA bestand aus Verboten und Eradikation. Die von den USA unterstützten AD-Programme verfolgten eher das Ziel der Sicherheitskontrolle und der Drogenvernichtung anstelle einer ländlichen Entwicklung. Finanzielle Unterstützung für alternative Anbaugüter wurde lediglich nach einer vorhergehenden Drogenvernichtung bereitgestellt und war somit an Bedingungen geknüpft. Eine ausreichende Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der lokalen und zivilen Bevölkerung fand in keinem Fall statt. Das Interesse der USA bei der Umsetzung von AD-Programmen diente eher dem Bestreben des eigenen

Landes, den wirtschaftlichen und geostrategischen Einfluss zu erhöhen, als einer ländlichen Entwicklung und Armutsreduzierung vor Ort. Nach Venezuela verfügt Bolivien über die zweitgrößten Gasreserven des Kontinents. Dementsprechend groß war das wirtschaftliche Interesse der USA, welche vorwiegend von den Ölimporten des mittleren Ostens abhängig waren, an Boliviens Ressourcenreichtum. Seitdem sich Bolivien unter der Präsidentschaft Evo Morales aus seiner Abhängigkeit von den USA gelöst hat und die bolivianische Regierung wieder Kontrolle über ihr Land übernahm, hat sich auch die soziale Situation der betroffenen Koka Gemeinden geändert. Statt Zwangsvernichtung stand Partizipation und Investition in Humanressourcen auf der Agenda neuer Kooperationspartner wie den UN und der EU. Dies führte dazu, dass die bolivianische Bevölkerung wieder Vertrauen in die eigene Regierung setzte. Das anfängliche Vertrauen in die Regierung verwandelte sich jedoch auf Grund des zunehmend autoritären Führungsstils Morales in Misstrauen und Unzufriedenheit bis hin zu Massenprotesten der Zivilbevölkerung, die Morales letzten Endes zum Rücktritt aus seinem Amt als Präsident zwangen (vgl. Phan-Gruber 2010: 8, 10; vgl. Schorr 2009: 193).

Die Ergebnisse des UNODC für Bolivien zeigen zwar einen Rückgang der Kokaanbauflächen Ende der 1990er Jahre, die Lebenssituation der betroffenen Landwirt*innen wurde aber durch den Rückgang nicht verbessert. Mit den Vereinigten Staaten wurde zwei Jahrzehnte lang eine „war on drugs“ Politik geführt, die so weit ging, dass sich die Kokaregion Chapare zu einem Bürgerkriegsgebiet entwickelte (vgl. Schorr 2009: 206f). Die USA verfolgten bei ihrer Anti-Drogen-Politik und Strategie vorwiegend folgende Ziele: Die Stärkung der mitwirkenden Institutionen im Kampf gegen die Drogen, die Erhöhung der Effektivität von Polizei und Militär bei der Bekämpfung von Koka und Kokain, die Zerschlagung von Drogenkartellen, sowie die Konfiszierung des Vermögens der Drogenhändler*innen. Außerdem sollten die legalen Wirtschaftssektoren stabilisiert werden, um einer Destabilisierung durch den Einbruch der Drogeneinnahmen entgegenzuwirken (vgl. Schorr 2009: 180). Lediglich letztere Maßnahme erinnert an das Ziel der AD, eine nachhaltige Entwicklung in sozialer, ökologischer und ökonomischer Hinsicht voranzutreiben. Das Vertrauen der bolivianischen Bevölkerung in die eigene Regierung wurde geschwächt, da die Interessen der Kokabauern und -bäuerinnen ignoriert und missachtet wurden. Die Drogenbekämpfungsmaßnahmen der USA führten zu Protesten der Landwirt*innen. Diese Drogenpolitik hatte kaum etwas mit den Prinzipien der Alternativen Entwicklung zu tun, auch wenn diese theoretisch Teil der Strategie und Politik der USA waren. Soziale und wirtschaftliche Verbesserungen, wie die Reduzierung der Armut und Arbeitslosigkeit der breiten Bevölkerung, wurde erst durch Evo Morales Politik, die das Zurückdrängen des U.S.-amerikanischen Einflusses und die Legitimation von Koka inkludierte,

erzielt. Die extreme Armut soll nach Angaben der Weltbank von 38,2% im Jahr 2005 auf 17,1% im Jahr 2017 gesunken sein, und die Wirtschaft verzeichnete während Morales Amtsperiode durchschnittlich einen jährlichen realen Anstieg von knapp 5% (vgl. World Bank 2020: o.S.).

Im Prinzip lässt sich der Erfolg von AD-Programmen an folgenden Bedingungen festmachen, wobei diese folgende Priorisierung einnehmen: die Bereitstellung von Humanressourcen bzw. sozialen Ressourcen, ein rechtlich und institutionell angemessener Rahmen und schlussendlich ein organisatorischer Rahmen. Außerdem zeigen Erfahrungen, dass ein top-down Ansatz hierarchischen Zwangscharakter hat und von der Bevölkerung nicht akzeptiert wird. In Bolivien führte dies sogar zu Protesten und gewaltvollen Ausschreitungen. Stattdessen sollten entwicklungspolitische AD-Ansätze bottom-up aufgebaut sein und unter ständiger Kooperation und Partizipation mit den Bäuerinnen und Bauern erfolgen.

4.2. Peru

Peru ist heute nach Kolumbien weltweit zweitstärkster Kokaproduzent. Das war nicht immer so; bis Mitte der 1990er Jahre galt Peru als führender Staat in der Kokaproduktion. Heute wird auf die San Martín Region in Peru oft als Erfolgsgeschichte hinsichtlich wirtschaftlicher und alternativer Entwicklung verwiesen. In der San Martín Region waren AD-Programme erfolgreich, sodass ländliche Entwicklung vorangetrieben wurde und das UNODC die Region als frei von Koka erklärte. Die Erfolgsgeschichte der Kokaanbauregion San Martín fungiert bei internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen als Vorzeigemodell für weitere zukünftige Programme: „The San Martín Model is viable and replicable.“ (UNODC 2009 b: 30). Worauf der Erfolg des heute als *Wunder von San Martín* bezeichneten Projekts zurückzuführen ist, wird nach einem Einblick in Perus strukturelle Gegebenheiten sowie in Perus Drogenpolitik erläutert. Aber nicht nur die San Martín Region hat sozioökonomische Verbesserungen erzielt, sondern Peru selbst hat sich sowohl politisch, wirtschaftlich als auch sozial in den letzten Jahrzehnten deutlich weiterentwickelt. Vor allem USAID sieht das so: „Peru’s transformation over the past 15 years represents a remarkable success story. Peru has emerged as a strong, stable force in South America and a vital ally to the United States in a region where the growing corruption scandals and the crisis in Venezuela have created new foreign policy challenges.“ (USAID 2020: o.S.). Die Kooperation zwischen Peru und den USA hat sich zunehmend verstärkt und der Handel seit dem Handelsförderungsabkommen im Jahr 2009 mehr als verdoppelt. Wenig überraschend ist, dass die größte Sorge von USAID dem Handel mit illegalen Produkten gilt und Einschränkung der illegalen Industrie, inklusive der

Drogenindustrie, eines der wichtigsten außenpolitischen Ziele der USA in Peru ist (vgl. USAID 2020: o. S.).

4.2.1. Wirtschaftliche und soziale Situation

Peru ist wie Bolivien ein Andenland und grenzt an Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Brasilien und Chile. Die Bevölkerungszahl betrug gemäß Wirtschaftskammer Österreich (WKO) im Jahr 2018 etwa 32.162.000 (vgl. WKO 2019 a: 1). Indigene machen mit etwa 45% die größte Bevölkerungsgruppe aus. Mestizen bilden in etwa 34%, und Weiße in etwa 20% der peruanischen Bevölkerung (vgl. Peru-Spiegel 2020: o.S.). Seine relativ gute wirtschaftliche und soziale Lage wird durch den HDI Index, der 2019 bei 0,759 und somit Platz 82 im weltweiten Vergleich, und dem BIP von 7.074 US Dollar pro Kopf mit einer realen Veränderung von 2,6% zum Vorjahr ersichtlich (WKO 2019 a: 1; vgl. UNDP 2019 b: 3). Die Armut ist regional und sozial ungleich verteilt. Besonders die indigene Bevölkerung, Kleinbäuerinnen und -bauern in den ländlichen Gebieten sind von Armut betroffen. Im landwirtschaftlichen Sektor sind heute in etwa 27,5% der Bevölkerung vertreten. Er macht somit nach dem Dienstleistungssektor den zweitwichtigsten aus, trägt aber lediglich 7,3% zum BIP bei (vgl. WKO 2019 a: 4). Der Gini Index gleicht mit seinem Wert von 0,4540 dem Boliviens und zeigt im weltweiten Vergleich eine starke Einkommensungleichheit (vgl. Knoema 2018 c: o.S.).

Im lateinamerikanischen Vergleich weist Peru eine der besten Wirtschaftsentwicklungen auf. Das Wirtschaftswachstum basiert vorwiegend auf dem Bergbauexport und die Nutzung natürlicher und mineralischer Ressourcen. Peru ist weltweit führender Produzent von Silber, dicht gefolgt von der Kupfer-, Zink- und Zinnproduktion (vgl. LIPortal 2020: o.S.). Mit den Investitionen in Erdgasförderung und den Bergbau gehen soziale Konflikte einher. Indigene Völker sind gezwungen, ihre Siedlungsgebiete für die Abschöpfung natürlicher Ressourcen zu verlassen und Nutzungskonflikte werden entfacht. Die peruanische Regierung steht trotz stabiler Wirtschaftsordnung vor sozialen Herausforderungen. (vgl. BMZ 2020 b: o.S.).

4.2.2. Perus Drogenpolitik

Wie bereits in Kapitel 4.1. dargelegt, liegt der hohe Stellenwert von Koka in der traditionellen und kulturellen Bedeutung für die indigene Bevölkerung. Wie auch in Bolivien ist der Anbau von Koka in Peru seit dem Konsumanstieg in den USA und Europa im 20. Jahrhundert stark umstritten. Maßnahmen und Regulationen um Koka werden seither von politischen Gegebenheiten beeinflusst und die Bestimmungen somit von internationalen Organisationen getroffen. 1961 akzeptierte Peru das Einheitsabkommen der Vereinten Nationen über Suchtstoffe, die Kokablätter in die Liste 1 der kontrollierten Substanzen aufnahm und Koka

somit auf die gleiche Stufe wie Heroin und Kokain stellte. Die Kokageschichten Perus und Boliviens ähneln einander sehr. Peru galt lange Zeit als weltweit wichtigster und führender Drogenproduzent. In den 1970er Jahren stieg die Kokaproduktion in Peru durch die steigende internationale Nachfrage nach Kokain erheblich (vgl. Gagliano 1994: 1f.). Grund für die Etablierung und Erhöhung der Drogenproduktion ist neben dem Entzug der staatlichen Kontrolle auf Grund der abgelegenen und schwer zu erreichenden Anbauggebiete die Präsenz der Guerilla-Organisation Sendero Luminoso (SL) (vgl. UNODC 2013:1). Der „Leuchtende Pfad“ ist eine maoistische Guerillabewegung, die in den 1980er Jahren die gesellschaftliche Revolution zum Ziel hatte. Die Terrorguerilla, angeführt von dem Jesuitenschüler Abimael Guzmán, finanzierte sich durch den Drogenhandel (vgl. Friesendorf 2001: 64). Diese Zeit unter der Präsidentschaft Alan García Pérez war gekennzeichnet von Schuldenpolitik, Wirtschaftskrise, Hyperinflation und anhaltender Armut (vgl. Pastor 1992: 107). Die Organisation des SL wurde in der Regierungszeit des Präsidenten Alberto Fujimori stark und brutal bekämpft und endete schließlich in der Verhaftung Guzmáns im Jahr 1992. Fujimori verfolgte von 1990 bis 2000 einen autoritären, radikalen und rechten Führungsstil. Seine lange Regierungszeit war durch die Aufhebung der Verfassung und das Inkrafttreten einer neuen begründet. Im Unterschied zur alten Verfassung, bekannte sich die neue Verfassung ausdrücklich zum Wirtschaftsliberalismus, zur Einführung der Todesstrafe für Terroristen und zur Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl zum Präsidenten. Außerdem löste Fujimori das Parlament auf und führte das Einkammersystem ein (vgl. Samtleben 2007: 424). Sein Berater und Leiter seines Geheimdienstes, Vladimiro Montesinos, baute unter Anweisung des Präsidenten in der Regierungszeit ein durch den Drogenhandel finanziertes Netz auf. Korruption und illegale Geschäfte, unter anderem mit den kolumbianischen FARC, gehörten zu Fujimeros politischer Tagesordnung (vgl. Huhle 2004: 129, 143).

Im Jahr 1997 wurde die Kokaanbaufläche durch gezielte Vernichtungsmaßnahmen, angeführt durch die USA reduziert, sodass Kolumbien die Führungsrolle in der Kokaproduktion übernahm. Dieser Verlagerungseffekt ist nicht nur auf Vernichtungsmaßnahmen zurückzuführen, sondern auch auf verbesserte Produktionsbedingungen für den Anbau und die Weiterverarbeitung von Koka in Kolumbien (vgl. Jäger et al. 2007: 68, 153). Die Zeit der Präsidentschaft Fujimeros war geprägt von Korruption, Menschenrechtsverletzungen und Drogenkriminalität. Im Jahr 2000 kündigte Fujimori gezwungenermaßen seinen Rücktritt an, nachdem der Oppositionspolitiker Alejandro Toledo ihn des diktatorischen Führungsstils und beschuldigt und der Korruption überführt hatte (vgl. Weck 2001: o.S.).

Um aus der anhaltenden Misere herauszukommen, wurde im Jahr 2008 die Union Südamerikanischer Nationen (Unasur) gegründet, die nach dem Vorbild der EU funktionieren sollte. Mit der Wirtschaft bergauf ging es vor allem durch die Freihandelsabkommen, welche mit den USA im Jahr 2009 und mit der EU im Jahr 2013 in Kraft traten (vgl. SGE 2019: 4). Durch die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Peru unter dem Präsidenten Alejandro Toledo Ende 2006 kam es, als Bedingung seitens der USA für die Handelsliberalisierung, zur Fokussierung auf die Bekämpfung der Drogenpolitik. Die USA übernahmen somit beim Vorantreiben der Anti-Drogen-Politik die führende Rolle. Der Drogenanbau sah jedoch schnell wieder einen Anstieg, sodass Peru in den Jahren 2011 bis 2013 erneut als führender Produzent galt. Diese Tatsache ist unter anderem auf eine Vernachlässigung der Drogenproblematik durch den Präsidenten Alan Garcia zurückzuführen. Unter der Präsidentschaft Ollanta Moisés Humala Tassos von 2011 bis 2016 wurde jedoch die Anti-Drogenpolitik vorangetrieben. Die Anbaufläche von Koka in Peru sollte bis 2014 von etwa 65.000 Hektar auf 30.000 Hektar verringert werden, ein Ziel, das nicht erreicht wurde (vgl. Schulze 2014: 24f.).

Die Geschichte Perus zeigt die gegenseitige Einflussnahme von Politik und Drogenwirtschaft und die starke Auswirkung dieser Beziehungen auf die Wirtschaft.

Heute zählen in Peru zu den größten Anbauregionen mit insgesamt 75% des Kokaanbaus die Regionen um die Flüsse Apurimac, Ene, Tambo, Mantaro, das Departement Ayacucho und Junín (VRAEM) sowie der südliche Regenwald von Cusco und Puno, wobei VRAEM den mit Abstand größten Anteil mit 70% hat. Der Kokaanbau ist in den letzten Jahren wieder gestiegen. Von 2016 auf 2017 verzeichnete UNODC einen Anstieg der Anbaufläche um 35% auf 37.429 Hektar. Ähnliches ist für die Kokainherstellung zu verzeichnen. Laut Schätzungen des UNODC erreichte die illegale Herstellung von Kokain in Peru im Jahr 2017 ihren neuen Höhepunkt. Diese soll zu jenem Zeitpunkt innerhalb eines Jahres um 25% gestiegen sein und im Jahr 2017 976 Tonnen betragen haben (vgl. UNODC 2019 h: o.S.).

Lange Zeit zählte die Region San Martín zu den größten Anbaugebieten Perus. Der Huallaga Provinz in San Martín wurde besonders viel Aufmerksamkeit geschenkt, da jährlich 75% des dort produzierten Kokains in die USA ausgeführt wurden (vgl. Gagliano 1994: 4). Dies änderte sich jedoch nach der erfolgreichen Implementierung der AD-Programme Ende der 1990er Jahre. Warum das AD-Programm in San Martín so erfolgreich war, dass es mittlerweile als *Wunder von San Martín* bekannt ist, wird im nächsten Kapitel erörtert.

4.2.3. AD-Programme in San Martín

San Martín ist eine in den Anden gelegene Region im Norden Perus, die an den Amazonas grenzt. Die Region ist in zehn Provinzen und 77 Distrikte geteilt mit einer Bevölkerungszahl von rund 814.000. Das Ökosystem und der fruchtbare Boden in San Martín sind besonders für landwirtschaftliche Aktivitäten geeignet. Der Agrarsektor ist demnach der bedeutendste Wirtschaftssektor in der Region. 61% der Bevölkerung in San Martín gehen Tätigkeiten im Agrarsektor nach, wobei der Großteil der Arbeiter*innen unqualifiziert ist und deren Tageslohn zwischen zwei und drei US Dollar liegt (vgl. Cabieses 2010: 2).

In den späten 1960er Jahren war diese Region von einer hohen Migrationswelle betroffen. Kleinbäuerinnen und -bauern waren auf der Suche nach fruchtbarem Land und ließen sich in der San Martín Region nieder. In den 1970er Jahren wurde in diesem Gebiet vermehrt Koka angebaut. Die Revolutionäre Bewegung Túpac Amaru (MRTA), eine Untergrundbewegung, die für die indigenen Rechte kämpfte, und die Guerillaorganisation SL übernahmen die Kontrolle über das Gebiet. In den 1980er Jahren dominierten Gewalt, Unterdrückung und Terrorismus den Drogenhandel. Bauern und Bäuerinnen waren finanziell von der Kokawirtschaft abhängig. Fehlende Infrastruktur und schwache staatliche Institutionen kennzeichneten Peru und die San Martín Region zu jener Zeit. San Martín wurde schnell zum führenden Anbaugebiet Perus mit einer Anbaufläche von 30.000 Hektar. In den 1980er Jahren wurden sodann die ersten Entwicklungsversuche gestartet und die ersten AD-Programme in der San Martín Region wurden durchgeführt (vgl. UNODC 2013: 1f.). USAID und UNODC waren bei der Planung und Durchführung der Eradikations- und Entwicklungsprogramme die wichtigsten internationalen Organisationen. Einen weiteren relevanten Akteur bei der Implementierung der AD-Programme stellt die regionale Drogenkontrollbehörde DEVIDA dar. Es bestand eine starke Kooperation der internationalen Organisationen USAID, UNODC und der GTZ mit lokalen Behörden von San Martín und der DEVIDA, aber noch wichtiger war die Zusammenarbeit mit den betroffenen Landwirt*innen vor Ort. UNODC verfolgte den Ansatz der Lokalen Wirtschaftsentwicklung (LED) (vgl. ebd.: 5, 9). In den 1980er Jahren zeigte die Zusammenarbeit jedoch auf Grund der Präsenz der SL kaum positive Resultate. Ökologische Krisen wie die Entwaldung und soziale Krisen, die von Armut, Angst und Gewalt geprägt waren, charakterisierten die San Martín Region. Dies änderte sich jedoch Anfang der 1990er Jahre. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Guerillaorganisation SL im Jahr 1992 durch die Festnahme des Gründers der SL Abimeal Guzmán an Einfluss verlor und von der peruanischen Armee zurückgedrängt wurde, wodurch sich die Lage etwas beruhigt hatte. Gemäß der Auffassung der DEVIDA hat sich die Einstellung der Landwirt*innen auf Grund

der gewaltvollen Zustände und der tiefen sozialen Krise, die sie seit den 1970er Jahren durchlebt hatten, geändert. Die Bevölkerung von San Martín strebte nach Veränderungen, Sicherheit und legalen Einkommensmöglichkeiten (vgl. Cabieses 2010: 2f.). Ein weiterer Grund für die Transformation der San Martín Region und den Sinneswandel der Gesellschaft, war die positive wirtschaftliche Entwicklung in Peru. Mitte der 1990er Jahre boomte unter der Regierung Fujimori die peruanische Wirtschaft wie noch nie zuvor. Fujimori deregulierte und privatisierte Staatsbetriebe. Die Hyperinflation ist gesunken, und ausländische Unternehmen nahmen die Investitionen in Peru wieder auf (vgl. Moßbrucker et al. 2008: o.S.). Durch den Wirtschaftsaufschwung konnte in soziale und ökonomische Infrastrukturen investiert werden. Bildungs-, und Gesundheitseinrichtungen wurden verbessert, Zugang zu Energie und Kommunikation wurde geschaffen. Durch die Errichtung von Straßen und Brücken konnte die Abnahme und der Vertrieb von landwirtschaftlichen Gütern aus abgelegenen Gebieten erleichtert werden. Die Bauern und Bäuerinnen stellten ihre Kokaproduktion ein und stellten auf die Produktion von Palmöl und Palmherzen um. Nicht nur der Staat investierte viel Geld, sondern auch private Investoren. Es herrschte eine intensive Zusammenarbeit von sozialen und ökonomischen Akteur*innen, die Regierung verfolgte einen integralen Entwicklungsansatz.

Insgesamt wurde zwischen 2003 bis 2009 eine Summe von 2.094 Millionen US Dollar in die Region investiert. Die Regierung übernahm davon mit 79% den Löwenanteil, der Privatsektor finanzierte 20% und internationale Organisationen 1%. Innerhalb der internationalen Organisationen war die USAID der größte internationale Finanzgeber mit einem Finanzierungsanteil von über 90% (vgl. 2009: 23).

Das Ergebnis der AD-Programme ist in sozialer, wirtschaftlicher und institutioneller Hinsicht beeindruckend. Die San Martín Region wurde zum wirtschaftlichen und sozialen Vorzeigemodell Perus und des UNODC.

San Martín Model: + Alternative Development Coca Crops = Less Poverty

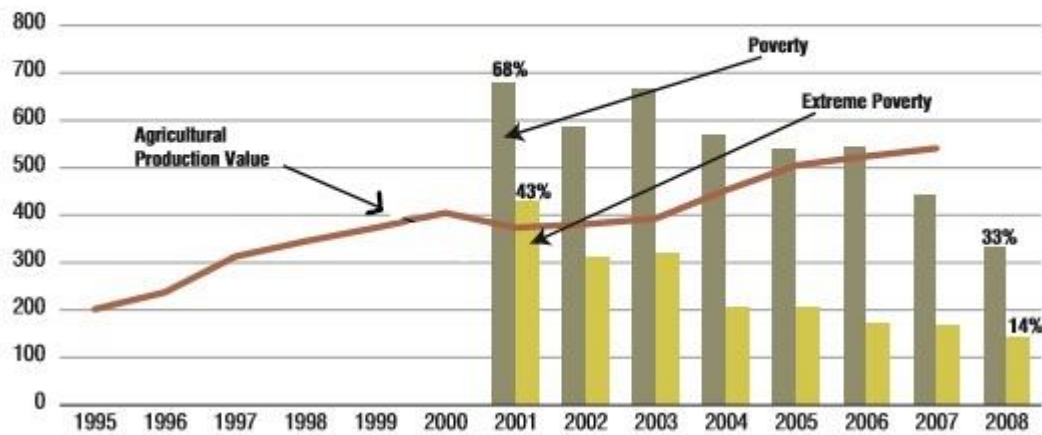


Abbildung 3: Zusammenhang von Armutsreduktion und landwirtschaftlicher Produktionswert (vgl. UNODC 2009 b)

Wie die Abbildung zeigt, besteht eine negative Korrelation zwischen (extremer) Armut und dem landwirtschaftlichen Produktionswert. Zwischen 2001 und 2008 sank die Armut von knapp 70% auf 33%, die extreme Armut reduzierte sich von 43% auf 14%. San Martín hatte somit die stärkste Armutsreduzierung Perus. Dieser Erfolg ist unter anderem auf das große Engagement der Bevölkerung von San Martín zurückzuführen. 46.606 Haushalte haben bei legalen Entwicklungsaktivitäten mitgewirkt, die zu 235.000 Hektar Ernte legaler Agrargüter wie Reis, Kakao, Palmöl, Mais und Baumwolle geführt und einen Bruttowert von 300 Millionen US Dollar geliefert haben. Des Weiteren stieg der Umsatz der Landwirt*innen von drei Millionen US Dollar im Jahr 2003 auf 20 Millionen US Dollar im Jahr 2008. Wirtschaftlich gesehen stieg das regionale BIP pro Kopf von 2001 bis 2009 um 59%. San Martíns Anbaufläche für Alternativgüter vergrößerte sich um 65% von 252 000 auf 445 000 Hektar. Gleichzeitig verringerte sich die Fläche illegaler Kokakulturen auf 321 Hektar. Vergleicht man dieses Ergebnis von San Martín mit Ergebnissen umliegender Gebiete, wo die Vegetation ähnlich, die Anbaufläche für alternative Agrargüter aber nur um halb so viel gewachsen ist, werden einem die Auswirkungen von AD-Programmen bewusster. Ähnliche Regionen ohne AD-Programme konnten dieses Wachstum nicht erreichen. Auch in der Produktion nahm San Martín mit den Agrargütern Palmöl, Kakao und Reis die national führende Rolle ein. Des Weiteren steuerten die Erntegüter Bananen, Papaya und Kaffee mit insgesamt 19% Anteil einen beträchtlichen Teil zur nationalen Produktion bei (vgl. UNODC 2013: 2-4; vgl. Cabieses 2010: 3). Nicht mehr Drogen, sondern legale Agrargüter für den in- und ausländischen Markt bestimmten die landwirtschaftliche Produktion. Mit dieser positiven ländlichen Entwicklung hängt auch der

rückläufige Kokaanbau zusammen. Somit wird kein Koka produziert und der Drogenhandel stagniert. Im Jahr 1992 betrug der Anteil der Drogenwirtschaft 46% des Bruttowerts der Produktion von San Martín. Im Jahr 2008 reduzierte sich dieser Prozentsatz auf 0,5% (vgl. ebd.:3). Für diesen Erfolg ist der Ansatz der Lokalen Wirtschaftsentwicklung (LED), der in der San Martín Region von dem UNODC verfolgt wurde, verantwortlich. LED betont eine starke Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen, wirtschaftlichen und nichtstaatlichen Sektor, um das Wirtschaftswachstum und Entwicklungen in sozialer Hinsicht voranzutreiben. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Beteiligung aller im Wertschöpfungsprozess relevanten Stakeholder und den lokalen Dialog gelegt (vgl. ILO 2019: o.S.). Die Weltbank definiert LED folgendermaßen:

“Local Economic Development (LED) is the process by which public, business and non-governmental sector partners work collectively to create better conditions for economic growth and employment generation. The aim is to improve the quality of life for all.” (Swinburn et al. 2006: 1).

LED-Strategien sollen die lokale, wirtschaftliche Kapazität stärken und die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit lokaler Unternehmen, Verbände und Arbeiter*innen steigern. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum soll unter der Berücksichtigung der Bedürfnisse der lokalen, ärmeren Bevölkerung geschaffen werden. Der Erfolg der Gemeinschaft hängt dabei von der Fähigkeit ab, sich an die veränderlichen Marktbedingungen anzupassen. Der LED-Ansatz konzentriert sich auf die Entwicklung von unten und wird vorwiegend von lokalen Regierungen und lokalen öffentlichen und privaten Interessensgruppen vorangetrieben (vgl. ebd.: 1). LED wurde in San Martín erreicht. Auf der gesamten Wertschöpfungskette fand eine wirksame Organisation und Kooperation der lokalen Gemeinschaft und privaten Unternehmen, eine Zusammenarbeit mit lokalen Händlern und inländischen Handelsketten statt. Gemäß dem UNODC wurde in jeder einzelnen Phase eine Wertschöpfung geschaffen. In der ersten Produktionsphase schlossen sich Bäuerinnen und Bauern zu Kooperationsverbänden zusammen, um bessere Marktbedingungen zu erreichen. In der Verarbeitungsphase wirkten mittelständische Privatunternehmen, Genossenschaften und Kleinbauernverbände zusammen. In der letzten Phase sorgten je nach Distributionsraum nationale Märkte oder Genossenschaften und Handelsunternehmen für die Vermarktung und Verteilung (vgl. UNODC 2013: 4f.). Auch der Export wurde von lokalen Genossenschaften und Handelsunternehmen organisiert und durchgeführt. Insgesamt wurden 26 Gemeinschaftsgruppen und Erzeugergenossenschaften gegründet. Für die Etablierung dieser Genossenschaften wurden neue lokale und regionale

Kreditsysteme eingerichtet. Außerdem wurden Anlagen zur Gewinnung von Palmöl und zur Verarbeitung von Palmherzen errichtet. Durch die internationale Zusammenarbeit von DEVIDA, UNODC und USAID wurden 1.858 ökonomische und soziale Infrastrukturprojekte durchgeführt. Der Erfolg des San Martín Modells ist neben der positiven wirtschaftlichen Entwicklung und den Investitionen in soziale und technische Ressourcen auf die freiwillige Kooperation der Bäuerinnen und Bauern zurückzuführen. Die Landwirt*innen und ihre Familien nahmen an industriellen Trainingsprogrammen teil und wurden von technischen Experten über die Produktionsumstellung aufgeklärt und geschult. Fünf Kommunalverwaltungen wurden durch Schulungen zu Managementfähigkeiten gestärkt. Gemäß DEVIDA soll die Eradikation, welche die AD-Programme zum Inhalt hatten, und die Umstellung auf Alternativgüter auf freiwilliger Basis der Landwirt*innen erfolgen. Der Preisverfall von Koka soll mitunter ein Grund für die Zustimmung und Kooperation der Bäuerinnen und Bauern mit den Entwicklungsagenturen zur Erntesubstitution gewesen sein. Der Preis für das Kokablatt fiel Mitte der 1980er Jahren von 2,5 US Dollar pro Kilo auf 0,04 US Dollar pro Kilo. Die Beziehung der betroffenen Gemeinde zu mitwirkenden Organisationen zeichnete sich durch Vertrauen, Kooperation und einen gemeinsamen Lernprozess aus (vgl. ebd.: 4, 7; vgl. Cabieses 2010: 3f.).

5. Myanmar

Das Ziel der Arbeit ist es herauszufinden, ob AD-Programme in Myanmar, genauer im Shan-Staat das Potenzial haben, die Lebensgrundlage der Opiumlandwirt*innen nachhaltig zu verbessern und die Drogenproduktion zu reduzieren. Der Shan-Staat gilt zurzeit als führender Opiumproduzent innerhalb des Goldenen Dreiecks (vgl. UNODC 2018: 14). Myanmar Geschichte erzählt von Bürgerkriegen, Konflikten und Opiumwirtschaft. Um die gegenwärtige soziale und wirtschaftliche Situation zu verstehen, ist ein Blick in Myanmar's Vergangenheit notwendig. In den nächsten Abschnitten wird die gegenwärtige Situation Myanmar's erläutert und ein Rückblick auf Myanmar's Vergangenheit vorgenommen mit besonderem Fokus auf die Opiumwirtschaft. Außerdem werden die genauen Gründe und Motivationen der Landwirt*innen zum Drogenanbau dargestellt. Der Vorteil der Opium- und Kokapflanze gegenüber legalen Agrargütern wird erörtert.

5.1. Wirtschaftliche und soziale Situation



Abbildung 4: Karte von Myanmar mit ethnischen Gruppen (Stiftung Asienhaus 2013)

Myanmar, der zweitgrößte Staat innerhalb der ASEAN, grenzt an die Länder Bangladesch, Indien, China, Laos und Thailand. Das Land, welches als Minderheitenstaat bekannt ist, ist in 14 Gebiete gegliedert. Sieben dieser Gebiete werden von ethnischen Minderheiten bewohnt und als Staaten bezeichnet. Es handelt sich hierbei um den Chin-, Kachin-, Kayin-, Karen-, Mon-, Shan- und Rakhaing-Staat. Der Shan-Staat ist die größte Verwaltungseinheit mit etwa 9% der Gesamtbevölkerung und grenzt nordöstlich an China, östlich an Laos und im Süden an Thailand. In den weiteren sieben Provinzen Ayeyarwady, Bago, Magwe, Mandalay, Sagaing, Tanintharyi und Yangon sind die Bamar, die Hauptethnie Myanmars, ansässig, die mehr als

zwei Drittel der Bevölkerung ausmacht. Die Bevölkerung beläuft sich etwa auf 53.708.000 Einwohner, die offiziell 135 verschiedenen Volksgruppen mit eigenen Kulturen und Sprachen angehören (vgl. Lidauer 2014: 78f; vgl. Destatis 2019: 5). Die Mehrheitsethnie ist im zentralen Tiefland Myanmars angesiedelt, während die Minderheiten vorwiegend in den Bergketten und Hochebenen leben. Die verschiedenen Ethnien gehören auch unterschiedlichen Religionen an. Die Bamar bekennen sich zum Buddhismus. Dem Buddhismus gehören etwa 89% der burmesischen Bevölkerung an. Der Shan-Staat bekennt sich ebenfalls zum Buddhismus. Im Kachin-, Chin- und Kayin-Staat ist der Großteil der Menschen christlichen Glaubens. Die Christen machen in etwa 4% der Bevölkerung aus. Weitere 4% in Myanmar sind Muslime und hauptsächlich im Rakhaing-Staat ansässig (vgl. HDS 2019: o.S.).

Myanmar ist reich an Rohstoffen. Zu den wichtigsten Rohstoffen gehören Edelhölzer, Edelsteine und Kupfer. Außerdem stellt Erdgas die wichtigste Einnahmenquelle dar (vgl. BMZ 2019: o.S.). Ausländische Direktinvestitionen und der Export von Rohstoffen tragen die Wirtschaft Myanmars. Seit der wirtschaftlichen Öffnung Myanmars kurbeln der Tourismus und der Immobilienboom die Wirtschaft an. Die Landwirtschaft macht den wichtigsten Wirtschaftssektor für die Bevölkerung Myanmars aus. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung sind in diesem Sektor beschäftigt, wobei nur etwa 20% der Fläche des Landes bearbeitet wird (vgl. Destatis 2019: 7; vgl. Grein 2017: 28). Das BIP pro Kopf lag im Jahr 2018 bei 1. 298 US Dollar und stieg somit um 6,8% zum Jahr davor. Etwa ein Drittel der Wirtschaftsleistung wird durch den Agrarsektor erbracht. Die wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte sind Reis, Mais, Hülsenfrüchte, Baumwolle, Zuckerrohr, Kaffee, Tee und Ölsamen. Der Dienstleistungssektor wird immer wichtiger und erwirtschaftet mittlerweile 40% des BIPs (vgl. Destatis 2019: 3). Die soziale und wirtschaftliche Situation Myanmars ist prekär. Myanmar liegt im HDI mit einem Wert von 0,584 auf Rang 145 von insgesamt 189 Plätzen (vgl. UNDP 2019: 4). Gemäß der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) sollen im Jahr 2015 etwa 32,1% der Gesamtbevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze, die bei 1.303 Kyats pro Tag liegt und umgerechnet 0.93 US Dollar ist, gelebt haben (vgl. ADB 2020: o.S.). In den städtischen Gebieten, die in Zentralmyanmar bzw. in der Region Obermyanmar angesiedelt sind, gelten in etwa 14,5% der Bevölkerung als arm. Die Armut konzentriert sich überproportional auf die ländlichen Gebiete. Etwa 70% der Gesamtbevölkerung lebt auf dem Land. Die ländlichen Gebiete Myanmars werden von Niedermyanmar, welches die Küstenregion darstellt und dem (Shan)-Hochland, das an China und Thailand grenzt, gebildet. Besonders der Rakhaing- und Chin-Staat sind stark von der Armut betroffen. Etwa ein Drittel der Menschen sollen in diesen zwei Minderheitenstaaten unter der Armutsgrenze leben (vgl. ebd.: o.S.; vgl. Eschborn / Göth 2018:

1f.). Auch im Shan-Staat, dem Hauptanbaugebiet von Opium ist die ethnische Gruppe von Armut geprägt und ihre Existenz hängt vom Opiumanbau ab. 2018 betrug das durchschnittliche Lohneinkommen weniger als 5 US Dollar pro Tag. Unsicherheiten, Überlebens- und Unabhängigkeitskämpfe gehören zur Tagesordnung (vgl. UNODC 2019 d: 11). Es besteht mangelnder Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Bildungswesen, zur Energieversorgung und zur Infrastruktur (vgl. Destatis 2019: 6). Seit der Unabhängigkeit Myanmars 1948 kämpfen die ethnischen Minderheiten, die vorwiegend in den Bergregionen angesiedelt sind, um die Gewinne der dort abbaubaren Rohstoffe und um ihre Autonomie. Vom wirtschaftlichen Wachstum profitiert nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Myanmars - das Militär und die Eliten in den städtischen Gebieten Zentralmyanmars. Die Militärregierung kontrolliert über eigene Konglomerate Wirtschaftsteile wie die Industrie und das Finanzwesen (vgl. Hackmann 2014:19; vgl. Grein 2017: 28).

Im nächsten Abschnitt wird die komplexe Geschichte Myanmars, das einst als reichstes Land Südostasiens galt und heute eines der ärmsten Länder weltweit ist, mit Bezug auf die Opiumwirtschaft geschildert.

5.2. Opiumwirtschaft in der Vergangenheit

Opium nahm den Weg von Indien nach Myanmar durch arabische Seehändler im 15. Jahrhundert. Es war unter dem Namen „das Einzige von Gott gegebene Mittel“ bekannt und wurde ursprünglich als medizinisches Heilmittel eingesetzt (vgl. Hlaing 2008: 5). Auf Grund seines natürlichen Abhängigkeitspotenzials kam es in Myanmar und weiteren Teilen der Erde wie in Europa im 19. Jahrhundert zu einer Morphinsucht. In Myanmar soll im Jahr 1817 der übermäßige Gebrauch bzw. Missbrauch von Opium zu einem Opiumverbot durch die birmanische Monarchie geführt haben. Dieses soll jedoch nur die barmanische Mehrheitsbevölkerung betroffen haben, nicht die der Minderheiten. Die ethnischen Minderheiten lebten relativ unabhängig vom birmanischen Königreich. Sie lebten nach ihren eigenen Glaubensvorstellungen, Gesetzen und Kulturen und hatten ihre eigenen Herrscher. Die Bevölkerung Myanmars behauptet jedoch, dass Opium erst durch die Ankunft der Briten im Jahr 1824 in Myanmar Verwendung fand. Im Jahr 1826, nach dem ersten anglo-birmanischen Krieg, fielen der heutige Rakhaing-Staat und die Tanintharyi Gebiet, die Küstenregion im Süden Myanmars an Großbritannien. Der Anbau in Myanmar selbst, genauer gesagt an der chinesischen Grenze im Shan-Staat, das alltägliche Rauchen von Opium und somit der übermäßige Konsum sollen ab dem Jahr 1830 stattgefunden haben. Aus China migrierten viele Menschen ins Grenzgebiet, in die Shan-Region. In Burma war nämlich, im Gegensatz zu China,

der Opiumhandel und -konsum unter der britischen Herrschaft erlaubt. In China war zu dieser Zeit unter der Qing-Dynastie ein Opiumverbot ausgesprochen, was zu einem Anstieg von Schlafmohnanbau in Myanmar führte. Die Opiumproduktion breitete sich auf den Kachin-Staat und Wa-Staat aus. Ein Großteil des im Shan-Staat und in der Wa-Region produzierten Opiums wurde nach China exportiert und Opium wurde zum zweitwichtigsten Exportgut des britischen Kolonialreiches. Die Einfuhren von Opium nach China und eine sehr hohe Anzahl an Chinesen und Chinesinnen, die der Opiumsucht verfallen war, löste sodann den Ersten Opiumkrieg 1839 aus, den die Kolonialmacht Großbritannien gegen das Kaiserreich China führte und gewinnen konnte (vgl. Hlaing 2008: 8ff.).

Im Jahr 1852 sprach sich der buddhistische König Bagan gegen Glücksspiel, Drogen und berauschende Getränke aus. Im selben Jahr eroberte Großbritannien im Zuge des zweiten anglo-birmanischen Kriegs Niederburma. Während die birmanischen Könige sich gegen den Opiumkonsum einsetzten, stieg in den Küstenregionen Myanmars der Opiumkonsum, der unter der britischen Herrschaft legal war, an. Die Legalisierung des Opiumkonsums breitete sich jedoch bald in den Norden aus, und die Zahl der Opiumabhängigen stieg. Dies zog soziale Probleme nach sich. Die Menschen haben sich berauscht, was dazu führte, dass sie nicht mehr arbeitsfähig waren bzw. ihre Arbeit durch ihre Drogenabhängigkeit verloren. Um die Grundbedürfnisse des Lebens einigermaßen befriedigen zu können, stand bei vielen Bürger*innen Diebstahl an der Tagesordnung. Nach dem dritten anglo-birmanischen Krieg im Jahr 1885 fiel Burma vollständig unter die britische Herrschaft und die Lizenz für die Eröffnung von Opiumgeschäften wurde erteilt. Die Gebirgsregionen der Ethnien Chin, Kachin, Karen, und Shan behielten jedoch ihre Selbstverwaltung und waren den Briten lediglich zur Loyalität verpflichtet. Die Opiumproduktion und der -handel stiegen weiter an, immer mehr Menschen waren vom Opiumkonsum abhängig (vgl. ebd.:10; vgl. Zöllner 2014: 166).

Im Jahr 1948 entließ die britische Herrschaft Burma nach Verhandlungen mit Aung San in die Unabhängigkeit. Aung San ist heute als Nationalheld Myanmars bekannt. Bereits als Student in den 1930er Jahren setzte er sich gegen die britische Kolonialherrschaft ein. 1939 gründete Aung San die Kommunistische Partei Burmas (CPB) und 1944 die Antifaschistische Freiheitsliga des Volkes (AFPFL). Nach dem Zweiten Weltkrieg wechselte die AFPFL die Seiten und kämpfte als Verbündete der Briten gegen die Japaner, nachdem Japan Myanmar besetzt und sich geweigert hatte, Myanmar seiner eigenen Souveränität zu überlassen (vgl. Lintner 2019: xiv f.). Bei der Unabhängigkeit Myanmars von Großbritannien kam General Aung San eine Schlüsselfunktion zu. 1947 entwarf er eine Verfassung für ein unabhängiges

Burma, die die Trennung von Religion und Staat vorsah. Außerdem sah das *Panglong Agreement* vor, dass der Shan-, der Kachin- und der Chin-Staat autonome Selbstverwaltungsstaaten werden. Diese Vereinbarungen wurden jedoch wegen der Ermordung des Generals nie vollzogen.

Aung Sans Nachfolger, der Politiker U Nu regierte als erster Premierminister von 1948 bis 1958 Myanmar. Diese Zeit markiert die erste Erfahrung mit der Demokratie als politisches System (vgl. Fink 2001: 22f.). Zwei Jahre später, im Jahr 1960 wurde U Nu wiedergewählt, nachdem Ne Win für 18 Monate die Kontrolle über die Regierung übernommen hatte und die Periode der Militärherrschaft Tatmadaw einleitete. U Nus Verabschiedung des Staatsreligionsgesetzes 1961, das den Buddhismus zur offiziellen Staatsreligion erklärte, löste eine Welle von Unruhen und Unabhängigkeitsanstrengungen unter den nicht-buddhistischen Ethnien aus. Das Militär verübte 1962 einen Staatsstreich, um den Buddhismus als Staatsreligion aufrecht zu erhalten. U Nu überließ daraufhin seine Regierungsgewalt General Ne Win, und die Sozialistische Programmpartei Burmas (BSPP) wurde gegründet (vgl. ebd.:31; vgl. Buchanan 2016: 8). Ne Win gründete 1963 die Miliz Ka Kwe Ye (KKY), die die Militärregierung Tatmadaw im Kampf gegen den Kommunismus unterstützte bzw. gegen die kommunistische Partei CPB und die Rebellen des Shan-Staats vorgehen sollte. Die KKY finanzierte sich über den Opiumhandel: Im Gegenzug für den Kampf an der Seite der KKY duldete die Regierung den Opiumhandel. Das Ergebnis war eine steigende Zahl der in dem Opiumhandel involvierten Milizen. Bis 1973 hatten die KKY den Opiumhandel von Minderheitenarmeen und der CPB übernommen und 95% des im Shan- Staat angebauten Opiums beschlagnahmt und auf den Schwarzmarkt gebracht. Auf Grund des übermäßigen Handels von Opium, der aufstrebenden Macht der KKY und der anfänglichen Solidarisierung mit Rebellengruppen im Shan-Staat, versuchte die Tatmadaw im selben Jahr die Macht der Miliz KKY einzudämmen und löste die Milizgruppe auf (vgl. Buchanan 2016: 9ff.).

In der Regierungszeit Ne Wins von 1962 bis 1988 herrschte in Burma ein Einparteiensystem (vgl. Fink 2001: 36). Die Wirtschaft wurde verstaatlicht, öffentliche Unternehmen und die Verwaltung wurden vom Militär kontrolliert und besetzt. Die Zeit war geprägt von Nahrungs- und Treibstoffmangel, was zu Massenprotesten und schließlich Revolutionen führte (vgl. ebd: 42f; vgl. Hingst 2007: 17). Die Wirtschaft Myanmars erreichte ihren Tiefpunkt. Die Investitionen stagnierten, die Inflation stieg rasant, und die Devisen waren aufgebraucht. Auf Grund des immer stärker werdenden militärischen Einflusses endete Ne Wins Regierungszeit 1988, die CPB brach zusammen und es wurde eine Militärdiktatur unter Saw Maung etabliert.

Die Militärregierung, der Staatliche Rat für die Wiederherstellung von Recht und Ordnung (SLORC), übernahm die Macht und versprach, um den Volkszorn zu mildern, nach über 30 Jahren wieder freie Wahlen. 1989 wurde ein nationales Waffenstillstandsabkommen (NCA) mit Rebellengruppen der ethnischen Minderheiten (EAO) geschlossen. Durch das Waffenstillstandsabkommen zwischen der Militärregierung und den EAO wurden Opium- und Heroinproduktion in den Grenzgebieten zu China und Thailand weder durch militärische Auseinandersetzungen noch durch staatliche Kontrollen begrenzt. Die Motivation hinter dem Waffenstillstandsabkommen war eher militär-strategischer und wirtschaftlicher Natur als politisch-friedlicher Natur. Die Militärregierung konnte ihre Truppen, die bisher im Kampf gegen die CPB im Nordosten eingesetzt waren, verlagern und gegen andere Minderheitenarmeen einsetzen. Außerdem wurde der zuvor illegale Handel mit Konsumgütern zwischen den EAO und Thailand und China von der Tatmadaw kontrolliert und war nicht mehr illegal. Dies bedeutete finanzielle Einbuße für die EAO (vgl. Hingst 2007: 19f.).

Als Gegenbewegung zur Militärregierung gründete die Tochter des verstorbenen Aung San, Aung San Suu Kyi, die Nationale Liga für Demokratie (NLD). Ein Jahr später, 1989, wurde Aung San Suu Kyi auf Grund ihres politischen Engagements und auf Grund des Kampfes für die Demokratie von der Militärregierung unter Hausarrest gestellt. Die einzige Oppositionspartei NLD bekam jedoch immer mehr Zuwachs von der Gesamtbevölkerung und die Proteste nahmen zu. Im Jahr 1990 ging die NLD als deutlicher Sieger aus der Parlamentswahl hervor. Die Militärherrschaft erklärte das Ergebnis jedoch für ungültig und Mitglieder der NLD wurden inhaftiert. Zwei Jahre später wurde Saw Maung aus gesundheitlichen Gründen durch Than Swhe ersetzt. Unter dem neuen Premierminister wurde ab dem Jahr 1993 an einer neuen Verfassung gearbeitet. Die Einführung einer neuen Verfassung scheiterte jedoch, da die NLD nicht einverstanden war, 25% der Parlamentssitze dem Militär zu überlassen (vgl. Aung-Thwin / Aung-Thwin 2013: 270).

Wirtschaftlich wurde Myanmar mit der Aufnahme in die ASEAN im Jahr 1997 gestärkt. Mit der Aufnahme wollte ASEAN nicht nur die Ökonomie Myanmars fördern, sondern auch den Einfluss Chinas, das auch heute wichtigster Investor in Myanmar ist, eindämmen (vgl. Hofmeister 2010: 80). Die westlichen Staaten hingegen, genauer die EU und die USA, verschärften 2003 ihre Sanktionen, nicht zuletzt wegen einer erneuten Verhaftung der Politikerin Aung San Suu Kyi (vgl. ebd.: 78).

Eine neue Verfassung trat schlussendlich, nach einem jahrelangen Prozess und der von Premierminister Khin Nyunt 2003 angekündigten und ausgearbeiteten *Roadmap to Democracy*

im Jahr 2008 in Kraft (vgl. Zöllner 2014: 168). Durch die neue Verfassung wurde die Militärregierung in ein Mehrparteiensystem umgewandelt und die nationalen Wahlen wurden legitimiert. Khin Nyunt war der Regierungschef der neuen Partei *Staatsrat für Frieden und Entwicklung* (SPDC). Die SLORC wurde 2011 aufgelöst, in ihren Zielen und Strategien glichen sich SLORC und SPCD jedoch (vgl. Hofmeister 2010: 67). All diese Bestrebungen schienen endlich den Weg für eine Demokratie freizumachen. Die Wahlen im Jahr 2010 wurden von der Parteichefin der NLD Aung San Suu Kyi boykottiert, da die Militärregierung die Mitgliedschaft von Personen, die zu einer Gefängnisstrafe verurteilt worden waren, an einer Partei verboten. Die unter einem zivilen Deckmantel gegründete militärische Union für Solidarität und Entwicklung (USDP) ging ohne Opposition als eindeutiger Sieger hervor und Thein Sein wurde zum Präsidenten Myanmars ernannt. Die SPCD wurde vom Parteichef Than Shwe im Jahr 2011 aufgelöst. Außerdem wurden Aung San Suu Kyi, sowie zahlreiche ihrer politischen Anhänger*innen 2010 endlich freigelassen. Ein Jahr später wurde die Nobelpreisträgerin Parteivorsitzende der NLD (vgl. Pedersen 2014: 20). Nach zahlreichen Reformen trat die NLD im Jahr 2015 zu den Parlamentswahlen an und löste die USDP ab. Aung San Suu Kyi wurde Staatsrätin, de facto Regierungschefin². 2018 löste Win Myint, der in den 1980er Jahren auf Grund seiner Teilnahme an demokratischen Protesten verhaftet wurde, Htin Kyaw als Staatspräsident von Myanmar ab. Trotz positiver politischer Entwicklungen ist der Einfluss des Militärs heute immer noch sehr groß (vgl. Fox 2017: 2).

Die Opiumproduktion in Myanmar stieg nach der Unabhängigkeit Myanmars, seit den 1950er Jahren drastisch an. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass unter dem chinesischen Staatspräsidenten Mao Zedong, der ein Jahr zuvor, 1949, nach Beendigung des chinesischen Bürgerkriegs die Volksrepublik China ausrief, der Opiumanbau in der Volksrepublik China verboten wurde, weswegen viele Opiumlandwirt*innen aus der chinesischen Provinz Yunnan nach Myanmar flohen. Ein weiterer Grund für die Zunahme der Opiumproduktion in Myanmar ist, dass die nationalchinesische militärische Partei der Republik Chinas Kuominang (KMT), die im chinesischen Bürgerkrieg gegen den Kommunismus kämpfte, ihre Stützpunkte an der chinesisch-burmesischen Grenze im Shan-Staat und an der thailändischen Grenze hatte. Die KMT enthielten von der USA in ihrem Kampf gegen den Kommunismus Unterstützung. Sie kontrollierten die Opiumproduktion, finanzierten sich über den lukrativen Opiumhandel, und

² Aung San Suu Kyi kann nicht Staatspräsidentin werden, da dies gemäß der Verfassung für Personen, die mit einem Ausländer verheiratet sind/waren und Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft haben, verboten ist. Diese Regelung wurde bewusst von der militärischen Junta seinerzeit gezielt erlassen, um eine künftige Präsidentschaft der aufsteigenden Nobelpreisträgerin zu verhindern. Aung San Suu Kyi wurde 1991 mit dem Friedensnobelpreis für den gewaltlosen Widerstand gegen die Unterdrückung in Myanmar ausgezeichnet.

trieb diesen in die Höhe, indem sie eine Steuer auf Opium einführten, die von jedem Bauer / jeder Bäuerin bezahlt werden musste, unabhängig davon, ob tatsächlich Schlafmohn angebaut wurde. Um diese Steuer zahlen zu können, wurde sodann tatsächlich mehr und mehr Opium angebaut (vgl. Lintner 2019: 426; vgl. Tucker 2001: 164-167). In den 1950er Jahren wurde die Opiumproduktion auf etwa 100 Tonnen pro Jahr geschätzt. Ende der 1990er Jahre verzeichnete das UNODC einen Anstieg auf 2.500 Tonnen (vgl. Hingst 2007: 40). Mitverantwortlich dafür ist der Rebellenanführer, Unabhängigkeitskämpfer des Shan-Staats und Gründer der Kampforganisation der *Shan United Army* Khun Sa³. In den 1980er und 1990er Jahren kontrollierte Kun Sa den gesamten Drogenhandel entlang der thailändischen Grenze. Die Heroinproduktion stieg von 54 Tonnen im Jahr 1978 auf 166 Tonnen im Jahr 1995. Innerhalb eines Jahres wurden 17 Heroinraffinerien in Kokang, im östlichen Shan Staat, an der Grenze zu China erbaut (vgl. Lintner 2019: 179).

5.3. Opiumwirtschaft heute

Der Vielvölkerstaat Myanmar litt jahrzehnerlang unter Militärdiktatur, Bürgerkrieg und Unterdrückung von Minderheiten. Das Jahr 2011 gilt als Wendepunkt in der Geschichte Myanmars. Dieses Jahr markiert das Ende der Militärdiktatur, die wirtschaftliche Öffnung und die Einleitung der Demokratie. Internationale Partnerschaften wurden wieder aufgenommen und die Wirtschaft erfuhr einen Aufschwung: Die EU hat die Sanktionsmaßnahmen bis auf das Waffenembargo aufgehoben, die Weltbank ist wieder in Myanmar tätig und der Pariser Club hat die Schulden Myanmars um die Hälfte reduziert.⁴ Trotz der Abschaffung der Militärdiktatur herrschen immer noch Konflikte zwischen den militärischen Streitkräften, den zivilgesellschaftlichen und demokratischen Kräften, sowie den vielen verschiedenen ethnischen Minderheiten. Die Geschichte zeigt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Drogenökonomie und den daraus resultierenden Konflikten besteht. Durch die Drogenökonomie konnten Konflikte der verschiedenen Milizen und der Militärregierung Tatmadaw finanziert werden. Im Gegenzug dazu duldeten die Militäreinheiten nicht nur die Drogenökonomie, sondern trieben den Drogenhandel in die Höhe.

Es gibt also - wie auch in Bolivien aufgezeigt - einen direkten Zusammenhang zwischen Wirtschaft, Politik und Opiumanbau. Der heute als Opiumkönig bekannte Khun Sa musste sich

³ Khun Sa war Mitglied der vom General Ne Win 1963 gegründeten Miliz Ka Kwe Ye, deren Aufgabe es war, gegen den Kommunismus vorzugehen. Er entzog sich der birmanischen Militäreinheit, um mit seiner gegründeten Armee den Shan- und Wa-Staat zu besetzen und ins lukrative Opium- und Heroingeschäft einzusteigen.

⁴ Der Pariser Club ist eine im Jahr 1956 gegründete Gemeinschaft internationaler Kreditgeber, die bei Zahlungsschwierigkeiten von Schuldnerländern für eine Lösungsfindung zusammentreten.

1996 dem birmanischen Militär stellen, konnte aber dennoch bis zu seinem Tod 2007 ein Leben voller Luxus und in Immunität leben. Er war offiziell befugt, seine durch den Drogenhandel erwirtschafteten Gelder in folgende zivile Projekte zu investieren: Infrastruktur, Teakholz-Export und Edelsteinförderung, was der Wirtschaft Myanmars förderlich war. Khun Sas Leben und sein Status der Immunität zeigen die Akzeptanz des Drogenhandels durch die Regierung und die Beteiligung der Regierung am Opiumhandel (vgl. Ludwig 1997: 96).

Ein weiteres Beispiel für den Zusammenhang von Wirtschaft und Opium stellt die Asia World Company dar. Diese wurde 1992 vom bekannten Drogenkönig Lo Hsing Han gegründet und ist derzeit die größte Investmentgesellschaft Myanmars. Die Asia World Company ist an Großprojekten im Bau-, Energie-, Import-, und Exportsektor tätig (vgl. Lintner 2000: 20). Es ist offensichtlich wie wichtig die Opiumproduktion für die Wirtschaft Myanmars ist. Im Jahr 2017 schätzt das UNODC den Bruttowert für den illegalen Opiummarkt auf 1,1 bis 2,3 Mrd. US Dollar, was 1,5% - 3,3% des Bruttoinlandsproduktes Myanmars ausmacht (vgl. UNODC 2018: iii). Im Vergleich dazu lag der prozentuelle Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung bei 23,3% (vgl. WKO 2019 b: 2).

Auch heute wird Opium in Myanmar noch als Schmerzmittel eingesetzt. Insbesondere die ältere Generation macht davon aus traditionellen Gründen und auf Grund des mangelnden Zugangs zu moderner Medizin Gebrauch. Die Verwendung des Opiums als Schmerzmittel stellt jedoch nicht das Problem für den Opiumanbau dar. Grund für die internationale Aussprache gegen Opium ist die Weiterverarbeitung zu Heroin. Die letzten von dem UNODC veröffentlichten Zahlen über die weltweite Opiumproduktion beziehen sich auf das Jahr 2017. Von den weltweit 10.500 produzierten Tonnen Opium im Jahr 2017 sollen etwa 1.100 bis 1.400 Tonnen unverarbeitet und für den direkten Konsum von Opium als Rauschmittel geblieben sein. Der Rest wurde für die Weiterverarbeitung zu Heroin verwendet mit einem Ergebnis von etwa 700 bis 1.050 Tonnen Heroin, wobei Myanmar in etwa 53 Tonnen produzierte (vgl. UNODC 2018: 13). Im Jahr 2019 lag gemäß dem UNODC der Opiumanbau in Myanmar bei 33.100 ha, wobei die Opiumproduktion auf etwa 508 Tonnen geschätzt wurde. Der Shan-Staat ist eindeutig Anteilsführer in der Opiumproduktion mit etwa 87%. Die restlichen 13% des Opiumanbaus verteilen sich auf die Anbauggebiete im Kachin-, Chin- und Karen-Staat (vgl. UNODC 2019 g: iii). Von den insgesamt 508 Tonnen Opium werden in etwa 6,1 Tonnen für den inländischen Markt zum Rauschmittel Heroin weiterverarbeitet und 23-52 Tonnen Heroin ins Ausland exportiert (vgl. ebd.: 17).

Heroin wird, wie auch Kokain, chemisch erzeugt. Heroin ist ein halbsynthetisches, stark schmerzstillendes Opioid mit einem sehr hohen Abhängigkeitspotential. Zum Unterschied von Kokain ist Heroin für den Menschen weitaus gefährlicher. Zum einen ist das Abhängigkeitspotenzial viel höher und zum anderen weist es eine stärkere Toleranzbildung auf. Dies führt dazu, dass die Heroindosis immer wieder gesteigert werden muss, um die gleiche Wirkung zu erzielen (vgl. mindzone 2019: o.S.). Von dem illegalen Opiummarkt, der wie eben erwähnt etwa 1,5% bis 3,3% der Wirtschaft Myanmars ausmacht, fallen lediglich 5%, was einem geschätzten Betrag von 62 bis 103 Millionen US Dollar entspricht, auf die Opiumlandwirt*innen. Der größte Anteil des Opiatmarktwerts entfällt auf die Einnahmen aus der Heroinherstellung und dem Heroinhandel. Der inländische Handel mit und der Konsum von Heroin wurde 2018 auf 7,6 Tonnen geschätzt mit einem Wert von 238 bis 401 Mio. US Dollar. Das meiste Geld wird durch den Heroinexport erwirtschaftet. Dem Export wurde im gleichen Jahr der Wert von 782 bis 1.798 Mio. US Dollar zugeschrieben (vgl. UNODC 2018: iiiif.).

Die Zahl von 33.100 ha im Jahr 2019 zeigt einen stetigen Produktionsrückgang von Opium seit dem letzten Höhepunkt im Jahr 2014 mit einer Anbaufläche von 57.600 ha. Auch der Ab-Hof-Preis von Opium zeigt in den Jahren 2015 bis 2019 eine Reduktion um etwa 51% bis 63%. Sinkende Preise zusammen mit einem verringerten Opiumangebot zeigen, dass die Nachfrage nach Opium gesunken ist (vgl. UNODC 2018: iii). Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Veränderung im Drogenkonsumverhalten bei den jungen Menschen in Ost- und Südostasien in den letzten Jahren festzustellen war. Synthetische Drogen, vor allem Methamphetamine wurden beliebter und ersetzen teilweise Opioide. Im südostasiatischen Raum ist besonders die unter dem Namen „Yaba“ bekannte Droge weit verbreitet. Yaba ist eine Mischung aus Methamphetaminen und Koffein in Tablettenform. Auf Grund der stark aufputschenden Wirkung von Yaba, den geringen Herstellungskosten und somit auch geringen Preisen für den Endkonsumenten ist die Designerdroge aus Fernost besonders bei jungen Menschen beliebt. Wie auch bei Heroin ist das Abhängigkeitspotenzial enorm und Konsumenten von Yaba entwickeln eine Toleranz, sodass sie eine zunehmende Menge der Designerdroge brauchen, um die gleiche Wirkung zu erzielen (UNODC 2008: o.S.). Das UNODC zeigt einen starken Anstieg von Methamphetaminen seit den 2010er Jahren. Weltweit stieg der Konsum von Methamphetaminen von etwa 25 Tonnen im Jahr 2008 auf 185 Tonnen im Jahr 2017 (vgl. UNODC 2019 e: 4).

Wie bereits im zweiten Kapitel erläutert, findet illegale Drogenproduktion vorwiegend in fragilen Gebieten statt, die von Armut gekennzeichnet sind. So auch in Myanmar. Bei der

Umfrage des UNODC im Jahr 2015 gaben 72% der befragten Opiumbauern und -bäuerinnen als wesentlichen Grund die Aussicht auf Geld an. Der Opiumanbau liefert ihnen im Vergleich zu alternativen Anbaugütern einen schnelleren Zugang zu finanziellen Mitteln. Darüber hinaus ist der Opiumanbau deutlich lukrativer. Die Landwirt*innen in abgelegenen Dörfern sind auf den Anbau angewiesen, um ihre Lebenshaltungskosten zu finanzieren. Der Großteil des erwirtschafteten Einkommens aus dem Opiumanbau fließt in Nahrung, gefolgt von Gesundheit und Bildung (vgl. UNODC 2019 d: vi). Myanmar weist den niedrigsten HDI Wert im ostasiatischen Raum auf und zählt zu den unterentwickeltsten Ländern weltweit. Opium stellt die wertvollste landwirtschaftliche Ernte für die Bauern und Bäuerinnen dar. 66% der Befragten gaben an, dass Schlafmohn mehr Gewinn bringt als Alternativgüter. Außerdem stellt der leichtere Zugang zum Markt einen Vorteil gegenüber alternativen Kulturpflanzen dar. Dies ist ein weiterer Anreiz für den Opiumanbau (vgl. UNODC 2015 a: 6f).

Die neuesten Ergebnisse der Motivationsforschung für den Anbau von Opium, durchgeführt von dem UNODC, beziehen sich auf die Hauptanbauregion Myanmars, den Shan-Staat. 2018 führte das UNODC eine Umfrage mit den dort ansässigen Dorfoberhäuptern durch.

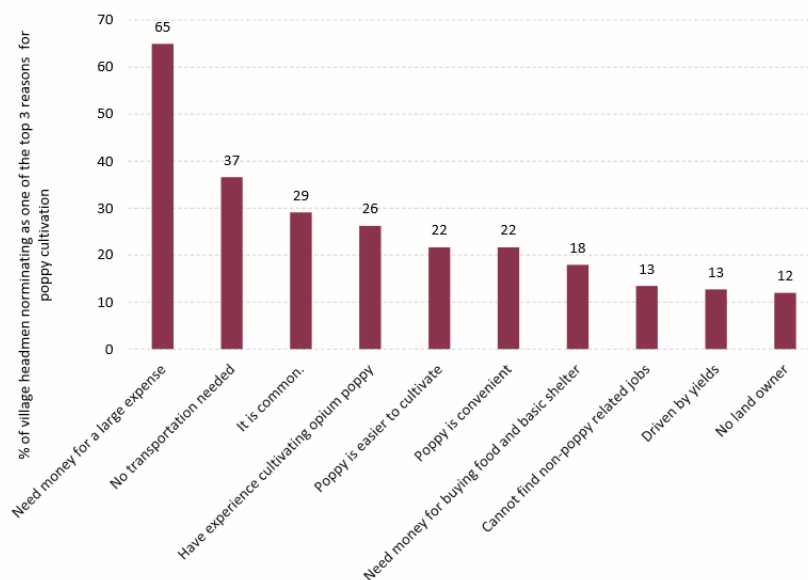


Abbildung 5: Häufigste Gründe von den Dorfoberhäuptern für den Anbau von Schlafmohn im Shan-Staat (UNODC 2019 d)

Die Dorfoberhäupter gaben an, dass der Hauptgrund für den Opiumanbau der Bedarf an finanziellen Mitteln für große Ausgaben im Jahr 2018 war. Kleinproduzent*innen haben eingeschränkten bis gar keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen, weshalb sie auf den Anbau

der lukrativen Opiumquelle zurückgreifen, um sich ihren Lebensunterhalt zu finanzieren (vgl. UNDOC 2019 d: 14).

Ein weiterer Vorteil von Opium ist der profitable Transport. Zwar findet der Schlafmohnanbau in abgelegenen Orten statt, der Transport rentiert sich jedoch viel eher auf Grund des hohen Wertes pro Ertrag als bei Alternativgütern. Im Jahr 2018 belief sich der Ab-Hof-Preis pro Kilogramm Opium in Myanmar auf 136 US\$. Im Vergleich dazu lag der Preis pro Kilogramm Kaffee für Kaffeebauern und -bäuerinnen in Thailand bei etwa 2,12 US\$ (vgl. ICO 2019: o.S.)⁵. Abgesehen davon ist für illegale Kulturpflanzen immer ein Markt vorhanden. Eine Kommerzialisierung direkt in den Anbauregionen ist somit leicht möglich. Für Alternativgüter vorwiegend für Früchte wie Bananen, Papaya oder Ananas, werden die logistischen Voraussetzungen wie Lagerhaltung, Weiterverarbeitung und Transport erschwert bzw. sind erst gar nicht vorhanden. Des Weiteren ist die Vegetation, wo Schlafmohn angebaut wird, durch Trockenheit und Berghänge charakterisiert. Landwirtschaftliche Gegebenheiten, die optimal für die Opiumkultivierung sind, stellen jedoch für den Anbau von alternativen landwirtschaftlichen Erntegütern eine Herausforderung dar. Die schnellere Ernte, der leichte Anbau, der sichere Zugang zum Markt und der höhere Gewinn machen den Anbau von Opium attraktiver und lukrativer als den alternativen Cash Crops.

Opium ist somit wie auch Koka eine sichere, hohe und schnell gewinnbringende Einnahmequelle, mit der kein anderes Agrargut mithalten kann.

Werden die Gründe der Landwirt*innen für den Anbau von Opium und Koka verglichen, wird schnell klar, dass sich diese, abgesehen von der sicheren und lukrativen Einnahmequelle, unterscheiden. Ein wesentlicher Unterschied für die Motivation zwischen den Andenregionen Bolivien und Peru und Myanmar, Kulturpflanzen anzubauen, ist, dass in Myanmar die Situation heute noch immer von bewaffneten Konflikten, Unsicherheiten, Unterdrückung und Milizen, die die Aufrechterhaltung und das Funktionieren der Opiumwirtschaft sicherstellen, geprägt ist.

Die Motivationsforschung und Ermittlung der verschiedenen Gründe für den Anbau von illegalen Kulturpflanzen ist für den Handlungsbedarf und die zu entwickelnden Strategien und Vorgehensweisen in der Drogenpolitik essenziell. Auf Grund des offensichtlichen Vorteils illegaler Kulturgüter, wie ein gegebener Markt, die unkomplizierte Abwicklung und der profitable Transport, gilt es in erster Linie für AD-Programme, wie bereits in Kapitel 3 erwähnt,

⁵ Thailand wurde aus geografischen Gründen als Bezugspunkt gewählt. Das Jahr 2016 war das letzte Jahr, in dem die International Coffee Organization (ICO) den für die Landwirt*innen bezahlten Kaffeepreis in Thailand dokumentiert hat.

nicht auf die Substitution von Agrargütern abzielen, sondern den Ansatz weiter zu fassen und die Lebensbedingungen der Landwirt*innen zu verbessern. Um dies zu gewährleisten, sind weitere Maßnahmen zur Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen notwendig. Im nächsten Kapitel werden diese Maßnahmen vorgestellt und anhand der Fallbeispiele gezeigt, welche Faktoren für den Erfolg von AD-Programmen und somit ländliche Entwicklung und Drogenreduzierung maßgebend sind.

6. Analyse der AD-Programme

Aus den eben dargestellten Fallbeispielen lassen sich bestimmte Faktoren, die sich positiv auf die Durchführung von AD-Programmen auswirken, darstellen. Im Folgenden werden die einzelnen Wirkmechanismen erörtert. Des Weiteren gilt es, die AD-Programme auf ihre Einhaltung der Prinzipien wie die Beachtung der Menschenrechte bzw. die Rechte der indigenen Bevölkerung und den Einklang mit den SDGs zu analysieren. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und inwiefern ein Lernprozess der AD stattgefunden hat.

6.1. Wirkende Faktoren

Was den Erfolg von Alternativer Entwicklung ausmacht, hängt von mehreren Faktoren ab. Diese Faktoren variieren nach Meinung von Wissenschaftler*innen und Organisationen. Der Implementierungsprozess wird aber als besonders essenziell erachtet, da Untersuchungen ergeben haben, dass die Ergebnisse von AD-Programmen umso besser sind, je effektiver die Implementierung abläuft. Die Professoren für Politik- und Umweltwissenschaften Daniel A. Mazmanian und Paul A. Sabatier haben im Jahr 1989 einen systematischen Ansatz zum Verständnis und zur Analyse der Umsetzung von Projekten entworfen. AD-Projekte sollen auf Probleme, technische Schwierigkeiten und Hindernisse, die sich aus der Umgebung ergeben, untersucht werden. Dabei sollen folgende Variablen analysiert werden: Klare und beständige Ziele, die über eine Kausaltheorie verfügen; Angemessene Vorschriften; objektive Entscheidungen und Maßnahmen der Akteur*innen, die AD-Programme durchführen; sozioökonomische Bedingungen; Technologie; Engagement und Führungsqualitäten der Umsetzer*innen von AD-Programmen; nationale und internationale Ressourcen; angemessene theoretische Grundlagen; Zuweisung und Nutzung relevanter Ressourcen; Zeitspanne; effektive Zusammenarbeit. Ferner analysiert der Rahmen die Programmergebnisse, indem er die Übereinstimmung zwischen den Programmzielen und den tatsächlichen Programmergebnissen untersucht (vgl. Mazmanian / Sabatier 1989: 29ff.). Phan-Gruber erweiterte den Analyserahmen um folgenden Variablen: politische und wirtschaftliche Lage eines Landes, die Konditionalität der Beteiligung, eine effektive Planung, die Finanzierung und Nachhaltigkeit, die Koordinierung zwischen den Agenturen und die Akzeptanz eines AD-Programmes. Eine weitere Variable, die Einfluss auf den Implementierungsprozess von AD-Programmen hat, ist das zugrundeliegende Interesse der Geberländer bzw. Organisationen an AD-Programmen (vgl. Phan-Gruber 2010: 8-11). Der Wissenschaftler Lowi machte bereits 1969 auf die Interessengruppen-Liberalismus-Theorie aufmerksam und bezog sich dabei auf

den U.S.-amerikanischen Klientelismus⁶ (vgl. Lowi 1969: 299ff.). Auf eine weitere Variable, um die zugrunde liegenden Gründe für das Scheitern von AD-Programmen zu klären, machte der Politikwissenschaftler Lipsky aufmerksam. Es handelt sich dabei um die sogenannte *Street-Level Bureaucracy*. Darunter werden Akteur*innen im öffentlichen Dienst verstanden, die direkt mit den betroffenen Gemeinden zusammenarbeiten. Sie tragen eine große Verantwortung, nehmen eine einflussreiche Rolle ein und sind maßgeblich mitentscheidend für die erfolgreiche Implementierung eines Programmes (vgl. Lipsky 1980: 3f., 9-12; vgl. Unlu / Kapti 2012: 169f., 174f.). In Anbetracht all dieser verschiedenen Variablen lassen sich die Variablen, die die Wirksamkeit von AD-Programmen beeinflussen, in sechs relevante Kategorien einteilen. Folgende Kategorisierung der Elemente, die auf AD-Programme wirken und berücksichtigt werden sollten, wird vorgenommen:

- (a) Komponenten der Ökonomie und Infrastruktur: AD-Programme sollen die ökonomischen Gegebenheiten im Blick haben. Die Marktbedingungen spielen eine enorme Rolle. Gründe, warum die Drogenwirtschaft so gut funktioniert, sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Markt dafür gegeben ist. Für alternative Agrargüter ist dies oftmals nicht der Fall. Beim Übergang zu rentablen Einkommensalternativen stehen Bäuerinnen und Bauern vor Herausforderungen wie dem eingeschränkten Marktzugang für legale Agrargüter. Der Anbau von illegalen Kulturpflanzen findet zumeist in abgelegenen, ländlichen Regionen statt. Investitionen in die Infrastruktur wie Straßenausbau, Bau von Brücken etc. erleichtern den Transport alternativer Cash Crops und schaffen verbesserten Zugang zu Märkten. Auf Grund des Prinzips der geteilten Verantwortung sollen private Sektoren und internationale Organisationen wie die WTO, die Einfluss auf die Regulierung internationaler Handlungssysteme hat, Alternative Entwicklung vorantreiben. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die EU zur Unterstützung und Förderung der Landwirt*innen in Drogenanbaugebieten bereits das allgemeine Präferenzsystem (APS) Plus verabschiedet hatte. Beim APS handelt es sich um ein Instrument der Handelspolitik, um genau zu sein, um eine Zollermäßigung, die Entwicklungsländern eingeräumt wird, um deren Wirtschaft zu fördern. Beim APS Plus beträgt der Zollsatz Null und wird unter bestimmten Voraussetzungen Entwicklungsländern erteilt. Dies wurde aber nach einem jahrelangen Rechtsstreit mit der WTO im Jahr 2005 wieder aufgehoben (vgl. BMWI 2020: o.S.; vgl. UNODC 2017: 65).

⁶ Lowi bezieht sich mit dem Begriff *Interessengruppen-Liberalismus* auf den überproportionalen Einfluss, den Interessensgruppen in den 1960er Jahren auf die amerikanische Politik und Regierung ausübten.

- (b) Politische Komponente: Programme der AD finden zwar vorwiegend in fragilen Staaten statt, sind jedoch nur effektiv, wenn die Regierung in der Lage ist, ein sicheres Umfeld bereitzustellen und sich Autorität zu verschaffen. Außerdem hängt der Erfolg von AD-Programmen sowohl von den politischen Absichten des Geberlandes als auch von den politischen Gegebenheiten und Absichten des Empfängerlandes ab. Bei den Absichten der Geberländer steht entweder das Sicherheitsziel im Fokus oder die Akteur*innen verfolgen Entwicklungsabsichten. Je nach Interessenschwerpunkt werden unterschiedliche Strategien ausgehandelt und verfolgt. Des Weiteren ist die Partizipation der lokalen Regierung und Behörden sowie der politische Wille des Empfängerlandes bei der Implementierung von AD-Projekten unerlässlich.
- (c) Organisatorische Komponenten: Die Organisation von AD-Programmen beginnt bei der Motivforschung und endet bei der Evaluierung. Dazwischen liegen die Prozesse der Planung, Strategieentwicklung und Implementierung. Eine wirksame und effektive Umsetzung der Strategie setzt die Erfüllung mehrerer Bedingungen voraus, um die Ziele der Programme zu erreichen. Eine angemessene theoretische Grundlage, Zuweisung und Nutzung relevanter Ressourcen (primär soziale Ressourcen bzw. Humanressourcen, sekundär technische Ressourcen), Zeitmanagement und eine angemessene Zusammenarbeit von allen an der Opiumwirtschaft Beteiligten sind für den Erfolg von AD-Programmen unerlässlich. Oftmals sind Misserfolge von AD-Programmen auf fehlerhafte oder unzureichende Implementierung zurückzuführen. Eine große Verantwortung beim Implementierungsprozess kommt den Akteur*innen auf dem sogenannten *Street-Level* zu. Die Implementierung sollte ständig überwacht und kontrolliert werden. Eine schlecht durchgeführte Überwachung in der Implementierungsphase kann zu unerwünschten Ergebnissen führen. Fehler in der Implementierung führen in den meisten Fällen zum vollständigen Ausbleiben des Erfolges des AD-Projektes (vgl. Unlu / Kapti 2012: 174f.). Eine erfolgreiche Implementierung erfordert Konsistenz in der Struktur und dem Verhalten. Das bedeutet, dass ein AD-Programm, welches in einem fragilen Drogenanbaugebiet erfolgreich durchgeführt wurde, in dem umliegenden Gebiet, welches ähnliche soziale, ökonomische und politische Strukturen aufweist, ebenfalls durchgeführt werden sollte, um so präventiv gegen den sogenannten *Balloneffekt* vorzugehen. Der Balloneffekt beschreibt die geografische Verlagerung des Drogenanbaus von einem Gebiet zu einem anderen. Zum Balloneffekt kann es sowohl innerhalb eines Landes als auch grenzüberschreitend kommen. Die präventive Vorgehensweise gegen den Balloneffekt

bleibt jedoch oftmals aus (vgl. ebd.:175; vgl. TNI 2015: 15). Des Weiteren sollen Kokaüberwachungsprogramme zur Früherkennung von Kokakulturen implementiert werden. Damit soll ein Eingreifen in die Kokawirtschaft verhindert werden, wenn bereits eine Großzahl von Menschen involviert und wirtschaftlich von der Ernte illegaler Kulturpflanzen abhängig geworden ist. Über Kokaüberwachungsprogramme und Satellitenbilder sollen auch geografische Verlagerungen des Drogenanbaus frühzeitig erkannt und den Folgen vorgebeugt werden (vgl. UNODC 2009 b: 22). Ein weiterer wesentlicher Aspekt für die Organisation der AD-Projekte ist, auf welche Art und Weise diese erfolgt. Erfahrungen haben gezeigt, dass für den Erfolg der AD-Programme der *bottom-up* Ansatz gegenüber einer *top-down* Implementierung vorteilhafter ist. Der top-down Ansatz hat einen hierarchischen Zwangscharakter und führt bei der lokalen Bevölkerung oftmals zu Misstrauen und Widerstand (vgl. Phan-Gruber 2010: 10).

- (d) Soziale Komponenten: AD-Programme sollen den Menschen in den Mittelpunkt stellen und einen personenzentrierten Ansatz verfolgen. Die lokale Gemeinschaft soll während des gesamten AD-Prozesses involviert werden. Die aktive Inklusion und Teilhabe der Bäuerinnen und Bauern soll während des gesamten Projektprozesses bestehen. Die Beteiligung der betroffenen Gemeinschaft soll daher bereits in der Anfangsphase, also bei der Durchführbarkeitsbewertung, der Projektplanung und des Projektdesigns, und weiterhin bei der Implementierung sowie bei der Überwachung und Evaluierung stattfinden (vgl. UNODC 2005 a: 11). Für das Ziel der ländlichen Entwicklung sind die sozialen Ressourcen und die Humanressourcen von entscheidender Bedeutung. Diesen werden gegenüber den technischen Ressourcen Priorität eingeräumt. Investitionen in Humankapital werden als wesentlicher Schritt bei AD-Projekten erkannt. Landwirt*innen, die illegale Kulturpflanzen anbauen und die betroffene Gesellschaft sollen über die negativen Folgen der Drogenwirtschaft, das ländliche Entwicklungspotenzial und die Schaffung der personellen und finanziellen Sicherheit beim Verzicht auf den Anbau illegaler Kulturpflanzen aufgeklärt werden. Investitionen in Bildungsmaßnahmen, um landwirtschaftliches und marktwirtschaftliches Wissen zu erlangen, ist für die Wirksamkeit Alternativer Entwicklungsprogramme förderlich. Darüber hinaus hat das Prinzip der geteilten Verantwortung einen positiven Effekt auf die Zusammenarbeit mit der betroffenen Gemeinschaft und auf das Vertrauen dieser in den Entwicklungsprozess, in die Regierung und in mitwirkende internationale Organisationen. Die Partnerschaften zwischen den Akteur*innen sollen keine

hierarchische Struktur haben und die Koordination zwischen den mitwirkenden Akteur*innen soll netzwerkartig geschehen, um Erfolge bei der Umsetzung von Entwicklungsprogrammen zu erzielen (vgl. UNODC 2017: 10, 69).

- (e) Ökologische Komponenten: Bei der Durchführung von AD-Programmen dürfen die ökologischen Bedingungen nicht zu kurz kommen. AD ist ein integrativer Ansatz, der neben den ökonomischen, politischen und sozialen Dimensionen, die ökologischen Aspekte berücksichtigen soll. Der Anbau von Koka und Schlafmohn bedeutet Monokulturen, welche wiederum negative Auswirkungen auf die Umwelt, die Biodiversität und die Qualität der Böden haben. Bestehende Regenwälder werden für den Anbau von illegalen Kulturpflanzen wie Koka oftmals abgeholzt und der Einsatz von Pestiziden laugt den Boden aus. Außerdem wird durch die Verwendung von Chemikalien für die Kokainproduktion das Grundwasser verseucht, was wiederum negative Folgen für die Lebensgrundlage indigener Gemeinschaften hat (vgl. Bergfeld 2009: 110f.). Trotz des Umstiegs auf Agrargüter, wie Palmöl oder Bananen, wird oftmals der Aspekt der negativen Auswirkungen von Monokulturen nicht beachtet und sie bleiben weiterhin bestehen. Dies beeinträchtigt das Prinzip der Nachhaltigkeit und die Wirksamkeit der AD-Programme. Des Weiteren muss beachtet werden, dass nicht jeder Anbau eines landwirtschaftlichen Gutes für jede Art von Vegetation möglich ist. Die richtige Auswahl der alternativen landwirtschaftlichen Anbaugüter spielt somit für die nachhaltige Wirksamkeit der AD-Programme und der ländlichen Entwicklung eine bedeutsame Rolle (vgl. BMZ 2013: 9).
- (f) Fokus auf Frauen: Frauen spielen eine bedeutende Rolle in der Agrarwirtschaft und der Bereitstellung der Ernährungssicherheit. Für ihre Kinder sind sie die Hauptverantwortlichen. Frauen investieren mehr in Gesundheit, Ernährung und Bildung als Männer. Im gesellschaftlichen Leben nehmen Frauen eine benachteiligte Stellung ein. Insbesondere im ruralen Raum gibt es starke sozialökonomische Unterschiede zwischen Mann und Frau. Entwicklungsprojekte richten sich zumeist noch an Männer, da ihnen traditioneller Weise die Anbaufläche gehört. Somit sind die Bauern die Begünstigten, während die Rolle und die Tätigkeit der Frauen auf den Haushaltsbereich beschränkt werden und ihre Meinung und Bedürfnisse im Entscheidungsfindungsprozess nicht berücksichtigt werden. Umso wichtiger ist es, dass AD-Programme auf die Bedürfnisse und besonderen Interessen der Frauen eingehen, und ihnen, auf Grund ihrer benachteiligten Stellung im öffentlichen und privaten Leben, besonders viel Aufmerksamkeit zukommen lassen (vgl. GDPDP 2017: o.S.).

Das *Wunder von San Martín*, wie es von der peruanischen Regierung bezeichnet wird, ist ein Zusammenspiel von mehreren Faktoren. Manche von ihnen wurden jedoch durch Zufall herbeigeführt, wie der Preisverfall von Koka und sind nicht das unmittelbare Ergebnis internationaler und nationaler Organisationen. So sind der globale Markt und die wachsende internationale Nachfrage für fair trade Produkte wie Kaffee und Kakao nicht auf die Einwirkung von internationalen Organisationen zurückzuführen, sondern auf den gesellschaftlichen Wandel und ein stärkeres Bewusstsein für Nachhaltigkeit. Dies ermöglichte den Landwirt*innen ihre Produkte auf internationalen Spezialmärkten, wie dem Bio-, dem Gourmet- und dem Fair-Trade-Markt zu vertreiben und hohe Preise zu erzielen (vgl. UNODC 2013: 8f., vgl. UNODC 2009 b: 26).

Die AD-Programme in der San Martín Region zeichneten sich durch Investitionen in wirtschaftliche und soziale Infrastrukturen, den gesellschaftlichen und politischen Willen zu Veränderungen, hohe Investitionsmaßnahmen in landwirtschaftliche Alternativgüter, starke Kooperationsbereitschaft der Bäuerinnen und Bauern, direkte Förderung kleiner Landwirt*innen, intensive Zusammenarbeit von sozialen und ökonomischen Akteur*innen und Strategien und Maßnahmen für nachhaltige, lokale Entwicklung (LED) aus. Werden die Effekte der AD-Programme in San Martín allerdings genauer betrachtet, wird ersichtlich, dass der Erfolg von Drogenreduzierung lediglich auf lokaler Ebene zu verzeichnen ist. Die positiven Ergebnisse in der San Martín Region werden durch den starken Zuwachs des Kokaanbaus in umliegenden Anbaugebieten relativiert. Auf Grund der verstärkten Zerstörungsmaßnahmen haben sich die Anbauregionen diversifiziert, sodass die Kokakultivierung neben der traditionellen Anbauregion VRAEM, in neueren Anbauregionen wie in Ucayali und am unteren Amazonaslauf stattfindet (vgl. Brombacher 2013: 7). Der Erfolg von AD-Programmen konzentrierte sich somit nur auf der lokalen Ebene, national blieb er jedoch auf Grund des Balloneffektes aus. Außerdem wurde in ökologischer Hinsicht keine nachhaltige Entwicklung vorangetrieben. Das Abholzen und Verbrennen von Wäldern für Alternativgüter fand nach dem Kokaanbau seine Fortsetzung. Die ausgewählten Agrargüter und Produktionsoptionen waren mit den Hochwaldzonen des Amazonas nicht vereinbar. Es wurde zu wenig Boden- und Agrarforschung betrieben.

Des Weiteren blieb der Zugang zu günstigen Krediten den Kleinproduzent*innen vorenthalten. Die neu entstandenen Kreditvergabesysteme konzentrierten sich auf besicherte Kredite für kommerzielle Unternehmen mit mittleren Einnahmen. Dieser fehlende Zugang zu Krediten für Kleinbäuerinnen und -bauern im ländlichen Raum beeinträchtigte die Wettbewerbsfähigkeit der

Agrargüter. Gemäß TNI profitierte nur ein Viertel der Produzent*innen in der San Martín Region von den bereitgestellten Entwicklungshilfen. Auch in ökonomischer Hinsicht ist das Modell nicht nachhaltig. Die angebauten Alternativgüter für den Exportmarkt unterlagen starken Preisschwankungen. Auf lange Sicht gesehen, sanken die Preise sogar. Reis, Palmherzen und Kakao hatten keine sicheren und nachhaltigen Märkte. Die Landwirt*innen unterschätzten die Kosten und überschätzten die Erträge. Die Umstellung war letztendlich nicht rentabel (vgl. Cabieses 2010: 4ff.). Mit den Worten einer Landwirtin, die seit Jahrzehnten Koka anbaut und ihrer Frustration über AD-Programme stellvertretend für Koka-Gemeinschaften Ausdruck verleiht, haben AD-Programme folgenden Effekt „For us alternative development signifies when we ask for salt to make dried meat and they give us detergent which we don't know how wash clothes with, we ask for seeds and credit to produce crops and they produce cement and stones to inaugurate buildings, we want technical help and agricultural and livestock farming training and they give us participative workshops to get information out of us, we ask for information about the international funds and they say they can't give it because it's secret" (Cabieses 2010: 10). Landwirt*innen wird kein Gehör geschenkt, eine Kooperation von Entwicklungsorganisationen mit der lokalen Bevölkerung bleibt aus und die spezifischen Bedürfnisse der Bäuerinnen und Bauern werden ignoriert.

In Bolivien ist der Misserfolg von AD-Programmen auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Als Hauptursache für das Scheitern der Entwicklungsprogramme seitens der USA wird mangelnde Implementierung bei den AD-Projekten genannt. Bei der Konzeptualisierung und Implementierung von AD-Programmen wurden wirtschaftliche und politische Gegebenheiten zu wenig berücksichtigt. Die Ziele internationaler Organisationen und nationaler Institutionen stimmten nicht überein, und Monitoring und Evaluierung waren unzureichend (vgl. Phan-Gruber 2010: 7). Bei der Wirksamkeit und dem Erfolg von AD-Projekten ist das Interesse der Geberländer und Organisationen, die AD-Programme finanzieren und durchführen, entscheidend. Die Frage, die sich an dieser Stelle stellt, ist, ob entwicklungspolitische Interessen verfolgt werden, oder ob dahinter geostrategisch-imperialistische Ziele stehen - unter dem Vorwand der Drogenproblematik.

Letzteres war der Fall mit den Strategien der U.S.-amerikanischen Politik bzw. des Finanzgebers USAID. Die USA verfolgte eine „war on drugs“ Politik in der Andenregion und die Beziehung zwischen den USA und Bolivien gestaltete sich als asymmetrisch. Die USA verfolgten nicht nur das Ziel der Drogenkontrolle und der nationalen Sicherheit, sondern strebten nach der Ausbreitung ihres Einflusses. Die wirtschaftliche Abhängigkeit des

rohstoffreichen Boliviens von den USA sollte vergrößert werden. USAID verfolgte daher geostrategische und wirtschaftliche Interessen, während das Interesse der ländlichen Entwicklung der Drogenanbaugebiete in den Hintergrund trat. Dies wird unter anderem auch dadurch gezeigt, dass die USA trotz ausbleibender Erfolge an ihrer drogenpolitischen Strategie und Verfahrensweise festhielten (vgl. Bergfeld et al. 2006: 511; vgl. Friesendorf 2001: 65). USAID verfolgte bei der Umsetzung ihrer Programme den top-down Ansatz. Die Drogenvernichtungskampagnen und die Präsenz militärischer US-Einheiten führten zu Misstrauen der Drogenanbaubäuerinnen und -bauern gegenüber der Organisation. USAID wurde von den Gemeinschaften in Drogenanbaugebieten nicht als Entwicklungsorganisation, sondern als militärischer und polizeilicher Akteur wahrgenommen.

AD-Programme von USAID waren an Bedingungen der Drogenvernichtung geknüpft, was zur Zerstörung der Lebensgrundlage der Landwirt*innen, Unsicherheit, Arbeitslosigkeit und Migration führte. Die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung wurden bei der Planung und Durchführung der Programme nicht berücksichtigt, eine Zusammenarbeit mit den Landwirt*innen blieb aus. Mit den repressiven Maßnahmen wurde die Kokaproduktion zwar reduziert, zumindest kurzfristig, ländliche Entwicklung und Armutsreduzierung blieben jedoch aus (vgl. Unlu / Kapti 2012: 162, 172). Als weiterer wesentlicher Grund für die Ineffizienz AD-Programme werden die *implementation shortcomings*, also Mängel in der Durchführung von AD-Programmen genannt. Die Effizienz und nachhaltige Wirkung von AD-Programmen scheiterten in Bolivien unter anderem auf Grund der fehlenden Struktur-Verhaltenskonsistenz. Das bedeutet, dass AD-Programme in bestimmten Kokaanbaugebieten durchgeführt wurden, in umliegenden, mindestens genauso drogenanfälligen Gebieten jedoch nicht. Dies hatte zur Folge, dass die Nachfrage sowie das Angebot von Koka in den umliegenden Gebieten zunahmen, was zur Inkonsistenz in der gesamten Region führte. Der Balloneffekt lässt sich auch in Bolivien verzeichnen. Die Vernichtungsmaßnahmen in Chapare Ende der 1990er Jahre führten zu einem Anstieg des Kokaanbaus in Yungas (UNODC 2007: 24). Des Weiteren scheiterten AD-Programme in Yungas auch auf Grund der *Street-Level Bureaucracy*. Akteur*innen im öffentlichen Dienst kamen ihren Aufgaben bei der Umsetzung und Überwachung der Programme nicht nach, sodass die illegale Kokaproduktion erheblich anstieg.

In ökonomischer Hinsicht ist die Erfolglosigkeit von AD-Programmen in Bolivien auf fehlende Märkte für alternative Agrargüter zurückzuführen. Es wurde unzureichend Marktforschung von USAID durchgeführt. Der inländische Markt für tropische Pflanzen und Zitrusfrüchte war gesättigt und der internationale Markt war für Kleinproduzent*innen nicht zugänglich. AD-

Programme enthielten zwar verstärkende Investitionen was den Privatsektor betrifft, diese aber blieben den kleinen Kokalandwirt*innen vorenthalten. Stattdessen profitierten lediglich große Landbesitzer*innen von Krediten, die ärmste Drogenanbaugruppe, die keinen sicheren Zugang zu Land hat, bleibt unberücksichtigt und hat selbst zu wenig Ressourcen, um in den Markt für Alternativgüter einzutreten (vgl. UNODC 2017: 137, 175, 172).

An dieser Stelle ist das Kriterium der Landrechte hervorzuheben. Der geringe und/oder unsichere Landbesitz und die daraus resultierende mangelnde Produktion stellen häufig eine Ursache für den Drogenanbau dar und sind gleichzeitig das Hauptmotiv für die Binnenmigration (vgl. Heins 2011: 31). Während die lokalen Kontexte der Länder Bolivien, Peru und Myanmar in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit, Infrastruktur und Regierungsführung variieren, ist der mangelnde Zugang zu Land ein Grundfaktor für den illegalen Anbau von Drogen. Ob die Landwirt*innen einen sicheren Zugang zu Land haben, beeinflusst ihre Entscheidung, welche landwirtschaftlichen Produkte angebaut werden sollen. Bei unsicheren Landnutzungsrechten neigen die Landwirt*innen zum Anbau von illegalen Kulturpflanzen, da der finanzielle Ertrag von Koka und Schlafmohn pro Flächeneinheit viel höher ist. Sichere Landrechte und große Anbauflächen hingegen erhöhen den Anreiz, in legale Agrargüter zu investieren und erleichtern den Zugang zu Krediten (vgl. UNODC 2017: 75). Die Bedeutung des Zugangs zu Land, der Landrechte und der Sicherheit des Landbesitzes wurde in fragilen Staaten und Drogenanbaugebieten lange Zeit von Landesregierungen und internationalen Organisationen vernachlässigt. So wurden Landrechte in internationalen Drogenkontrollstrategien nicht berücksichtigt, und in alternativen Entwicklungspolitiken kam dem Faktor Landrechte nur eine marginale Rolle zu.

Grundlegende Dokumente wie der Aktionsplan der Vereinten Nationen zur alternativen Entwicklung oder der Aktionsplan zur internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine integrierte und ausgewogene Strategie zur Bekämpfung des Drogenproblems enthalten keinerlei Hinweise auf Land- oder Eigentumsrechte. Erst seit der internationalen Konferenz über alternative Entwicklung in Thailand im Jahr 2011 werden Land- und Eigentumsfragen in der internationalen Drogenpolitik berücksichtigt: „Illicit cultivation mostly takes place in remote and underdeveloped areas where communities’ land rights and usage is unclear. Successful [alternative development] programmes should therefore also address land rights and tenure in order to improve access to and use of land and reduce the vulnerability of communities and their dependency on illicit cultivation. Collective and community property needs to be respected. Improving access to markets and social and productive infrastructure leading to value

added systems is also important to create economically viable and licit alternatives.” (UNODC 2012: 12).

Seither werden Landbesitz und Ressourcenverteilung als essenziell für die ländliche und nachhaltige Entwicklung gesehen, sodass sie im Jahr 2013 in die Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Alternative Entwicklung aufgenommen wurden. 2016 wurde im Ergebnisdokument der 30. Sondersitzung zum weltweiten Drogenproblem die relevante Rolle der Landrechte bei der Umsetzung alternativer Entwicklungsprogramme noch stärker betont: „[...]12. Stresses that access to productive land and land rights, such as legal titles to land for farmers and local communities, should be promoted and protected in the implementation of comprehensive and sustainable alternative development programmes, in a manner that is consistent with domestic law and regulations and with the full participation of and in consultation with local communities.” (UN 2017: 4). Landprobleme und Eigentumsrechte sollen seither bei der Alternativen Entwicklung verstärkt berücksichtigt werden. AD-Programme setzen sich daher heute für die Landtitulierung und Landadministration ein. Die Anerkennung bestehender Landrechte erleichtert und fördert den Übergang zu legalen landwirtschaftlichen Aktivitäten und reduziert somit die Abhängigkeit vom Anbau von illegalen Kulturpflanzen.

Durch eine umfassende Dokumentation und Verwaltung der Landrechte werden sowohl für die Eigentümer*innen als auch für die Regierungen Vorteile geschaffen. So zählen zu den Vorteilen für die Landbesitzer*innen die verbesserte Rechtssicherheit in Bezug auf Land, die Schaffung von Anreizen für Investitionen und für die nachhaltige Nutzung von Land, der verbesserte Zugang zu Krediten, die Sicherheit und Effizienz von Immobilientransaktionen, sowie die Minimierung von Landkonflikten und der damit verbundenen Kosten. Landverwaltung ist also notwendig, um vorteilhafte Konditionen für eine nachhaltige Land- und Ressourcennutzung zu schaffen und alternative Entwicklungsprojekte wirksam umzusetzen. Für die Regierung bedeutet die Landverwaltung und die rechtliche Landzuteilung eine effiziente Grundlage für die Erhebung einer Grundsteuer, eine Grundlage für strukturelle Anpassungen wie Landreform, Landumverteilung und Sanierung städtischer Gebiete, die Kontrolle über Landtransaktionen, eine effiziente Grundlage für die Landnutzungsplanung, sowie ein effektives Informationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung (vgl. UNODC 2017: 77f.).

In Bolivien und Peru herrschen zwar noch immer unsichere Landrechte und ungleiche Landverteilung, aber Landreformen in den letzten zwei Jahrzehnten haben die Situation für die

indigene Bevölkerung und Landwirt*innen etwas verbessert. Dafür sind nicht nur internationale Organisationen wie die UN, die seit 2011 die Landtitulierung in Entwicklungsländern unterstützt, verantwortlich. Ein weiterer Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Durchführung von Landregistrierung und -formalisierung bei lokalen Projekten ist die Integration dieser in nationale und regionale Prozesse. In den 1990er Jahren konnte in Peru auf Grund des nationalen Grundbuchprogrammes „Special Land Titling and Cadastre Project“ (PETT) nur eine bestimmte Gruppe Grundstücke rechtmäßig erwerben. Die Begünstigten waren Landwirte, die den Besitz und die ökonomische Nutzung von staatlichem Boden für mehr als ein Jahr nachweisen konnten bzw. für freistehende Grundstücke für mehr als fünf Jahre. Die Landzuteilung basierte auf patriarchalischen Werten, weswegen die Frauen eher ausgeschlossen wurden. PETT hat sich über die Jahre weiterentwickelt, sodass die Vergabe von Landtiteln auf rurale Gebiete ausgeweitet und eine formale Registrierung von Landeigentum verstärkt durchgeführt wurde. Durch die Eigentumsrechte sollen wirtschaftliche und soziale Aktivitäten gefördert und Land nachhaltig genutzt werden (vgl. FAO 2013: 3). Heute ist die Titulierung von Land eine wichtige Säule für AD-Strategien der peruanischen Regierung. So wurden zwischen 2011 und 2013 rund 17.000 Landtitel an Landwirt*innen vergeben, die an AD-Programmen der DEVIDA teilnahmen. Die sozioökonomische positive Entwicklung der San Martín Region ist auch auf die Landvergabe und -registrierung im Zuge des AD-Programmes PRODATU (Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza) zurückzuführen. Zwischen 2002 und 2007 wurden rund 12.000 Eigentumsrechte vergeben, wovon etwa 87% der Haushalte in der Provinz profitierten (vgl. UNODC 2017: 99)

Auch in Bolivien hatte die Landreform von 2006 einen positiven Einfluss auf AD-Programme. In jenem Jahr leitete Morales eine Agrar- und Landreform ein, die vorsah, dass illegal angeeignete Ländereien von Großgrundbesitzer*innen, Investor*innen und Unternehmen an die einheimische Bevölkerung zurückgegeben werden müssen. Diese neue Grundlage der Gesetzgebung führte dazu, dass zwischen 1996 und 2007 indigene Völker nach Angaben des nationalen Institutes für Agrarreformen in Bolivien (INRA) Landrechtstitel über 11 Millionen Hektar bekommen haben. Bis zum Jahr 2016 wurden 165.000 Landtitel im Department La Paz und 265.000 Landtitel im Department Cochabamba vergeben. Die Landreform führte zu einem gleichberechtigteren Zugang zu Land und zu einer verbesserten Gleichstellung der Geschlechter (vgl. UNODC 2017: 99f.; vgl. Veigt 2008: 15).

6.2. Lernprozess

Wie bereits im Kapitel 3.1. „Entstehungsgeschichte der AD“ erläutert, hat sich das Verständnis und das Konzept von AD in den letzten 40 Jahren weiterentwickelt. In ihrem Werdegang wurde AD entweder als Sicherheits- oder als Entwicklungsansatz interpretiert. Heute ist es offiziell als nachhaltiges Entwicklungskonzept zu verstehen. Das Drogen- und Sicherheitsproblem soll durch Entwicklungsprojekte nachhaltig bekämpft werden. Trotz der Verankerung der AD in die Referenzdokumente der Drogenpolitik durch die Vereinten Nationen wurde dem Entwicklungsaspekt von den Akteur*innen, die AD-Programme umgesetzt haben, zu wenig Beachtung geschenkt. Dem kurzfristigen Ziel der Drogenkontrolle und -reduzierung wurde immer wieder Priorität eingeräumt. Die Vereinbarkeit des kurzfristigen Ziels der Drogenreduzierung mit dem langfristigen Ziel der nachhaltigen, ländlichen Entwicklung erwies sich für die mitwirkenden Akteur*innen als schwierig bis unrealisierbar. Trotz der Forderung der UN, die Drogenthematik mit der Entwicklungsthematik zu verbinden, war es lange Zeit nicht möglich, das AD-Konzept als gemeinsame Aktionsgrundlage für Drogen- und Entwicklungspolitik zu akzeptieren. Der Mangel an Forschung, an einer geeigneten Organisationsplattform und an systematischen statistischen Daten, sowie das Fehlen von Systemen, die die Folgen eines AD-Programmes abschätzen, stellt die Legitimität von AD als politisches Instrument in Frage.

Seit den 2000er Jahren wurde versucht, die Wissenslücken zu schließen. Politische Akteur*innen, Praktiker*innen und Expert*innen der internationalen Drogenpolitik schlossen sich zusammen und analysierten die bisherigen Erfahrungen mit AD-Programmen. Durch Maßnahmen wie *Best Practices* und *Lessons Learned* soll Erfahrungswissen gewonnen und gesammelt werden, AD-Projekte bewertet und aus Fehlern gelernt werden. Das Konzept der AD soll dadurch ständig optimiert werden. Noch heute fungiert neben San Martín Thailand als Vorzeigemodell, dessen Erfahrungen der Weiterentwicklung des AD-Konzepts dienen. Thailand gilt seit 2002 offiziell als opiumfrei und im Goldenen Dreieck als Vorzeigemodell für erfolgreiche Entwicklungsmaßnahmen. Das Doi-Tung-Entwicklungsprojekt, welches 1988 etabliert wurde, führte zu einer Opiumreduktion bei gleichzeitiger ländlicher und nachhaltiger Entwicklung im Norden Thailands (vgl. GPDPD 2017: o.S.). Aufgrund der Erfolgsgeschichte mit Entwicklungsprogrammen in den nördlichen Schlafmohnanbaugebieten Thailands, veranstaltet die thailändische Regierung immer wieder internationale Workshops und Konferenzen, wie auch zuletzt die zweite internationale Konferenz über AD im Jahr 2015 (vgl. MFA 2015: o.S.).

Im Jahr 2002 fand die internationale Konferenz über die Rolle der alternativen Entwicklung in der Drogenkontrolle und Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland statt. Diese Konferenz wurde von der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung, der GTZ und dem UNODC initiiert und markierte den Beginn einer Reihe von Aktivitäten, bei denen politische Akteur*innen und Expert*innen von Entwicklungsagenturen daran arbeiteten, allgemeines Wissen über AD zu entwickeln (vgl. UNODC 2017: 29f.). Durch den verstärkten Dialog sollte die Bildung von strategischen Wissensallianzen gefördert und AD ständig optimiert werden. Internationale Workshops, Arbeitsgruppen von Expert*innen, Seminare, Konferenzen wurden seither organisiert, um Erfahrungen auszutauschen, Lehren aus früheren Programmen und Strategien zu ziehen, neues Fachwissen zur Alternativen Entwicklung zu gewinnen und Empfehlungen zu formulieren.

Wie bereits erwähnt, kommt Thailand und Peru eine besondere Rolle zu. Sie fungierten als erfahrene Dialogvermittler und waren die Veranstalter der ersten internationalen Konferenz Alternative Entwicklung im Dezember 2011, sowie der zweiten internationalen Konferenz im Jahr 2015. Sie trieben die Verabschiedung internationaler Leitprinzipien für die Umsetzung der AD voran (vgl. UNODC 2017: 32f.). Durch die internationalen Konferenzen soll der Dialog zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen gefördert werden, und durch die Formulierung von Leitprinzipien der AD sollen normative Kämpfe um die Idee der AD beigelegt und ein gemeinsames Verständnis von AD entwickelt werden. Seit dem Jahr 2015 organisiert die Globale Partnerschaft für Drogenpolitik und Entwicklung (GPDPD) im Auftrag der BMZ, jährlich Expert*innentreffen für Alternative Entwicklung. Vertreter*innen von internationalen Organisationen wie die BMZ, das UNODC, der Regierung Thailands, Perus, der thailändische private und gemeinnützige Mae Fah Luang-Stiftung, deren Mission es ist, nachhaltige Entwicklung voranzutreiben, sowie Wissenschaftler*innen und NGOs treten zusammen um wertvolle Erfahrungen auszutauschen, voneinander zu lernen und entwicklungsrelevante Fragen und Vorgehensweisen im Zusammenhang mit der Drogenpolitik zu klären. (vgl. GPDPD 2020: o.S.).

Trotz der ständigen Weiterentwicklung der AD, internationalen Konferenzen, Workshops und Dialogen besteht das Spannungsverhältnis und das Dilemma der Ziele Drogenbekämpfung und ländliche Entwicklung weiterhin. Wie AD-Erfahrungen in Bolivien gezeigt haben, wurden Maßnahmen der AD lediglich als Ergänzung zu repressiven Maßnahmen zur Drogenbekämpfung herangezogen. Ländliche Entwicklung stellte dabei weniger das primäre Ziel von Organisationen wie USAID dar.

Des Weiteren werden bei der Konzeptualisierung und Implementierung von AD-Programmen die Rechte der indigenen Völker zu wenig berücksichtigt. Es besteht weiterhin ein starkes Konfliktverhältnis zwischen den Verpflichtungen des Drogenkontrollsystems und den Rechten der indigenen Völker. Bei der Einführung des Drogenkontrollsystems 1961 hatten die indigenen Gemeinschaften weder ein Mitspracherecht bei der Ausführung der Verträge, noch wurden die indigenen Völker und ihre Traditionen und Praktiken mit Kulturpflanzen in irgendeiner Weise berücksichtigt. Im jüngsten Einheitsabkommen von 1988, das als toleranter gegenüber den älteren Einheitsabkommen von 1961 und 1971 gilt, ist geregelt, dass die Maßnahmen zur Beseitigung des illegalen Anbaus von Pflanzen, die narkotische und psychotrope Substanzen enthalten, genauso streng geregelt werden müssen wie die zwei älteren Bestimmungen vom Jahr 1961 und 1971: „Any measures taken pursuant to this Convention by Parties shall not be less stringent than the provisions applicable to the eradication of illicit cultivation of plants containing narcotic and psychotropic substances and to the elimination of illicit demand for narcotic drugs and psychotropic substances under the provisions of the 1961 Convention, the 1961 Convention as amended and the 1971 Convention.“ (UN 1988: Art 14 Abs 1). Die strengeren Bestimmungen dürfen daher in keinsten Weise geschwächt werden. Peru meldete der Ratifizierung des Drogenabkommens zu Artikel 3 „Offences and Sanctions“ Absatz 1 Vorbehalte an „[...] concerning offences and sanctions; that paragraph includes cultivation among the activities established as criminal offences, without drawing the necessary clear distinction between licit and illicit cultivation.“ (UN 1998: 8). Peru weist damit auf die notwendige Unterscheidung zwischen illegalem und legalem Anbau der Kokapflanze und die kulturellen Rechte der indigenen Bevölkerung hin. Auch Bolivien hat Vorbehalte zu Artikel 3 Absatz 2 des Einheitsabkommens von 1988 und erklärt die Unanwendbarkeit der Bestimmungen dieses Absatzes, die als Straftat dahingehend ausgelegt werden kann, dass die Verwendung, der Verbrauch, der Besitz, der Kauf oder der Anbau für den persönlichen Konsum als Straftat angesehen wird. Dies mit der Begründung, dass diese Bestimmung der bolivianischen Kultur widerspricht „For Bolivia such an interpretation of that paragraph is contrary to principles of its Constitution and basic concepts of its legal system which embody respect for the culture, legitimate practices, values and attributes of the nationalities making up Bolivia's population.“ (UN 1998: 5). Umstritten ist somit die rechtliche Behandlung der Kokapflanze, Vorbehalte von Peru und Bolivien wurden bei Programmen zur Beseitigung von Kokaplantagen zu wenig berücksichtigt (vgl. Jelsma 2018: 36).

Das erste internationale Dokument, das den Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der indigenen Völker vorsah, ist das Übereinkommen 169, welches 1989

von der Internationalen Arbeitsorganisation verabschiedet wurde. Das Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker wurde von 23 Staaten ratifiziert, vorwiegend von lateinamerikanischen Staaten und ist rechtlich bindend (vgl. Rüttinger / Griestop 2015: 1).. Artikel 3 des Übereinkommens 169 der ILO sieht den vollen Umfang an Menschenrechten und Grundfreiheiten für Indigene und Stammesvölker vor und erklärt, dass “No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention“ (ILO 2017: o.S.). Entgegen dieser Bestimmung wurden AD-Programme in Lateinamerika des Öfteren zwangsweise durchgesetzt und es kam im Umgang mit der Drogenpolitik immer wieder zur Verletzung der Menschenrechte.

Im Jahr 2007, in der 62. Sitzung der UN-Generalversammlung wurde letzten Endes, nach einem über 20 Jahre anhaltenden Entstehungs- und Verhandlungsprozess, die Deklaration für die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP) verabschiedet. Die Erklärung über die Rechte der indigenen Völker erfolgte nach der Zustimmung von 143 Ländern. Australien, Kanada, Neuseeland und die Vereinigten Staaten sprachen sich gegen die Verabschiedung von UNDRIP aus und elf Länder enthielten sich ihrer Stimmen. Seit 2010 wird UNDRIP auch von den Mitgliedstaaten unterstützt, die sich zu Beginn gegen UNDRIP aussprachen. UNDRIP stellt einen Rahmen von Mindeststandards für die Würde, das Wohlergehen und die Rechte der indigenen Völker dar, die Lebensweisen und Kulturen der indigenen Völker sollen respektiert und geschützt werden. Die Erklärung garantiert das Recht auf Selbstbestimmung hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklungen. Außerdem betont sie die aktive Teilnahme und Mitbestimmung indigener Vertreter*innen an politischen Entscheidungsprozessen (vgl.: Indigenous Foundations 2009: o.S.).

Unstimmigkeiten gibt es in der Angelegenheit der Land(nutzungs)rechte, die immer wieder zu Diskussionen und Auseinandersetzungen zwischen den indigenen Völkern und Regierungen führen. Artikel 26 UNDRIP gesteht indigenen Völkern ihr Recht auf Land, Gebiete und Ressourcen, die sie traditionell nutzen, zu: „Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired.“ (UN 2008: 10). Staaten haben die indigenen Bräuche, Traditionen und Grundbesitzsysteme zu respektieren und anzuerkennen. Schriftlich ist festgehalten, dass die Mitgliedstaaten der UN die Territorien der indigenen Völker juristisch anerkennen sollen, und dass die Anerkennung indigener Landrechte durch andere Gesetze der Mitgliedstaaten weder untergraben noch verletzt werden soll. Eine Schwäche von UNDRIP ist, dass das Dokument

rechtlich nicht bindend ist und die Anpassung der Gesetzgebung bei den einzelnen Ländern liegt (vgl. Rüttinger / Griestop 2015: 5). So werden faktisch die Landrechte der indigenen Völker, ihre eigenen traditionellen Verwaltungssysteme von Grund und Boden - trotz internationaler weitgehender Akzeptanz der Rechte der indigenen Völker auf Land und Landnutzung - oftmals von den Mitgliedstaaten der UN nicht respektiert. Ländereien indigener Gemeinschaften werden nach nationalem Recht nicht als ihre eigenen anerkannt. Ganze Dorfgemeinschaften sind oftmals gezwungen, ihre Heimat auf Grund von Projektvorhaben zu verlassen. Die Existenz indigener Völker, die autonom, nach ihren eigenen Lebensweisen leben, wird zunehmend durch staatlich geförderte und von Unternehmen finanzierte Landraubaktionen bedroht. Das wirtschaftliche Interesse und Investitionen in die Rohstoffindustrie und in Infrastrukturprojekte stützen sich auf Gebiete, die nach nationalem Recht der Kategorie staatliches oder öffentliches Land angehören. Die indigene Bevölkerung, die vorwiegend in abgelegenen Regionen lebt, wird schlichtweg nicht als Eigentümer*innen ihrer Heimat und Ländereien anerkannt, hat Schwierigkeiten, finanzielle Unterstützung zu bekommen und profitiert am wenigsten von Entwicklungsprojekten. Die Einbindung indigener Völker in politische Prozesse bleibt oftmals aus und ihre Rechte werden nur dann berücksichtigt, wenn diese explizit eingefordert werden (vgl. Jelsma 2018: 30f.).

Zwei Jahre, nachdem UNDRIP verabschiedet worden war, wurden die Rechte der indigenen Völker in dem Weltdrogenbericht der UN von 2009 nicht erwähnt. Auch in den erlassenen Leitlinien zur AD von 2013 spielte die Erklärung über die Rechte der indigenen Völker keine Rolle. Die verschiedensten Berichte der UN über das Drogenproblem haben es in all den Jahren nicht geschafft, die Drogenpolitik mit den kulturellen, traditionellen und religiösen Rechten der einheimischen Bevölkerung in Einklang zu bringen.

Erst im Jahr 2016 kam es zu einer Verbindung der Rechte der Indigenen Völker und der Drogenpolitik. Das Ergebnisdokument der UNGASS weist jedoch nur schwach auf UNDRIP hin „Ensure that measures to prevent the illicit cultivation of and to eradicate plants containing narcotic and psychotropic substances respect fundamental human rights, take due account of traditional licit uses, where there is historical evidence of such use, and of the protection of the environment, in accordance with the three international drug control conventions, and also take into account, as appropriate and in accordance with national legislation, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples;” (UNODC 2016: 15f.). UNDRIP soll also gegebenenfalls und in Übereinstimmung mit den nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden und auch nur in Übereinstimmung mit den drei Konventionen der internationalen

Drogenkontrolle. Wie bereits erläutert, sind jedoch weder das Einheitsabkommen über Suchtstoffe von 1961 noch das erweiterte Abkommen von 1971 noch das von 1988 mit den Rechten der indigenen Völker vereinbar, womit das Ergebnisdokument der UNGASS widersprüchlich ist und UNDRIP nicht vollständig anerkannt wird (vgl. Jelsma 2018: 38).

In den letzten Jahrzehnten hat die Koka- und Opiumproduktion auf Grund von gestiegener Nachfrage und kommerzieller Nutzung zugenommen. Heute wird der Großteil von Schlafmohn und Koka für den internationalen illegalen Kokain- und Heroinmarkt angebaut und gehandelt. Trotz dieser globalen Marktveränderungen darf nicht vergessen werden, dass traditionelle Kulturen weiterhin bestehen und indigene Völker berechnigte Ansprüche auf traditionelle, religiöse und zeremonielle Praktiken mit Koka und Opium haben. Gemäß dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind eben diese kulturellen Rechte Bestandteil der Menschenrechte und daher genauso zu schützen und zu respektieren. „Cultural rights are an integral part of human rights and, like other rights, are universal, indivisible and interdependent. The full promotion of and respect for cultural rights is essential for the maintenance of human dignity and positive social interaction between individuals and communities in a diverse and multicultural world.” (UN 2009:1). Die internationale Drogenkontrolle des UNODC verpflichtet aber weiterhin ihre Mitgliedstaaten, politische Entscheidungen zu treffen und Maßnahmen zu ergreifen, die den Koka- und Schlafmohnanbau verhindern, ohne indigene, religiöse und traditionelle Rechte zu beachten. Außerdem werden die traditionellen Verwaltungssysteme der Ländereien indigener Gemeinschaften oftmals von Regierungen nicht anerkannt. Dem nationalen Recht wird Priorität eingeräumt, indigene Gemeinschaften gelten somit nicht als Eigentümer*innen dieser Grundstücke, und Ländereien werden als staatliches Eigentum angesehen. Indigene Dörfer sind immer wieder verschiedenen Projektvorhaben, einschließlich AD-Programmen, der Regierungen ausgeliefert.

Ein weiterer Mangel, den AD-Programme mit sich bringen, so auch in Bolivien, ist die fehlende Partizipation der Gemeinschaft, die finanziell vom Drogenanbau abhängig ist. Die Betonung auf Partizipation wurde bereits in den 1990er Jahren von der UN als wesentliches Kriterium für AD erkannt. Partizipation wird bei den Leitlinien der AD der Vereinten Nationen großgeschrieben. Mit Partizipation ist nicht nur die Berücksichtigung der und die Beratung mit den betroffenen Gemeinschaften gemeint, sondern ein gemeinsamer Dialog und Aushandlungsprozess in der Vorgehensweise zur ländlichen Entwicklung und Drogenreduzierung. Auch in den verschiedenen *Lesson Learned*-Ausführungen der Vereinten

Nationen wird die Beteiligung der Bäuerinnen und Bauern am AD-Projekt als wesentlich und essenziell erachtet.

In der Realität ist der partizipative Ansatz immer noch nicht Voraussetzung und Bedingung für AD-Programme. Insbesondere im Planungsprozess haben Bäuerinnen und Bauern keine Stimme. Darüber hinaus beschränkte sich die Teilnahme von Bäuerinnen und Bauern an AD-Projekten in den meisten Fällen lediglich auf die lokale Ebene, die Beteiligung auf politischer Ebene bleibt zumeist aus. Erst seit jüngerer Zeit werden Vertreter*innen von Gemeinschaften, die Drogen anbauen, in entwicklungspolitischen UN-Konferenzen, bei denen Richtlinien diskutiert werden, die sie betreffen, einbezogen. Die Partizipation auf politischer Ebene garantiert aber nicht die Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Anliegen der Landwirt*innen, die illegale Kulturpflanzen anbauen. Der Entwurf der Leitlinien der AD wurde vorwiegend von Politikern und Diplomaten diskutiert. Landwirt*innen, die Opium und Koka anbauen, äußerten ein paar Tage vor der internationalen UN-Konferenz über die Leitlinien der AD in Peru im Jahr 2012 ihre Bedenken, dass die AD lediglich die Reduzierung des Drogenanbaus zum Ziel habe, ohne Achtung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontextes. Die Landwirt*innen forderten eine ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf die traditionelle Nutzung von Pflanzen sowie eine Garantie für das Recht auf Zugang und Nutzung von Land für Kleinlandwirt*innen und Kleinproduzent*innen. Das Resultat der Verhandlungen, die verabschiedeten Leitprinzipien der AD, behandelt jedoch zu wenig diese relevanten Themen. Außerdem beschränkt sich die Teilnahme der Landwirt*innen an internationalen Konferenzen auf Vertreter*innen der „erfolgreichen“ AD-Projekte. Um die Ziele der AD zu erreichen, ist es wichtig, der überwiegenden Mehrheit Gehör zu verschaffen, die überhaupt keine Unterstützung erhalten hat oder nach frustrierenden Erfahrungen mit schlecht konzipierten und kurzfristigen Projekten zur illegalen Kultivierung zurückgekehrt ist (vgl. Jelsma 2018: 25ff., 51ff.)

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Beziehung des Drogenkontrollsystems zum System der internationalen Menschenrechte von Zielkonflikten und Spannungen bestimmt ist. Durch AD-Programme sollte ein Gleichgewicht zwischen der Drogenkontrolle und dem Schutz der Rechte der Menschen, die vom illegalen Drogenanbau abhängig sind, hergestellt werden. Ungeachtet des Aufgreifens und der Verankerung des Konzepts der AD in der Abteilung der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfungen kommen entwicklungspolitische Ziele wie die ländliche Entwicklung durch Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen zu kurz. Weltweit wird das Drogenproblem immer noch

nicht als Entwicklungsproblem wahrgenommen, das Ziel der Drogenkontrolle und -reduzierung steht im Vordergrund. AD-Projekte sind, trotz ständiger Weiterentwicklung des AD-Diskurses, kontinuierlicher *Best Practice* und *Lesson Learned*-Workshops und Studien, mit anhaltenden repressiven Drogenvernichtungsmaßnahmen, Strafverfolgungspraktiken und Menschenrechtsverletzungen verbunden.

Der Schutz der Menschenrechte, der indigenen und kulturellen Rechte hat bei der Durchführung von AD-Projekten immer noch nicht oberste Priorität. AD-Programme sind häufig konditionell und an die Bedingung der Drogenvernichtung geknüpft. Die Vergangenheit hat des Öfteren gezeigt, dass die Kombination von AD mit Zwangsvernichtungsmaßnahmen nicht nachhaltig und langfristig ist. Den Landwirt*innen wird ihr Lebensunterhalt entrissen, und sie sind gezwungen in andere Gebiete zu migrieren, um sich ihre Existenz mit dem Anbau von illegalen Kulturpflanzen erneut aufzubauen. Kleinproduzent*innen werden marginalisiert und stigmatisiert, und indigene Völker und deren kulturelle Praktiken werden diskriminiert. Die Reduzierung von Drogenanbauflächen sollte eine Folge von ländlicher Entwicklung sein und keine Anforderung.

Ein weiterer Grund für die Infragestellung von AD-Programmen ist, neben der Nichtbeachtung der Menschenrechte, das mangelnde Engagement der Geberländer. Obwohl der ländlichen Entwicklung durch die UN erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wurde und das Konzept der AD ständig weiterentwickelt wurde, sind die finanziellen Mittel der OECD Länder seit der Verabschiedung des Aktionsplans zur internationalen Zusammenarbeit von 2009 im Hinblick auf eine integrierte und ausgewogene Strategie zur Bekämpfung des weltweiten Drogenproblems um 71% zurückgegangen. Die Vereinten Nationen sprechen von einer Trennung zwischen internationaler Rhetorik und Finanzierung. Wurde im Jahr 1998 auf das Prinzip der geteilten Verantwortung explizit aufmerksam gemacht und wurden die Mitgliedstaaten verstärkt zur finanziellen Unterstützung aufgerufen, ist der Fonds für Alternative Entwicklung der OECD Staaten stark gesunken (vgl. UNODC 2015 b: 118). Entwicklungspolitische NGOs distanzieren sich von AD-Programmen und führen Entwicklungsprogramme durch, die nicht mit den umstrittenen Zielen der Drogenkontrolle verknüpft sind.

6.3. Erfolgspotenzial Myanmar

Um festzustellen, ob AD-Programme in Myanmar das Potenzial haben ländliche Entwicklung voranzutreiben und Opiumproduktion zu reduzieren, werden die einzelnen Faktoren, die den Erfolg von AD-Projekten maßgeblich mitbestimmen, für das Zielland Myanmar analysiert.

Besonderes Augenmerk wird dabei auf die ökonomischen, die politischen, sowie die sozialen Gegebenheiten gelegt.

Das Anliegen, die Opiumproduktion in Myanmar zu reduzieren und zu kontrollieren, ist wie die Geschichte gezeigt hat und wie bereits im Kapitel 5.2. erläutert wurde, kein neues Thema. Den bisherigen verzeichneten Höhepunkt der Opiumkultivierung erreichte der Vielvölkerstaat im Jahr 1996 mit einer Anbaufläche von 163.000 Hektar (vgl. UNODC 2017: 7). Drei Jahre später verabschiedete die Regierung einen 15-Jahres Plan und wollte den Opiumrückgang innerhalb von 15 Jahren durch drastische Vernichtungsmaßnahmen erzwingen und den Schlafmohnanbau vollständig einstellen. Das Gegenteil ist jedoch passiert und die Opiumkultivierung ist seit 2006, dem bisherigen Tiefpunkt mit einer Anbaufläche von 20.000 Hektar bis zum Jahr 2014 wieder stetig gestiegen. Zwischen 1998 und 2006 führten Opiumkultivierungsverbote und Vernichtungsmaßnahmen zum Balloneffekt. Die repressiven Maßnahmen stoppten somit nicht den Opiumanbau und -handel, sondern führten lediglich zu einer Verlagerung der Anbaufläche. Die repressive Drogenpolitik der Zentralregierung war erfolglos (vgl. TNI 2014: 11). Das Ziel der ländlichen Entwicklung war beim 15-Jahres Plan der Zentralregierung kein Thema, das Interesse galt lediglich der Drogenvernichtung.

Erst seit den 2000er Jahren fanden Alternative Entwicklungsprogramme, die von internationalen Organisationen und Geberländern durchgeführt werden, Eingang in Myanmar. Im Vergleich zu Peru und Bolivien spielten sie jedoch eine untergeordnete Rolle. Fehlende finanzielle Mittel und politische Unsicherheiten stellen die Hauptgründe für den Mangel an AD-Programmen dar. Gleichzeitig sind es mitunter genau diese Faktoren, die die Opiumproduktion vorantreiben (vgl. UNODC 2015 a: 3-6). Auch die verschiedenen Konfliktstränge fördern die Opiumwirtschaft. Bewaffnete Rebellen finanzieren sich durch den illegalen Drogenhandel. Um den Konflikt-Drogenökonomie-Kreislauf zu durchbrechen, müssen die organisierten Kriminalitätsgruppen geschwächt und gleichzeitig muss den Opiumbauern und -bäuerinnen finanzielle Sicherheit durch alternative Agrargüter geboten werden. Ausschließlich letzteres ist zu wenig, da organisierte Gruppen immer wieder Wege und Mittel finden, Landwirt*innen unter Druck zu setzen bzw. finanzielle Unterstützungen von AD-Programmen zu überbieten.

Sicherheit und Friedensbildung sind essenziell für eine nachhaltige, ländliche Entwicklung (vgl. UNODC 2018: 5). Diese stellen aber zwei Faktoren dar, die in Myanmar nicht gegeben sind. Trotz Waffenstillstandsabkommen zwischen der myanmarischen Regierung und den ethnischen Minderheiten gibt es immer noch zahlreiche Konflikte, und die Vereinbarungen

werden beiderseits ignoriert. Besonders im Shan- und Karen-Staat hat sich die Konfliktsituation seit 2009 verschärft. Waffenstillstandsabkommen wurden von den Grenzschutzkräften (BGF), einer Unterabteilung der Tatmadaw, gebrochen. Die BGF besetzten die wirtschaftliche und geopolitisch wertvolle Grenzregion zu China, und Kämpfe im Shan- und Karen- Staat flammten wieder auf. Die politische und wirtschaftliche Lage hat sich für die ethnischen Minderheiten trotz demokratischer Reformen nicht gebessert. Ressourcenausbeutung, Umweltzerstörungen, gewaltsame Ausschreitungen, Unabhängigkeitskämpfe und Vertreibungen der einheimischen Bewohner*innen sind mittlerweile zur traurigen Normalität geworden. Besonders betroffen ist auch der Kachin-Staat. Die Unabhängige Organisation Kachins (KIO) und ihre bewaffnete militärische Einheit, die Unabhängige Armee Kachins (KIA), kämpfen seit Jahrzehnten für die Unabhängigkeit der indigenen Völker im Kachin-Staat (vgl. Hackmann 2014: 20f.). In Myanmar fehlt es an Frieden und Sicherheit. Die Situation ist viel komplexer als in Bolivien oder Peru. Myanmars Bürgerkrieg gilt als längster weltweit mit einer über vier Jahrzehnte regierenden Militärjunta. Das Militär ist trotz demokratischen Wandels noch immer stark vertreten. 25% der Sitze im Parlament werden vom Militär belegt. Diese Bestimmung ist in der Verfassung verankert. Durch die starke Vertretung kann das Militär durch eine Sperrminorität Änderungen in der Verfassung blockieren. Der politische Wille zur Föderalisierung des Staates bleibt somit aus bzw. wird er durch das Militär verhindert. Verschiedenste innerethnische Konflikte bestehen weiterhin.

Das Austragen der Konflikte wird hauptsächlich durch die Drogenwirtschaft finanziert. Uneinigkeit besteht weiterhin darüber, wer die Drogenwirtschaft vorantreibt. Die Regierung macht die ethnischen Rebellen dafür verantwortlich, die bewaffneten Organisationen der Minderheitenstaaten hingegen beschuldigen das Regierungsmilitär der Aufrechterhaltung der Opiumwirtschaft. Gemäß MOFF wurden in der Gemeinde Loilen im Shan-Staat vor dem Eingreifen der Militärregierung Tatmadaw lediglich Tee- und Zigarrenblätter angebaut. 1998 wurde die Dorfgemeinschaft der Gemeinde Loilen von der Militärregierung Tatmadaw und ihrer „Four Cuts“ Kampagne, einer Strategie zur Aufstandsbekämpfung ethnischer Gruppen, vertrieben. Nach der Rückkehr in ihre Dörfer waren die Teeplantagen und „Cheroots“-Plantagen für die traditionellen burmesischen Zigarren, zerstört, sodass die Landwirt*innen zum Anbau von Opium gezwungen waren, um ihre Familien schnellstmöglich zu ernähren (vgl. MOFF 2019: 2). Die anhaltenden bewaffneten Konflikte sind also Hauptmotiv für die Aufrechterhaltung der Opiumwirtschaft und Hindernis für die ländliche Entwicklung „As long as there is no equality, there will be no peace in the country. And as long as there is no peace, there will be no development, and we will have to grow opium.“ (ebd.: 2).

Das UNODC unterstützt die Zentralregierung in ihrer Auffassung, dass die EAO für die Aufrechterhaltung der Drogenökonomie verantwortlich ist. So werden in dem Bericht „Myanmar Opium Survey“ des UNODC aus dem Jahr 2018 die ethnischen Rebellen als wichtigste Akteur*innen in der Kontrolle des Drogenanbaus und des Drogenhandels genannt. Diese sollen die Aufrechterhaltung des Opiumanbaus und -handels sicherstellen.

„For example: in Kahin State, the highest density of poppy cultivation took place in areas under the control or influence of the Kahin Independence Army (KIA); in North Shan, in areas of the Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA); in South Shan, of the Pa-O National Liberation Army (PNLA), and the Restoration Council of Shan State (RCSS) Shan State Army South (SSA-S); and in East Shan, the People Militia's Force (PMF); with each engaged in conflicts of varying intensity and frequency.” (UNODC 2018: 3).

Die internationale Forschungs- und Interessensvertretung TNI wiederum kritisiert die Behauptungen des UNODC und gibt an, dass die meisten Opiumgebiete von lokalen Milizen und von von der Regierung anerkannten Grenzschutztruppen, die vom myanmarischen Regierungsmilitär unterstützt werden, kontrolliert werden. Dies sei sowohl im Shan-Staat als auch im Kachin-Staat der Fall. Die KIA soll sogar repressiv gegen den Opiumanbau und -handel vorgehen (vgl. Lintner 2019: o.S.). Fakt ist, dass das Militär trotz Demokratiebewegungen immer noch eine sehr starke und einflussreiche Rolle spielt. Gemäß der Verfassung obliegt die Kontrolle des Innenministeriums, des Verteidigungsministeriums und des Ministeriums für Grenzangelegenheiten dem Militär. Eine Verfassungsänderung diesbezüglich ist jedoch ohne Zustimmung des Militärs nicht möglich. Insbesondere der Kachin- und der Shan-Staat sind von gewaltsamen Ausschreitungen, Konflikten und brutalen Kämpfen zwischen dem Militär und den unterschiedlichen ethnischen Minderheiten betroffen. Die Frage, die an dieser Stelle aufgeworfen wird, ist, wie AD-Programme überhaupt funktionieren und erfolgreich durchgeführt werden können, wenn noch nicht einmal klar ist, wer und welche Macht hinter dem Opiumanbau und der Aufrechterhaltung der Opiumökonomie steckt.

Im Hinblick auf die soziale und organisatorische Komponente werden in Myanmar von Organisationen, die die Drogenwirtschaft bekämpfen und Entwicklung vorantreiben wollen, leider nur ernüchternde Ergebnisse erzielt. In Myanmar wurde erst ab dem Jahr 2013 den Landwirt*innen, die Schlafmohnplantagen betreiben, Gehör geschenkt. Bäuerinnen und Bauern, deren Überlebensquelle der Anbau von Schlafmohn darstellt, haben durch das Myanmar Opium Farmers Forum (MOFF) eine Stimme bekommen. Durch das MOFF haben

sie die Chance, ihre Rechte und Ansprüche und Anliegen zu äußern und am AD-Prozess teilzunehmen. Das Forum garantiert jedoch nicht die Berücksichtigung der Bedenken, Bedürfnisse und Interessen der Landwirt*innen. So haben sich die Anliegen der Bauern seit der dritten Stellungnahme im Jahr 2015 nicht wesentlich geändert. Noch immer steht bei den Bäuerinnen und Bauern, die Schlafmohn anbauen, das Anliegen im Vordergrund, an Entscheidungsprozessen, die Drogenbehandlung betreffen, teilzunehmen und eingebunden zu werden. Diesen eindringlichen Wunsch äußerten die Vertreter*innen der MOFF bereits in den Stellungnahmen der Jahre zuvor. Auf ihre Bedürfnisse und Anliegen wurde daher von Organisationen und Geberländern, die AD-Programme durchführen, nicht Rücksicht genommen.

Die Landwirt*innen, die illegale Kulturpflanzen kultivieren, zeigen sich sehr kooperativ bei der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Im letzten MOFF Bericht machten sie ausdrücklich klar, dass eine Umstellung von Schlafmohn auf legale Agrargüter in ihrem Interesse sei, dies aber auf Grund mehrerer Faktoren, wie dem fehlenden Zugang zum Markt, zu hohen Preisschwankungen und unsicheren Preisen bei Alternativgütern, fehlende Infrastruktur, Mangel an Gewerkschaften und unzureichender Verhandlungsmacht, schwierig sei. Die Regierung sieht jedes Jahr radikale Zwangsvernichtungen von Schlafmohnplantagen vor und internationale Entwicklungshilfen sind sehr beschränkt und weisen laut MOFF einige Mängel auf. Die Landwirt*innen werden von der Regierung gezwungen, ihre Schlafmohnplantagen zu zerstören, um die finanzielle Unterstützung des UNODC aufrechtzuhalten.

AD-Projekte in Myanmar schaffen dabei das Risiko perverser Anreize. So klagen viele Landwirt*innen, dass mit AD-Programmen nur bestimmte Segmente einer ganzen Zielgruppe angesprochen werden, und der Großteil dieser Zielgruppe außen vorgelassen wird. „In that area, not all farmers receive support from UNODC, and only 10% of the households are involved in the project. So that created conflict between those who are in the project and those who are not. The households which were not involved in the project blamed the others in this way: ‘because you joined the UNODC project, our fields were eradicated!’” (MOFF 2019: 4) Bauern und Bäuerinnen, die Opium anbauen, werden für den Verzicht auf dasselbige finanziell entschädigt, während Landwirt*innen, die genauso in Armut leben, jedoch mit legalen Agrargütern ums Überleben kämpfen, keine finanzielle Unterstützung erhalten. Dieser Umstand schafft den perversen Anreiz und die Motivation für Landwirt*innen auf die Kultivierung von illegalen Kulturpflanzen umzusteigen, um ebenfalls Geldmittel zu bekommen (vgl. BMZ 2013: 9).

Durch die Schaffung des perversen Anreizes wird das „no one is left behind“ Prinzip der AD durchbrochen. Nur eine bestimmte Bevölkerungsgruppe profitiert von Entwicklungsprojekten und -geldern.

Auch die Zentralregierung Myanmars scheint kein wirkliches Interesse an einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Landwirt*innen und am Drogenrückgang zu haben. Jedes Jahr werden zwar Anti-Drogenkampagnen gestartet, aber tatsächlich handelt es sich dabei um Steuermaßnahmen, welche Bäuerinnen und Bauern für den Anbau von Schlafmohn aufgezwungen werden. Landwirt*innen bekommen nicht die notwendige staatliche Unterstützung, die sie für den Ausstieg aus dem Drogengeschäft und den Umstieg auf legale Einkommensquellen bräuchten. Stattdessen werden sie durch Steuern und Bestechungsgelder der Regierung und der Milizen ausgebeutet. Polizei und Militär betrachten Drogenabhängige als Kriminelle, die ins Gefängnis gehören, ohne jegliche Art medizinischer Hilfe. Außerdem mangelt es an Ausbildungszentren, Schulungen und Workshops, die Kleinlandwirt*innen und -produzent*innen eine sichere Zukunft bieten könnten.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der für die ländliche Entwicklung entscheidend ist und dem in den letzten Jahren von internationalen Organisationen vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt wurde, ist der Faktor Zugang zu Land. Der South East Asia Opium Survey von 2012 hat festgestellt, dass der fehlende Zugang zu Land ein Hauptmotiv für den Anbau von Opium darstellt. Durch den Zugang zu Land und die damit verbundene größere Anbaufläche rentiert sich nicht nur die Kultivierung von legalen Agrargütern, sondern es wird auch die Ernährungssicherheit der Anbaufamilien sichergestellt (vgl. UNODC 2017: 89). Über den Zugang zu Land in den verschiedenen Ländern gibt es kaum Daten. Bei der Ermittlung für die Zugänglichkeit von Land hat sich am ehesten der Ease Doing Business Index der Weltbankgruppe bewährt. Dieser bewertet jährlich die Länder nach ihrer Geschäftsfreundlichkeit und Unternehmensregulierung. Einer seiner zehn Indikatoren ist der Index für die Qualität der Landadministration, welcher die Zuverlässigkeit der Infrastruktur, die Transparenz von Informationen, geografische Abdeckung, Fähigkeit zur Beilegung von Landstreitigkeiten und gleichberechtigten Zugang zu Eigentumsrechten misst. Der Index für die Qualität der Landadministration nimmt einen Wert zwischen 0 und 30 ein, wobei höhere Zahlen für eine bessere Qualität der Landadministration stehen (vgl. World Bank Group 2019: 90f.). Myanmar schneidet bei dem Index für die Qualität der Landadministrationen sehr schlecht ab und befindet sich mit einem Wert von 5,5 im unteren Bereich der Rangliste (vgl. ebd.: 191). Ein ähnlich ernüchterndes Ergebnis erzielt Bolivien mit einem Wert von 7,0 (vgl.

ebd.: 158). Peru hingegen weist ein besseres Ergebnis mit einem Wert von 17,5 auf (vgl. ebd.: 196).

Für ein besseres Verständnis: Österreich hat einen Wert von 23,0 (vgl. ebd.: 155). Diese Werte geben zwar Aufschluss über die Qualität der Verwaltung von Land, das formelle Funktionieren des Landverwaltungssystems ist jedoch keine ausreichende Voraussetzung für den Zugang zu Land. Das Vorhandensein von Institutionen, die die Landadministrationen verwalten, sichert noch keine gerechte Verteilung von Land. Die Qualität der Landadministration und die rechtliche Regulierung beschränkt sich auf nationale Ebene. Auf lokaler Ebene, in ländlichen, abgelegenen Gebieten, die von fragilen Institutionen und schwacher Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet sind, fehlt der Zugang zu Land und die Verwaltung von Landrechten - so auch in Myanmar (vgl. UNODC 2017: 86). In dem Vielvölkerstaat stellt der fehlende Zugang zu Land einen der Hauptgründe für den anhaltenden Anbau von Schlafmohn dar. Der wesentliche Unterschied zwischen Dörfern mit Opiumkultivierung und solchen ohne diese ist die landwirtschaftliche Anbaufläche. Haushalte in Gebieten ohne Schlafmohnanbau haben in etwa eine um 62% größere Anbaufläche als Haushalte in Regionen, in denen Schlafmohn angebaut wird. Landwirt*innen mit eingeschränkten Ressourcen, also mangelndem Zugang zum Markt und fehlenden Produktionsmitteln, insbesondere Land, neigen eher zum Anbau von illegalen Kulturpflanzen, um sich ihren Lebensunterhalt finanzieren zu können. Der Zugang zu Land ist ein bedeutendes Gut, um den Übergang zu legalen Anbaugütern zu schaffen. Landwirt*innen ohne (sicheren) Zugang zu Land sind am stärksten von der Opiumwirtschaft abhängig. Für diese Gruppe stellen Drogenbekämpfungsprogramme ein hohes Risiko dar. Die Umstellung auf legale Agrargüter ist oftmals nur von kurzer Dauer, langfristig greifen sie wieder auf die Einkommensquelle Opium zurück (vgl. UNODC 2017: 89).

In Myanmar zeigt die Vergangenheit anhaltende bewaffnete Konflikte der ethnischen Völker mit der Zentralregierung. Diese Konflikte haben zu Landverlusten der ethnischen Minderheiten geführt. In Myanmar gab es bis vor kurzem, bis 2012, keine kodifizierten Landgesetze. Ein weiterer Grund dafür, dass die indigenen Völker ihrer Ländereien beraubt wurden, sind die Investitionsbestrebungen einflussreicher Wirtschaftsakteur*innen. Indigene Völker werden ihrer Grundstücke auf Grund von Infrastruktur- und Rohstoffprojekten der Regierung und Auslandsinvestoren beraubt. Für die Menschen in ländlichen, abgelegenen Gebieten hat das Land einen immensen Stellenwert. Die Siedlungsgebiete der ethnischen Minderheiten nehmen in etwa 57% der gesamten Landfläche Myanmars ein, zwei Drittel der Bevölkerung sind direkt oder indirekt von der Landnutzung ökonomisch und sozial abhängig. Land bedeutet Leben. Es

bedeutet Ernährungssicherheit, ein Zuhause und eine Einkommensquelle. Im Hochland betreiben die Gesellschaften seit Generationen Landwirtschaft, ihre Beziehung zu Land ist kultureller, sozialer und spiritueller Art. Ethnische Konflikte mit der Zentralregierung und mit Milizen, sowie Großinvestitionen einflussreicher Wirtschaftsakteur*innen führten zu Landraub, Vertreibung und Binnenmigration.

Unterstützt wurde die von vorwiegend chinesischen Großinvestoren durchgeführte Ressourcenextraktion und die Kontrolle über Wasser, Land, Mineralien, Wälder und Fischerei durch eine Reform der Landrechte im Jahr 2012 (vgl. GTAI 2019: 3). In diesem Jahr wurden zwei neue Gesetze zur Förderung der Privatwirtschaft und zur Liberalisierung von Handel und Investitionen entlassen. Die Auslandsinvestitionen in die Landwirtschaft und in den Bergbau sollten gefördert werden. Das Farmland-Gesetz erlaubt, Land zu registrieren und mithilfe von Landnutzungszertifikaten Ansprüche geltend zu machen. Die Zentralregierung vergibt Konzessionen an große Unternehmen, häufig aus China, und die Einheimischen verlieren ihr Ackerland, ihre Gewinne aus dem Bergbau und leiden unter gravierenden Umweltzerstörungen wie Entwaldung und Bodenerosion. Das zweite Gesetz ist das Landgesetz für freie, brachliegende und unberührte Gebiete (VFV). Dieses Gesetz erlaubt nicht registriertes Land, das nicht auf bestimmte Art und Weise genutzt wird, als staatlichen Besitz anzusehen. Die Zentralregierung hat die Befugnis nicht registrierte Acker- und Waldflächen als leerstehendes, brachliegendes oder unberührtes Land neu zu definieren und sie in- und ausländischen Investoren zuweisen. Dies gilt auch für Ressourcen wie Dorfwälder, Wasserstraßen, Fischteiche und Weideflächen, die von Gemeinden verwaltet werden. So können diese beschlagnahmt werden, obwohl sie den Lebensunterhalt und die Ernährungssicherheit ganzer Dörfer darstellen. Völker, die nach dem Gewohnheitsrecht seit Generationen Land- und Fischzucht betreiben, sind nach birmanischem Recht keine Landbesitzer und die Zentralregierung kann daher „ungenutztes“ und nicht registriertes Land an Privatpersonen oder Unternehmen vergeben.

Bisher steht in etwa ein Drittel des Landes in Myanmar unter dem VFV-Gesetz (vgl. Franco et al. 2015: 8-10). Im Jahr 2018 kam es zu einer Änderung des VFV-Gesetzes. Die Zentralregierung sah vor, dass all diejenigen, die sich auf einem VFV-Grundstück befinden, bis 11. März 2019 eine Landnutzungsgenehmigung beantragen mussten, damit ihre Landnutzungsrechte nicht verfallen. Mit einer Genehmigung haben Landbesitzer*innen das Recht ihr Land 30 Jahre lang zu nutzen. Personen, die ihr Land bis zu diesem Zeitpunkt nicht registrieren ließen, mussten mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren rechnen. Somit

bleiben einem Großteil der Bevölkerung folgende Optionen: Entweder lassen Bäuerinnen und Bauern ihr Land registrieren, geben dann aber ihre traditionellen und historischen Rechte für eine 30-jährige Nutzungserlaubnis auf, oder die Landwirt*innen lassen ihr Land nicht registrieren und riskieren damit eine Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren und/oder eine hohe Geldstrafe von 500.000 Kyat, was rund 355 US Dollar entspricht. Die Landbevölkerung ist jedoch oftmals nicht über die Gesetzesänderung informiert und weiß nicht, wie sie zu einem offiziellen Landtitel kommt. Darüber hinaus bleibt ihr der Zugang zu den Landregistrierungsstellen und somit das Nutzungsrecht ihrer Ländereien auf Grund mangelnder Ressourcen verwehrt (vgl. Agroberichten Buitenland 2019: 2; vgl. Gelbort 2018: o.S.).

Außerdem besitzen nur wenige Bauern und Bäuerinnen Dokumente, die beweisen, dass sie ihr Land seit Generationen bearbeiten. Daher sind die Begünstigten dieser Regelung Großbäuerinnen und -bauern, während Kleinlandwirt*innen der Zugang zu Land erschwert wird und sie in den meisten Fällen ohne Land bleiben bzw. aus ihrer angestammten Umgebung vertrieben werden. Die Reform bedeutet daher Diskriminierung und Marginalisierung für alle Kleinproduzent*innen. Anstelle der „guten“ Absicht hinter der Reform, Landansprüche zu klären und Landlosigkeit zu verringern, stehen Landrechtsverletzungen, Verletzungen der traditionellen Rechte und Millionen von Heimatslosen. Dieser Reformansatz steht somit im Widerspruch zu Myanmars Menschenrechtsverpflichtungen, der UNDRIP und dem Schutz der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte (ICESCR). Außerdem widerspricht die neue Landreform dem NCA zwischen den Rebellengruppen der ethnischen Minderheiten und der myanmarischen Regierung. Artikel 25 des NCA sieht folgendes vor „Article 25(a)2 ‘Environmental conservation’ will include coordination on land and resources management as proposed by the EAOs.” (Gelbort 2018: o.S.). Somit sind die Bestimmungen für Land und Ressourcen Teil des Waffenstillstandsabkommens und sollten nicht einseitig, ohne Berücksichtigung der Interessen der ethnischen Nationalitäten von der Regierung beschlossen werden. Durch die Missachtung der NCA entfachen erneut Konflikte zwischen der Regierung und den ethnischen Rebellengruppen, die zu Unterdrückung, Landenteignung, und Verfolgung indigener Volksgruppen führen. Landwirt*innen sind auf der Flucht und müssen sich in kürzester Zeit eine neue Lebensgrundlage aufbauen. Der Anbau von Opium ist dabei die schnellste und lukrativste Lösung.

Myanmar ist nach ausgiebigem Studieren aller Anzeichen für erfolgreiche AD-Programme, vom Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bauern und Bäuerinnen und eines langfristigen Rückgangs der Opiumwirtschaft weit entfernt. Trotz zunehmender

Entwicklungshilfen und Unterstützungsgelder von Organisationen wie unter anderem der GIZ unter der Schirmherrschaft der BMZ und der Vereinten Nationen ist die Umsetzung vom Willen und der Zusammenarbeit der Regierung mit der betroffenen Bevölkerung abhängig. Der Einfluss des Militärs ist noch immer sehr groß und anhaltende Landkonflikte und ethnische Konflikte zeigen, dass Myanmar noch weit von einem Friedensprozess entfernt ist. Der Kommentar des Myanmarexperten Bertil Lintner zu den Demokratiebewegungen und Hoffnungen für Myanmar lässt sich auch auf die AD-Programme übertragen: "The West can preach democracy to Myanmar, but it will not change anything unless the impetus for democracy comes from within the country." (Ebbighausen 2018: o.S., zit. nach Lintner). Das Wort „democracy“ wird in diesem Fall durch die Wörter „Alternative Development“ ersetzt. Die verschiedenen Entwicklungsorganisationen und Länder können noch so viel Hilfestellung leisten, die Garantie einer erfolgreichen Umsetzung der AD-Programme liegt nicht in deren Hand. Die Regierung, die Landwirt*innen, die ethnischen Gruppen und Organisationen, all diese Akteur*innen sind für das Ziel und das Vorantreiben einer ländlichen Entwicklung mitverantwortlich und müssen aus dem Land Impulse setzen, um Veränderungen herbeizuführen.

Trotz der Komplexität und des starken Konfliktpotenzials Myanmars sollte nicht vergessen werden, dass es bestimmte Kernelemente, die für eine ländliche Entwicklung hilfreich sind, gibt. Insgesamt sind es die sozioökonomischen Bedingungen, die die treibende Kraft für den Opiumanbau der Landwirt*innen sind. Entwicklungshilfen und Unterstützungen von Organisationen und Ländern können durch Maßnahmen wie Aufklärungsarbeiten, Bildungsmaßnahmen, Investitionen in Infrastruktur, Bildungsinstitutionen und Gesundheitswesen die sozioökonomischen Gegebenheiten der Gemeinschaften in abgelegenen Dörfern maßgeblich verbessern. Dies sollte jedoch ohne Bedingungen wie repressive Vernichtung von Schlafmohnplantagen, die in den meisten Fällen die Existenzgrundlage von Landwirt*innen darstellen, passieren. Während des gesamten Planungs-, Implementierungs-, Überwachungs- und Evaluierungsprozesses von Entwicklungsprojekten sollen die wirtschaftlichen und/oder geostrategischen Interessen der Geberländer- und -organisationen keine Rolle spielen. Das seit kurzem etablierte MOFF stellt eine erstmals gute Möglichkeit für die vom Opiumanbau betroffene Gesellschaft dar, gehört zu werden und deren Anliegen eine Stimme zu verleihen. Die Bedürfnisse, Wünsche und Interessen der Landwirt*innen sollten aber auch tatsächlich von Akteur*innen, die AD-Programme umsetzen, wahrgenommen und im gesamten Entwicklungsprozess berücksichtigt werden. Das MOFF bietet einen guten Ansatzpunkt für die Partizipation der lokalen Gesellschaften an AD-Programmen. Das

Potenzial des MOFF muss aber genutzt und ausgeschöpft werden. Zusätzlich, für eine langfristige und nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der indigenen Völker, müssen auf nationaler Ebene Gesetzesveränderungen und Reformen bezüglich der Landrechte erzielt werden. Solange das Militär die starke Stellung im Parlament einnimmt, werden Erneuerungen in Gesetzesbestimmungen zugunsten der indigenen Völker und ethnischen Minderheiten nicht vorangetrieben.

7. Schlussfolgerung

Ziel dieser Arbeit war es, das Konzept der Alternativen Entwicklung auf seine Wirksamkeit zu untersuchen und in weiterer Folge die Frage zu klären, ob AD-Programme im Vielvölkerstaat Myanmar das Potenzial haben, ländliche Entwicklung voranzutreiben und den Schlafmohnanbau zu reduzieren. Durch AD-Programme sollen ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit in abgelegenen Gebieten, die für den illegalen Drogenanbau anfällig sind, vorangetrieben und sichergestellt werden. Seit den 1980er Jahren bekam das Konzept der AD von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen vermehrt Aufmerksamkeit und hat sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt. Die illegale Drogenwirtschaft sollte nicht isoliert betrachtet werden, sondern als Auslöser sozioökonomischer Gegebenheiten. Die Ursachen des Drogenanbaus - Armut, Ernährungsunsicherheit, mangelnder Zugang zu Land, fragile Institutionen, schlechte Infrastruktur, fehlender Marktzugang für legale Cash Crops etc. - sollen bekämpft werden, um den illegalen Drogenanbau und das Drogenangebot nachhaltig zu reduzieren. Das durchaus positive Leitprinzip von Alternativer Entwicklung „no one is left behind“ beschränkt sich, wie die vorliegende Arbeit gezeigt hat, jedoch vorwiegend auf die Theorie. In der Realität wird AD von den verschiedenen Geberländern und -organisationen, die Programme zur Drogenreduzierung durchführen, unterschiedlich interpretiert. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen Drogenkontrolle und ländlicher Entwicklung. Je nach Interessenschwerpunkt, Sicherheit oder Entwicklung, werden unterschiedliche Strategien verfolgt. Trotz Betonung der Einhaltung der Menschenrechte und seit dem Jahr 2011 der Rechte der indigenen Völker werden diese grundlegenden Rechte oftmals bei AD-Programmen nicht beachtet, geschweige denn berücksichtigt. Konzepte der Alternativen Entwicklung müssen verstärkt mit den Grundrechten wie den Menschenrechten und den Rechten der indigenen Bevölkerung verbunden werden.

Wie Erfahrungen in der Andenregion gezeigt haben, werden AD-Programme häufig lediglich ergänzend zu repressiven Drogenbekämpfungsmaßnahmen durchgeführt. Die „war on drugs“-Strategie der USA in Lateinamerika und ihre Programme zur Drogenbekämpfung führten vorwiegend zu negativen Kollateralschäden in Bolivien und Peru. Die Situation der indigenen Gemeinschaften, die marginalisiert in abgelegenen Drogenanbaugebieten leben, hat sich oftmals sogar verschlechtert. Der Einsatz von chemischen Pestiziden zur Zerstörung der Kokaplantagen führte zu Umweltschäden; das Grundwasser wurde verseucht, und die Gesundheit beeinträchtigt. Der Erfolg von AD-Programmen hängt also stark von den verfolgten Interessen und abgeleiteten Strategien der Stakeholder ab. Steht das Sicherheitsziel mit wirtschaftlichen und geostrategischem Interesse des Geberlandes bzw. der Organisation im

Vordergrund, wird ländliche Entwicklung nicht vorangetrieben. In Bolivien waren AD-Programme in Summe nicht erfolgreich. Die Ursachenbekämpfung des Drogenanbaus wurde nicht erreicht. Bäuerinnen und Bauern wurden ihre Lebensgrundlagen entrissen, ohne dass alternative Einkommensquellen geschaffen wurden. Dies hatte den Balloneffekt zur Folge. Der Anbau illegaler Kulturpflanzen wurde nicht bekämpft, sondern nur verlagert. Außerdem wurden durch den Balloneffekt steigende Preise für die Drogen erzielt. Sinkt das Angebot bei gleichbleibender Nachfrage für ein Produkt, steigt der Preis für das Gut. Es wurde somit noch lukrativer für Landwirt*innen in das Drogengeschäft einzusteigen und illegale Kulturpflanzen anzubauen (vgl. TNI 2014: 11). Gemäß der UN sollte der Verlagerungseffekt durch den Paradigmenwechsel, weg von der radikalen Anti-Drogenpolitik hin zur AD, verhindert werden. Dieses Ziel wurde aber nicht erreicht.

Selbst beim „Wunder von San Martín“ beschränkte sich der Erfolg von AD-Programmen auf die regionale Ebene, auf nationaler Ebene kam es ebenfalls zum Verlagerungseffekt. Trotz ernüchternder Ergebnisse in ökonomischer und ökologischer Perspektive fungiert das San Martín Modell auch heute noch als *Best Practice* und Vorzeigemodell in internationalen Workshops für Entwicklungsmaßnahmen in fragilen Ländern, deren Bevölkerung vorwiegend vom Drogenanbau lebt.

Im Vielvölkerstaat Myanmar ist die politische und soziale Situation viel komplexer und prekärer als in den untersuchten Fallbeispielen Peru und Bolivien. Der Erfolg von AD-Programmen hängt von einigen Faktoren ab, die in Myanmar nicht gegeben sind. Seit der Unabhängigkeit Myanmars bestehen verschiedene Konfliktstränge, die die Opiumwirtschaft fördern. Auslöser für den Bürgerkrieg und Grund für die anhaltenden bewaffneten Konflikte sind Kämpfe um Ressourcen in den hochgelegenen Bergregionen und Autonomiebestrebungen der Minderheitenstaaten. Bestehende Waffenstillstandsabkommen zwischen der Militärregierung und den einzelnen bewaffneten ethnischen Rebellengruppen werden nicht eingehalten. Myanmar scheint weit entfernt von dem seit Jahrzehnten erstrebten Frieden. Der politische Wille zur Änderung von Gesetzesbestimmungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen ethnischer Minderheiten in abgelegenen Dörfern fehlt. Bewaffnete Rebellen und Organisationen fördern die Drogenwirtschaft und finanzieren sich über diese. Auch die Militärregierung Tatmadaw ist an einer Aufrechterhaltung des lukrativen Drogengeschäfts interessiert. Gleichzeitig stellt der Schlafmohnanbau für viele Kleinlandwirt*innen die einzig wertvolle und ertragreiche Einkommensquelle dar. Der fehlende Zugang zu Land erschwert der ärmsten Bevölkerungsgruppe den Umstieg von

Schlafmohnplantagen auf legale Cash Crops. Erst wenn es einen politischen Willen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der ethnischen Minderheiten gibt und nicht mehr Gewalt, Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung und Unterdrückung das Land dominieren, gibt es die Chance auf erfolgreiche AD-Programme. Die Entwicklungsagenturen und Geberländer müssen für eine nachhaltige Wirksamkeit von AD-Projekten die ökologischen, ökonomischen, sozialen, genderspezifischen und organisatorischen Komponenten in Augenschein nehmen.

Die erzwungene oder „freiwillige“ Zerstörung von Plantagen illegaler Kulturpflanzen sollte in keinem Fall geschehen. Die Schaffung von sozialen Rahmenbedingungen für die marginalisierte Bevölkerung soll gezielt, bedarfsgerecht und spezifisch in den Drogenanbaubereichen erzielt werden unter Einhaltung der Grundrechte und im ständigen Austausch mit der lokalen Bevölkerung. Das Ziel der Drogenvernichtung sollte somit vollständig durch das Ziel der ländlichen Entwicklung und Ziele der SDGs ersetzt werden. Durch die Priorisierung der Entwicklungsziele und durch Maßnahmen, die an den Ursachen von Drogenanbau- und -ökonomie ansetzen, würde nicht nur die Lebensgrundlage der abgelegenen Haushalte, die vom Drogenanbau finanziell abhängig sind, verbessert werden, auch die Sicherheit im täglichen Leben und die Ernährungssituation könnten um vieles verbessert werden. Landwirt*innen wären nicht mehr von der Kultivierung illegaler Kulturpflanzen abhängig und im besten Fall würde der Drogenanbau zurückgehen. Was aber auf keinen Fall vergessen werden darf, ist, dass das Angebot von der Nachfrage bestimmt wird. Eine ausschließliche Konzentration auf die Angebotsseite ohne Maßnahmen zur Drogenkontrolle und -bekämpfung auf der Nachfrageseite kann somit nicht nachhaltig, effektiv und zielführend sein. Welchen enormen Einfluss die Nachfrage auf den Schlafmohnanbau hat, zeigt der Opiumrückgang in Myanmar der letzten Jahre durch die gestiegene Nachfrage nach Methamphetamin. Das Drogenverhalten der jungen Gesellschaft in Ost- und Südostasien hat sich verändert. Die Nachfrage nach der Designerdroge Yaba ist gestiegen, Yaba hat Opium und Heroin in gewisser Weise ersetzt. Dadurch sind die Preise für Schlafmohn gefallen und für Landwirt*innen ist das Geschäft mit Opium und Heroin weniger rentabel und lukrativ geworden. Zur Bekämpfung des weltweiten Drogenproblems sind Maßnahmen auf der Nachfrageseite mindestens genauso wichtig. Präventionsmaßnahmen wie Aufklärung über die Gefahren beim Drogenkonsum, psychologische und medizinische Beratung und Behandlung beim Ausstieg aus der Sucht und Maßnahmen zur Schadensreduzierung sollten in jedem Land angeboten und durchgeführt werden.

8. Literaturverzeichnis

ADB (2020): Myanmar and ADB. Poverty Data: Myanmar. Online unter: <https://www.adb.org/countries/myanmar/poverty> [Zugriff: 31.03.2020].

Agroberichten Buitenland (2019): Dockúmenten. Brief Updates: Myanmar Land Law Reform. Amsterdam: o.V.

Aung-Thwin, Michael; Aung-Thwin, Maitrii (2013): A History of Myanmar since Ancient Times: Traditions and Transformations. London: Reaktion Books.

Bergfeld, Daniel (2009): US-amerikanische Interessen in Bolivien: Ziele, Instrumente, Implementierung. In: Jäger, Thomas (Hg.): Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 65-125.

Bergfeld, Daniel ; Daun, Anna ; Schorr, Bettina (2006): Koka, Kokain und die bolivianischen Beziehungen. In: Bopp, Franziska; Ismar, Georg (Hg.): Bolivien. Neue Wege und alte Gegensätze. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin. S. 497-524.

Bhatkal, Tanvi; Samman, Emma; Stuart, Elizabeth (2015): Leave No One Behind: The Real Bottom Billion. London: ODI Report. Online unter: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10206.pdf> [Zugriff: 14.02.2020].

BMWI (2020): Allgemeines Zollpräferenzsystem (APS). Online unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/zollabwicklung-allgemeines-zollpraeferenzsystem-aps.html> [Zugriff: 09.03.2020].

BMZ (2013): Alternative Entwicklung neu gedacht. Eschborn: GIZ.

BMZ (2019): Fragile Staatlichkeit – eine Herausforderung für die Entwicklungspolitik. Online unter: <https://www.bmz.de/de/themen/fragilestaaten/index.html> [Zugriff: 09.03.2020].

BMZ (2020 a): Armut. Online unter: <https://www.bmz.de/de/service/glossar/A/armut.html> [Zugriff: 17.02.2020].

BMZ (2020 b): Peru. Online unter: https://www.bmz.de/de/laender_regionen/lateinamerika/peru/index.jsp [Zugriff: 11.02.2020].

Bolivia (2020): Botschaft des Plurinationalen Staates Bolivien in Deutschland. Bolivien. Kulturen. Plurinationaler Staat. Online unter: <http://www.bolivia.de/bolivien/kulturen/plurinationaler-staat/> [Zugriff: 05.02.2020].

Brombacher, Daniel (2013): Illegaler Drogenanbau, legale Vermarktung? Koka und Schlafmohnanbau im Vergleich. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Brombacher, Daniel; Westerbarkei, Jan (2019): From Alternative Development to Sustainable Development: The Role of Development Within the Global Drug Control Regime. In: Journal of Illicit Economies and Development, 1(1). S. 89–98.

Bryman, Alan: (2008): Social Research Methods. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press.

Buchanan, John (2016): Militias in Myanmar. Yangon: The Asia Foundation.

Cabieses, Hugo (2010): The ‘miracle of San Martín’ and symptoms of ‘alternative development’ in Peru. Drug Policy Briefing No. 34. Amsterdam: TNI.

- CIA (2020): The World Factbook. South America: Bolivia. Online unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html> [Zugriff: 20.05.2020].
- Coffee Circle (2020): Wie wird Kaffee angebaut? Online unter: <https://www.coffeecircle.at/de/e/kaffee-anbau> [Zugriff: 19.05.2020].
- Cox, David; Pawar, Manohar (2006): International Social Work: Issues, Strategies, and Programs. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975): What Now? Another Development. Development Dialogue. New York: UN.
- Destatis (2019): Myanmar. Statistisches Länderprofil. Ausgabe 08. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- DHS (2019): Suchstoffe/-verhalten. Illegale Drogen. Kokain. Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. Online unter: <https://www.dhs.de/suchstoffe-verhalten/illegale-drogen/kokain.html> [Zugriff: 06.12.2019].
- Dietz, Eva (1990): Der Funktionswandel der Koka in Bolivien. Saarbrücken: Breitenbach.
- Ebbighausen, Rodion (2018): Myanmar's democracy movement 30 years on – military still calls the shots. Online unter: <https://www.dw.com/en/myanmars-democracy-movement-30-years-on-military-still-calls-the-shots/a-44985212> [Zugriff: 02.04.2020].
- Eschborn, Norbert; Göth, Tamara (2018): Myanmar zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- EU (2012): EU-Drogenstrategie (2013-2020). (2012/C 402/01). Amtsblatt der Europäischen Union. Online unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:402:0001:0010:de:PDF> [Zugriff: 02.04.2020].
- EU (2018): Statement on the occasion of the Intersessional Meeting 22-25 October 2018. Commission on Narcotic Drugs 61st session. Vienna: UN.
- FAO (2013): Land titling in Peru: What Future for Women's Tenure Security? Rome: UN.
- Finanzen 100 (2016): Die 23 ärmsten Länder der Welt, die nicht in Afrika liegen. Online unter https://www.finanzen100.de/finanznachrichten/wirtschaft/leben-mit-einem-dollar-pro-tag-die-23-aermsten-laender-der-welt-die-nicht-in-afrika-liegen_H1336256074_259703/ [Zugriff: 17.02.2020].
- Fink, Christina (2001): Living Silence: Burma Under Military Rule. London: Zed Books.
- Flick, Uwe; Von Kardorff, Ernst; Steinke, Ines (Hg.) (2008): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Hamburg: Rowohlt Enzyklopädie.
- Fox, Mandy (2017): Ein Jahr NLD-geführte Regierung in Myanmar – Eine Bilanz. Köln: Stiftung Asienhaus.
- Franco, Jenny; Twomey, Hannah; Ju, Khu Khu; Vervest, Pietje; Kramer, Tom (2015): The Meaning of Land in Myanmar. Amsterdam: TNI.
- Friesendorf, Cornelius (2001): Der internationale Drogenhandel als sicherheitspolitisches Risiko. Münster: LIT Verlag.

- Gagliano, Joseph A. (1994): *Coca Prohibition in Peru: The Historical Debates*. Tucson: University of Arizona Press.
- Gärtner, Peter (2009): *Movimiento Al Socialismo (MAS)*. Online unter: <http://www.quetzal-leipzig.de/lateinamerika/bolivien/movimiento-al-socialismo-instrumento-politico-por-la-soberania-de-los-pueblos-mas-ipsp-19093.html> [Zugriff: 25.03.2020].
- Gelbort, Jason (2018): *Implementation of Burma's Vacant, Fallow and Virgin Land Management Law: At Odds with the Nationwide Ceasefire Agreement and Peace Negotiations*. Online unter: <https://www.tni.org/en/publication/the-meaning-of-land-in-myanmar> [Zugriff: 19.05.2020].
- GPDPD (2017): *The Global Partnership on Drug Policies and Development*. Mae-Fah-Luang-Stiftung. Online unter: <https://www.gdpdp.org/de/partner/meldungen/Mae-Fah-Luang-Stiftung.php> [Zugriff: 05.01.2020].
- GPDPD (2020): *Expertentreffen für Alternative Entwicklung: Das wichtigste internationale Forum für entwicklungsorientierte Drogenpolitik* Online unter: <https://www.gdpdp.org/drogenpolitik/alternative-entwicklung/expertentreffen-fuer-alternative-entwicklung-das-wichtigste-internationale-forum-fuer-entwicklungsorientierte-drogenpolitik> [Zugriff: 19.05.2020].
- Grein, Christina (2017): *Armes, reiches Myanmar*. In: *Sympathie Magazine*. Nr. 73. S.28-29.
- GTAI (2019): *Wirtschaftsausblick - Myanmar (Juni 2019)*. Berlin: Germany Trade and Invest.
- Hackmann, Michael (2014): *Wie viel Friede braucht das Geschäft? In: Aufbruch in Myanmar – Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?* Köln: Stiftung Asienhaus.
- Haug, Severin (2013): *Internationale Abkommen zur Drogenkontrolle und mögliche Alternativen*. In: *SuchtMagazin*, 39(6): 40-42.
- HDS (2019): *Country Profiles. Myanmar. The Religious Literacy Project*. Harvard Divinity School. Online unter <https://rlp.hds.harvard.edu/for-educators/country-profiles/myanmar/independence-and-modern-rule> [Zugriff: 30.12.2019].
- Heins, Claudia (2011): *Indigene Binnenmigration in Bolivien. Ursachen und aktuelle Herausforderungen*. In: *International Reports of the Konrad-Adenauer-Stiftung*. Nr. 09/10. S. 26-41.
- Hettne, Björn (1995): *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*. Harlow: Longman Scientific & Technical.
- Hingst, René (2007): *Entwicklungspolitisches Engagement im Transformationsprozess Rahmenbedingungen und Lösungsansätze*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Hlaing, Yan Yan (2008): *Opium in Myanmar (1885-1948)*. Mandalay: Department of History University of Mandalay.
- Hofmeister, Wilhelm (2010): *Myanmar: Perspektiven des politischen Wandels*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Huhle, Rainer (2004): *„...vergessen, dass sie zu töten gelernt hatten“*. Perus Wege zur Aufarbeitung der Vergangenheit. In: *Lateinamerika Analysen 9*. Hamburg: IIK. S. 127-154.
- Ibrahim, Azeem (2016): *The Rohingyas: Inside Myanmar's Hidden Genocide*. London: Hurst & Company.

ICO (2019): Historical Data on the Global Coffee Trade. 1990-Present. London: International Coffee Organization.

ILO (2017): C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Online unter: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169 [Zugriff: 19.05.2020].

ILO (2019): Local Economic Development (LED). Online unter: https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS_093862/lang--en/index.htm [Zugriff: 09.01.2020].

INCB (2005): Report: International Narcotics Control Board for 2005. I. Alternative development and legitimate livelihoods. Vienna: INCB.

Indigenous Foundations (2009): UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Online unter: https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/un_declaration_on_the_rights_of_indigenous_peoples/ [Zugriff: 02.02.2020].

Jäger, Thomas; Daun, Anna; Lambach, Daniel; Lopera, Carmen; Maass, Bea; Margraf, Britta (2007): Die Tragödie Kolumbiens. Staatszerfall, Gewaltmärkte und Drogenökonomie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jelsma, Martin (2018): Connecting the Dots... Human Rights, Illicit Cultivation and Alternative Development. Amsterdam: TNI.

Jost, Stefan (2003): Bolivien: Politisches System und Reformprozess 1993-1997. Wiesbaden: Springer.

Knoema (2018 a): Weltdatenatlas. Bolivien. Armut. Bolivien - Gini-Koeffizient. Online unter <https://knoema.de/atlas/Bolivien/Gini-Koeffizient> [Zugriff: 10.12.2019].

Knoema (2018 b): Weltdatenatlas. Österreich. Armut: Österreich - Gini-Koeffizient. Online unter: <https://knoema.de/atlas/%C3%96sterreich/Gini-Koeffizient> [Zugriff: 19.05.2020].

Knoema (2018 c): Weltdatenatlas. Peru. Armut. Peru - Gini-Koeffizient. Online unter: <https://knoema.de/atlas/Peru/Gini-Koeffizient> [Zugriff: 21.05.2020].

Lessmann, Robert (1996): Drogenökonomie und internationale Politik; die Auswirkungen der Antidrogen-Politik der USA auf Bolivien und Kolumbien. Frankfurt am Main: Vervuert.

Lessmann, Robert (2016): Der Drogenkrieg in den Anden: Von den Anfängen bis in die 1990er Jahre. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Lidauer, Michael (2014): Towards a New State in Myanmar. In: Burma/Myanmar - Where Now? Edited by Mikael Graves and Flemming Ytzen. Copenhagen: NIAS Press.

Lintner, Bertil (2000): The Golden Triangle Opium Trade: An Overview. Chiang Mai: Asia Pacific Media Services.

Lintner, Bertil (2019): Burma in Revolt: Opium and Insurgency Since 1948. New York: Routledge.

LIPortal (2020): Das Länder-Informations-Portal. Peru. Online unter: <https://www.liportal.de/peru/wirtschaft-entwicklung/> [Zugriff: 11.02.2020].

Lipsky, Michael (1980): Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.

- Lowi, Theodore J. (1969). The end of liberalism. The indictment. In: Classics of public administration. Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C.; Parkers, S. J. (Hg.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth Publication. S. 298-301.
- Ludwig, Klemens (1997): Birma. München: C.H. Beck.
- Matzat, Lorenz (2004): Drogenpolitik und Drogenkontrolle. Online unter: <https://www.linksnet.de/artikel/18875> [Zugriff: 23.03.2020].
- Mazmanian, Daniel A.; Sabatier, Paul A. (1989): Implementation and Public Policy. New York: University Press of America.
- MFA (2015): In Focus: Thailand hosted the Second International Conference on Alternative Development (ICAD 2). Online unter: <http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/29/62713-Thailand-hosted-the-Second-International-Conferenc.html> [Zugriff: 05.03.2020].
- Mindzone (2019): Heroin. Online unter: <https://mindzone.info/drogen/heroin/> [Zugriff: 19.12.2020]
- MOFF (2019): Statement from the 7th Myanmar Opium Farmers' Forum. Pekhon: MOFF.
- Molina, Ramiro; Albó, Xavier (2006): Gama étnica y linguística de la población boliviana. La Paz: PNUD.
- Moßbrucker, Gudrun; Moßbrucker, Harald (2008): Die Ära der "Antipolitik". In: Bundeszentrale für politische Bildung. Online unter: <https://www.bpb.de/internationales/amerika/lateinamerika/44854/geschichte> [Zugriff: 27.03.2020].
- NCA-S EAO (2020): About NCA-S EAO. Online unter: <https://www.ncaseao.org/page/about-nca-s-eao> [Zugriff: 22.03.2020].
- Nederveen Pieterse, Jan (1996): My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development. Working Paper Series No. 229. Den Haag: Institute of Social Studies.
- Nederveen Pieterse, Jan (1998): My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development. In: Development and Change, Vol. 29, 1998, S. 343-373.
- Nederveen Pieterse, Jan (2010): Development Theory: Deconstructions/Reconstruction. 2. Auflage. London: SAGE Publications Ltd.
- Painter, James (1994): Bolivia and Coca: A Study in Dependency. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Pampuch, Thomas; Echalar, Augustin (2009): Bolivien. 4. Auflage. München: C.H.Beck.
- Pastor, Manuel (1992): Inflation, Stabilization, and Debt: Macroeconomic Experiments in Peru and Bolivia. London and New York: Routledge.
- Pedersen, Morten B. (2014): Myanmar's Democratic Opening. The Process and Prospect of Reform. In: Cheesman, Nick; Farrelly, Nicholas; Wilson, Trevor (Hg.): Debating Democratization in Myanmar. Singapur: ISEAS Publishing. S. 19-40.
- Peru-Spiegel (2020): Ethnische Zusammensetzung der peruanischen Bevölkerung. Online unter <http://www.peru-spiegel.de/Peruanische-Bevoelkerung/Ethnische-Zusammensetzung.htm#.XkKA-CMxlEY> [Zugriff: 11.02.2020].

Phan-Gruber, Emily (2010): The Role of Alternative Development in the “War on Drugs”: The Case of Bolivia. In: The Journal of Civil Society and Social Transformation, Vol. 1. S. 5-13.

Ramírez, Perez, Tatjana; Reyna, Ortega, Jaime (2010): Volksaufstand, indigene Revolte und die Konturen eines national-popularen Projekts in Bolivien. In: Lateinamerikanische Kräfteverhältnisse im Wandel. Journal für Entwicklungspolitik. Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten, Vol. XXVI 1–2010. S. 72-100.

Rüttinger, Lukas; Griestop, Laura (2015): Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker. Übereinkommen über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern. UmSoRess Steckbrief. Berlin: adelphi.

Samtleben, Jürgen (2007): Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Peru nach Fujimori. In: Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America. Vol. 40, No. 4. S. 423-448.

Sauer, Beate (2011): Von der Liquiditätssicherung zum Ertragsstreben: eine Trendwende in der Reservepolitik von Zentralbanken? Berlin: LIT Verlag.

Sautter, Hermann (2012): Das Bretton-Woods-System. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Online unter: <https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/finanzmaerkte/54851/bretton-woods-system> [Zugriff: 10.02.2020].

Schorr, Bettine (2009): Von nützlichen Feinden und verfehlter Politik: Der Drogenkrieg der USA in Bolivien. In: Jäger, Thomas (Hg.): Bolivien. Staatszerfall als Kollateralschaden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 175-204.

Schulze, Heinz (2014): Es geht ums große Geld. Koka in Peru. In: ila. No. 378. S. 24–26.

SGE (2019): Wirtschaftsbericht Peru 2018/19. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

SLE / HBS (2003): Entwicklungspolitische Diskussionstage. Berlin: Seminar für Ländliche Studienwerk der Heinrich-Entwicklung (SLE)Böll-Stiftung.

Statista (2019): Bolivien: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in jeweiligen Preisen von 1980 bis 2018 und Prognosen bis 2024. Online unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/373907/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-pro-kopf-in-bolivien/> [Zugriff: 10.12.2019].

Stiftung Asienhaus (2013): Aufbruch in Myanmar - Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden? Köln: Stiftung Asienhaus.

Swinburn, Gwen; Goga, Soraya; Murphy, Fergus (2006): Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plan. Washington DC: World Bank.

TNI (2014): Bouncing back. Relapse in the Golden Triangle. Alternative Development first. Amsterdam: TNI.

Tucker, Shelby (2001): Burma. The Curse of Independence. London: Pluto Press.

UN (1961): Single Convention on Narcotic Drugs, 1961.

UN (1988): United Nations Convention against Illicit Traffic in Narotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988. Online unter: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf [Zugriff: 13.01.2020].

UN (1998): E/CN.7/590. Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: Done at Vienna on 20 December 1988. New York: UN.

UN (2008 a): United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. New York: UN.

UN (2009): General comment no. 21. Right of everyone to take part in cultural life. Economic and Social Council. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 43rd session. E/C.12/GC/21. Online unter: <https://www.refworld.org/docid/4ed35bae2.html> [Zugriff: 03.03.2020].

UN (2010): Report on the fifty-third session. E/2010/28E/CN.7/2010/18. Vienna: CND.

UN (2013): V. Resolutionen aufgrund der Berichte des Dritten Ausschusses. Resolution 68/196. Online unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-68/band1/ar68196.pdf> [Zugriff: 26.11.2019].

UN (2017): General Assembly Resolution S-30/1. Commission on Narcotic Drugs. Report on the sixtieth session. E/CN.7/2017/11. New York: United Nations.

UNDP (2018): What does it mean to leave no one behind? Online unter: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html> [Zugriff: 26.11.2019].

UNDP (2019 a): Human Development Report 2019. Inequalities in Human Development in the 21st Century. Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report. Bolivia (Plurinational State of). New York: UN.

UNDP (2019 b): Human Development Report 2019. Inequalities in Human Development in the 21st Century. Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report. Peru. New York: UN.

UNDP (2019 c): Human Development Report 2019. Inequalities in Human Development in the 21st Century. Briefing note for countries on the 2019 Human Development Report. Myanmar. New York: UN.

Unlu, Ali; Kapti, Alican (2012): Failed alternative development programs: An implementation analysis of coca supply-reduction programs in Bolivia. In: International Journal of Public Policy, Vol. 8, Nos. 1/2/3. S. 160-179.

UNODC (2005 a): Alternative Development: A Global Thematic Evaluation. Final Synthesis Report. New York: United Nations.

UNODC (2005 b): Bolivia. Coca Cultivation. Survey. June 2005. La Paz: United Nations.

UNODC (2007): Coca cultivation in the Andean Region; A survey of Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru. Vienna: United Nations.

UNODC (2008): Yaba, the 'crazy medicine' of East Asia. Online unter: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/yaba-the-crazy-medicine-of-east-asia.html> [Zugriff: 09.03.2020].

UNODC (2009 a): Estado Plurinacional de Bolivia; Monitoreo de Cultivos de Coca. Vienna: United Nations.

UNODC (2009 b): Sharing Experiences on Alternative Development from Southeast Asia and Latin America. Vienna: United Nations.

UNODC (2012): International Workshop and Conference on Alternative Development in Chiang Rai and Chiang Mai, Thailand, 6-11 November 2011. E/CN.7/2012/CRP.3. Vienna: United Nations.

UNODC (2013): The Alternative Development Model in San Martín. A case study on Local Economic Development. Lima: United Nations.

UNODC (2015 a): Working Paper: Reframing Alternative Development in the Greater Mekong Subregion. Sustainable Alternative Development. Thematic Area 5. Bangkok: United Nations.

UNODC (2015 b): World Drug Report 2015. New York: United Nations.

UNODC (2016): Outcome Document of the 2016 United Nations General Assembly Special Session On The World Drug Problem. New York: United Nations.

UNODC (2017): Bulletin on Narcotics. Alternative development: practices and reflections. Volume LXI. Vienna: United Nations.

UNODC (2018): Myanmar Opium Survey 2018. Cultivation, Production and Implications. Bangkok: United Nations.

UNODC (2019 a): Alternative Development. Bolivia (Plurinational State of). Online unter: <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/bolivia.html> [Zugriff: 19.12.2019].

UNODC (2019 b): Alternative Development. FAQ. Online unter: <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/faq.html> [Zugriff: 24.11.2019].

UNODC (2019 c): Alternative Development. Our work. Online unter: <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/our-work.html> [Zugriff: 26.11.2019].

UNODC (2019 d): Opium poppy cultivation and sustainable development in Shan State, Myanmar. Vienna: United Nations.

UNODC (2019 e): The ATS market –10 years after the 2009 Plan of Action. Vienna: United Nations.

UNODC (2019 f): World Drug Report. Booklet 1. Executive Summary. Conclusions and policy implications. Vienna: United Nations.

UNODC (2019 g): Myanmar Opium Survey 2019. Cultivation, Production and Implications. Bangkok: United Nations.

UNODC (2019 h): Coca cultivation area in Peru increased by 14 per cent during 2017. Online unter: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/December/coca-cultivation-area-in-peru-increased-by-14-per-cent-during-2017.html> [Zugriff: 19.12.2019].

UNODC (2020 a): About the United Nations Office on Drugs and Crime. entOnline unter: <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html> [Zugriff: 25.05.2020].

UNODC (2020 b): UNODC Monitoring Survey reports a slight increase of coca bush cultivation in Bolivia during 2017. Online unter: https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/August/unodc-bolivia_-the-2017-coca-cultivation-survey-reveals-an-increase-in-coca-crops.html [Zugriff: 11.02.2020].

USAID (2020): About Peru. Online unter: <https://www.usaid.gov/peru> [Zugriff: 26.03.2020].

- Veigt, Kerstin (2008): Bolivien. Indigene Völker verteidigen neue Rechte gegen alte Machtstrukturen. Göttingen: Gesellschaft für bedrohte Völker.
- Veillette, Connie; Navarrete-Frías, Carolina (2005): Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes. Congressional Research Service Report for Congress. Online unter: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs7943/m1/1/high_res_d/RL33163_2005Nov18.pdf [Zugriff: 02.04.2020].
- Weck, Winfried (2001): Der Fall Fujimori-Montesinos. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung. Online unter: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/der-fall-fujimori-montesinos> [Zugriff: 16.01.2020].
- Winter, Johannes (2006): Bolivien: Armut schweißt zusammen. Ansätze für ein interkulturelles Zusammenleben jenseits aller Fragmentierung. In: eins Entwicklungspolitik - Information Nord-Süd, 26. Schmelztiegel Lateinamerika. S. 37-41.
- Winter, Johannes (2019): Bolivien. In: Giegler, Wolfgang; Porsche-Ludwig, Markus; Schwarz, Martin (Hg.): Handbuch Außenpolitik Amerika. Eine grundlegende Einführung in die Außenpolitik der Staaten Nord-, Mittel- und Südamerikas. Münster: LIT Verlag. S. 57-66.
- WKO (2019 a): Länderprofil Peru. Abteilung für Statistik. Wien: WKO.
- WKO (2019 b): Länderprofil Myanmar. Abteilung für Statistik. Wien: WKO.
- WKO (2020): Länderprofil Bolivien. Abteilung für Statistik. Wien: WKO.
- World Bank (2020): Poverty & Equity Data Portal. Bolivia. Online unter: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BOL> [Zugriff: 02.04.2020].
- World Bank Group (2019): Doing Business 2019. 16th edition. Washington DC: World Bank.
- Ziai, Aram (2017): Post-development 25 years after The Development Dictionary. In: Third World Quarterly. Vol. 38, No. 12. S. 2547–2558.
- Zöllner, Hans-Bernd (2014): Umstrittene Vergangenheit als Spiegel der schwierigen Gegenwart. In: Handbuch Myanmar: Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Kultur, Entwicklung. Köster, U.; Le Trong, P; Grein, C. (Hg.). Berlin: Horlemann Verlag. S. 162-169.