

Entwicklungspolitischer Essay

**Entwicklungszusammenarbeit im Kontext des Kokainbooms in
Honduras**

Christian Durisch Acosta
NADEL MAS-Zyklus 2012-2014

März 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Begünstigende Faktoren des Drogenbooms in Honduras	4
3. Entwicklungshemmende Folgen des Drogenhandels.....	6
4. EZA im Einflussgebiet des Drogenhandels – Erfahrungen aus dem Fallbeispiel Gracias a Dios	10
5. Mögliche Antworten auf die Herausforderungen und Folgen des Drogenhandels für die EZA.....	15
6. Schlussfolgerung.....	18

1. Einleitung

Ein Stiefkind des internationalen Drogenhandels war Honduras nie. Bereits in den 1970er etablierte sich das Land als günstige Zwischenstation für Drogen, die aus dem Süden in den Norden Amerikas transportiert wurden.¹ In den letzten Jahren ist der Drogenschmuggel jedoch auf ein bisher ungekanntes Ausmass angestiegen, was das *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) sogar dazu verleitete, von einem kokaininduzierten Goldrausch zu sprechen.²

Die internationale Gemeinschaft hat erst in den letzten Jahren vermehrt auf die negativen Auswirkungen des Drogenhandels für nachhaltige Entwicklung, Frieden und Sicherheit aufmerksam gemacht.³ Eine rege wissenschaftliche Debatte über den besagten Nexus existiert hingegen schon seit Jahren. Der vorliegende Essay fragt danach, inwiefern die Folgen des Drogenhandels⁴ die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in Honduras beeinträchtigen. Dazu sollen als erstes die Gründe des Kokainbooms analysiert werden. Anschliessend wird untersucht, wie infolge des Drogenhandels die Herausforderungen gerade in jenen Bereichen vergrössert wurden, die von der EZA als prioritär betrachtet werden (insbesondere Sicherheit, Gouvernanz und Wirtschaftsförderung). Die zuvor gemachten Beobachtungen, wie auch die erschwerten Arbeitsumstände in Einflussgebieten des Drogenhandels, werden darauf anhand eines Fallbeispiels aus dem Department Gracias a Dios veranschaulicht. Das folgende Kapitel diskutiert schliesslich einige Möglichkeiten, wie sich die EZA den beschriebenen Herausforderungen stellen kann.

¹ Julie Bunck und Michael Fowler, *Bribes, Bullets and Intimidation: Drug Trafficking and the Law in Central America*, Pennsylvania, 2012, E-book, Loc 9592f.

² UNODC, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas*, Wien 2012, S. 19.

³ Vgl. *President's Summary, Thematic Debate of the 66th Session of the United Nations General Assembly on Drugs and Crime as a Threat to Development*, New York, 26. Juni 2012. Online unter: http://www.un.org/en/ga/president/66/Issues/drugs/pga_summary_debate.pdf.

Alle Internetlinks, die in dieser Arbeit angegeben werden, wurden das letzte Mal am 16. März 2014 abgerufen.

⁴ Aufgrund der hohen Gewinnchancen ist das Kokain die weitaus meist transportierte Droge, weshalb die Arbeit sich auf diese Drogenart limitiert.

2. Begünstigende Faktoren des Drogenbooms in Honduras

Ein Zusammenspiel von verschiedenen Faktoren erklären, warum Honduras in den letzten Jahren (wieder) zu einem bevorzugten Brückenstaat im internationalen Drogenhandel wurde.⁵ Die Menge der illegalen Substanzen, die durch Honduras geschleust wurde, hat über die letzten Jahre drastisch zugenommen. Um die Jahrtausendwende sollen jährlich 80-100 t Kokain transportiert worden sein.⁶ Für das Jahr 2008 wurde die Menge bereits auf 182 t geschätzt⁷ und 2010 durchquerten 267 t des weissen Pulvers das Land.⁸ Dessen Wert (1'949 Mio. USD) entsprach einem Anteil von 13 % des Bruttoinlandproduktes (BIP).⁹ Im Vergleich dazu stellte die offizielle Entwicklungshilfe einen Anteil von 3,9 % dar.

Die Zunahme des Drogenflusses ist in den Kontext regionaler Veränderungen zu setzen, die den zentralamerikanischen Korridor als Transportroute erheblich aufwerteten. Die Zerschlagung kolumbianischer Kartelle ab Ende 1990er führte zum Zerfall der bisherigen Rollenverteilung innerhalb des internationalen Drogenhandels in den Amerikas, was eine Ausweitung der mexikanischen Kartelle begünstigte.¹⁰ Zeitgleich verbesserten die Karibikinseln ihre Kontrollkapazitäten und Venezuela beendete die Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen Drogenbehörde.¹¹ Massgebend war vor allem der Entscheid der mexikanischen Regierung Felipe Calderóns (2006-2011), militärisch gegen die einheimischen Kartelle vorzugehen.¹² Geprüft werden müsste ferner auch, inwiefern das regionale Freihandelsabkommen *Dominican Republic – Central American Free Trade*

⁵ In Anlehnung an Bunck und Fowler lässt sich ein Brückenstaat als Staat definieren, dessen Territorium vorwiegend für den Schmuggel von Drogen zwischen den Herstellungsorten und Hauptkonsummärkten genutzt wird. Konzeptuell grenzt er sich demnach von den Produktions- und Konsumländern ab (Vgl. Bunck und Fowler, 2012, Loc 423f und 10849f).

⁶ Ebd., Loc 10384

⁷ U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 2010, Washington D.C., 2010. Online unter: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2010/vol1/137197.htm>.

⁸ UNODC, 2012, S. 43.

⁹ Ebd.

¹⁰ Steven Dudley, Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and *Maras*, Washington D.C., 2010, S. 5f

¹¹ Bunck und Fowler, 2012, Loc 10787f und Juan Garzón, A Diáspora Criminal: O alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão, Nota Estratégica 11, Rio de Janeiro 2013, S. 3f.

¹² Bruce Bagely, Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas. Major Trends in the Twentieth-First Century, Washington D. C., 2012, S. 7 und UNODC, 2012, S. 19

Agreement zu einem Anstieg des Schmuggels führte, wie dies bereits im Zusammenhang mit dem *North American Free Trade Agreement* beobachtet wurde.¹³

Begünstigend wirken ferner die Lage und die geographischen Eigenschaften Honduras', die den Schmuggel von illegalen Waren über Land-, See- und Luftweg erleichtern.¹⁴ Verstärkt wird dieser Faktor durch die Schwäche der staatlichen Institutionen. Ein eher geringes Budget und fehlende Kapazitäten der Sicherheitskräfte, Justizbehörden und des Militärs, minimieren die Präsenz des Staates. Dazu kommen korrumpierbare und nicht selten selbst in kriminelle Aktivitäten verwickelte Elemente aus den genannten Institutionen. Die hohe Straflosigkeit wirkt ebenfalls fördernd. Gemäss konservativen Schätzungen werden 80 % der Strafanzeigen nicht untersucht.¹⁵ Besonders stark profitierte der Drogenhandel von der politischen Instabilität infolge des Putsches gegen Manuel Zelaya im Juni 2009.¹⁶

Schwache Institutionen führen indes nicht unweigerlich zur Vormachtstellung des organisierten Verbrechens.¹⁷ Der Boom lässt sich zudem mit den "illegal skills" erklären,¹⁸ die in Honduras vorgefunden werden konnten. Der Honduraner und erste Drogenboss Zentralamerikas, Juan Matta Ballesteros, baute in den 1970er und 1980er ein internationales Netzwerk auf, das bis in die höchsten Ränge der Politik und des Militärs reichte. Darüber hinaus gab es seit jeher einzelne autochthone Gruppierungen, die illegalen Aktivitäten (z. B. Schmuggel, Viehdiebstahl oder Waffenhandel) nachgingen.¹⁹ Die berüchtigten *maras* (Jugendbanden), sind des Weiteren von den Drogenhändlern vereinzelt als Schläger oder Auftragsmörder angeheuert worden.²⁰

¹³ Bunck und Fowler, 2012, Loc1443f; und Peter Andreas, *Border Games: Policing the US-Mexico Divide*, Cornell, 2009, S. 74f.

¹⁴ Bunck und Fowler, 2012, Loc 9649

¹⁵ Fiscal Rubí expone alarmante impunidad, in: *La Tribuna*, 11. April 2013. Online unter: <http://www.latribuna.hn/2013/04/11/fiscal-rubi-expone-alarante-impunidad/>

¹⁶ James Bosworth, *Honduras: Organized Crime Gaining Amid Political Crisis*, Washington D. C., 2010, S. 21f.

¹⁷ Bunck und Fowler, 2012, Loc 518f

¹⁸ Vgl. Francisco Thoumi, *Competitive Advantage in the Production and Trafficking of Coca-Cocaine and Opium-Heroin in Afghanistan and the Andean Countries*, S. 198f, in: Philip Keefer/ Norman Loayza (Hg.), *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington D. C., 2010, S. 195-252.

¹⁹ Dudley, 2010, S. 8 und UNODC, 2012, S. 11.

²⁰ UNODC, 2012, S. 29. und Gena Santamaria, *La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica*, Washington D. C., S. 9f

Andere favorisierende Faktoren sind die weitverbreitete Armut (64.5 % der Haushalte lebten 2013 unter der Armutslinie, davon 42.5 % in extremer Armut), hohe Unterbeschäftigung (die unsichtbare Unterbeschäftigung betrug 40.8 %) und eine junge Bevölkerung.²¹

3. Entwicklungshemmende Folgen des Drogenhandels

Der Drogenhandel trübt die Erfolgsaussichten in den priorisierten Bereichen der nationalen und internationalen Entwicklungsagenda in nachweisbarer Form. In zwei von vier strategischen Zielbereichen der *Visión de País 2010-2038* spitzen sich die Herausforderungen besonders zu (“desarrollo en democracia, con seguridad y sin violencia” und “Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo”), doch auch die anderen zwei Bereiche sind betroffen (“Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social“ und „Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental“).²² In den strategischen Prioritäten der internationalen Gebergemeinschaft, die sich als *Grupo de Seguimiento de la Declaración de Estocolmo* organisiert hat, werden die Herausforderungen insbesondere in den Punkten „Fortalecimiento de Gobernabilidad“ und „Seguridad und Derechos Humanos“ akzentuiert.²³

Ein Grossteil der verursachten Probleme erklärt sich mit dem *modus operandi* der Drogenhändler. Da Schmuggel unentdeckt erfolgen muss, operieren sie oft in ruralen und abgelegenen Zonen. Zur Sicherung ihrer Interessen greifen sie vornehmlich auf

²¹ XLIV Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples 2013, Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, Tegucigalpa, 2014. Vgl. auch UNDP, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano, New York, 2013, S. 15

²² Vgl. Decreto Legislativo No. 286-2009, Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la adopción de un Plan de Nación para Honduras. Online unter: http://www.plandenacion.hn/sites/default/files/Decreto%20286-2009%20Visión%20de%20Pa%C3%ADs%20Plan%20de%20Nación_0.pdf

²³ Orientaciones Estratégicas del Grupo de Seguimiento de la Declaración de Estocolmo, Tegucigalpa, 25. Januar 2010. Online unter: http://www.gsdehonduras.org/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=2

Schmiergelder, Einschüchterung und Gewalt zurück.²⁴ Eine extreme Form der Interessensicherung ist die Herstellung territorialer Einflussnahme oder Kontrolle von Gebieten (sog. *plazas*), die Schlüsselzonen auf den Transportrouten darstellen.²⁵

Bedenklich sind die Auswirkungen auf die Sicherheitslage. Mit 83 Morden pro 100'000 Einwohnern im Jahr 2013 weist Honduras eine der höchsten Mordraten der Welt auf.²⁶ Die Zunahme der Gewalt auf das extrem hohe Niveau hängt mit dem gesteigerten Fluss des Kokains zusammen.²⁷ Ein Vergleich der bevorzugten Transportwege und den Municipien mit den höchsten Mordraten veranschaulicht, dass Gewalt und Drogenhandel miteinander korrelieren (vgl. Abbildung 1).²⁸

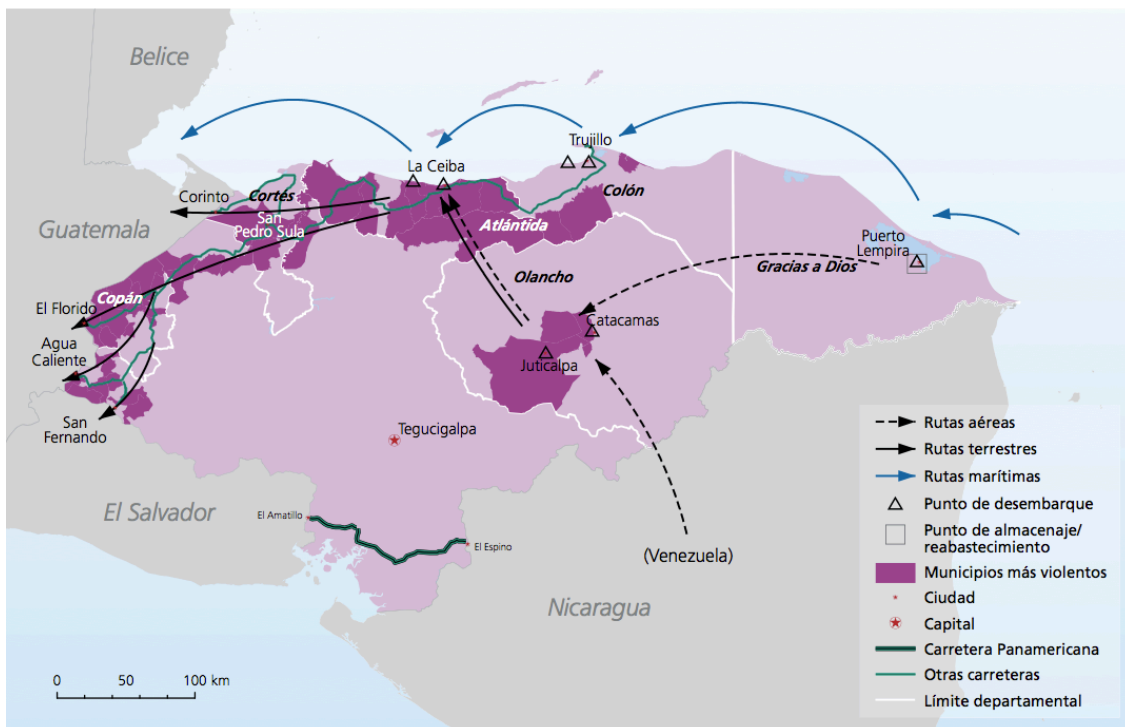


Abbildung 1: Transportwege des Kokains in Honduras.

* Ausgewählte Municipien (dunkelviolet) weisen eine Rate von über 100 Morde/100'000 Einwohner auf. Quelle: UNODC, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una Evaluación de las Amenazas*, Wien, 2012, S. 38.

²⁴ World Bank, *Crime and Violence in Central America. A Development Challenge*, Washington D. C., 2011, S. 13f und Thoumi, 2010, S. 198.

²⁵ UNODC, 2012, S. 19 und 37.

²⁶ Policía Nacional: tasa de homicidios bajó a 75,1 en 2013, in: *El Heraldo*, 2. Januar 2014. Online unter:

<http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policia-Nacional-de-Honduras-tasa-de-homicidios-bajo-a-75.1-en-2013>

²⁷ UNODC, *World Drug Report 2013*, Wien 2013, S. 48. Für die Erklärung der extremen Gewalt greift die wissenschaftliche Diskussion auf multidimensionale Erklärungsversuche zurück (vgl. Heidrun Zeinecker, *Gewalt im Gleichgewichtssystem – Der Fall Honduras*, Hessen, 2008).

²⁸ UNODC, 2012, S. 38.

Der Drogenhandel stimuliert darüber hinaus die nicht drogen-bezogene Kriminalität, da die Funktionsfähigkeit der Sicherheits- und Justizbehörden insgesamt durch den erhöhten Druck des Drogenhandels beeinträchtigt wird.²⁹ Umfragen und Statistiken zu Raubüberfällen bestätigen eine Zunahme.³⁰ Die ökonomischen Kosten der Unsicherheit wurden für das Jahr 2010 auf einen Anteil von 10,5 % des BIP (1'574 Mio. USD) geschätzt.³¹ Die Weltbank berechnete ferner für einen hypothetischen Rückgang der Mordrate von 10 % ein Wachstum des BIP von 0,7 %.³² Im Vergleich dazu hat die internationale Gemeinschaft seit 2006 mindestens 284,1 Mio. USD in den Sicherheitssektor investiert.³³

Gewalt und Korruption haben ausserdem die Funktionsfähigkeit und Legitimität der Sicherheits- und Justizbehörden verschlechtert. Die *Worldwide Governance Indicators* zeigen eine fallende Tendenz der Indikatoren Rechtsstaatlichkeit (von den untersten 28 % aller Länder in 2005 in die untersten 11 % in 2012) und Korruptionskontrolle (von den untersten 27 % in 2005 in die untersten 18 % in 2012) auf.³⁴ *Transparency International* führt den Drogenhandel als massgebenden Faktor auf.³⁵ Im Kreuzfeuer der Beschuldigungen steht vor allem die Polizei. Konkrete Beispiele aus den letzten Jahren sind in der Presse rasch zu finden.³⁶ Die Wahrnehmung der Polizei ist in der Bevölkerung dementsprechend erbärmlich. 63 % glauben, die Polizei sei in kriminelle Machenschaften verwickelt.³⁷ Betroffen ist auch der Justizsektor. Im August 2012 beispielsweise sprach das oberste Gericht einen Drogenhändler gleich nach der Festnahme frei, obwohl gegen ihn

²⁹ World Bank, *Crime and Violence in Central America. A Development Challenge*, Washington D. C., 2011, S. 14.

³⁰ Rafael Espinosa, *Encuesta de Victimización, 2010*, internes Dokument und Peter Meyer und Clare Seelke, *Central American Regional Security Initiative: Background and Policy Paper for Congress*, 2013, S. 5.

³¹ UNDP, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano*, New York, 2013, S. 103.

³² World Bank, 2011, S. 33.

³³ Eigene Berechnung basierend auf <http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org/> und Austausch mit der Projektführung der zitierten Datenbank (Bemerkung: Zahlen für 2007 fehlen).

³⁴ Vgl. <http://www.govindicators.org>

³⁵ Maira Martini, *Overview of Corruption and Anti-Corruption in Honduras*, 2013, S. 4. Online unter: http://www.transparency.org/whatwedo/answer/honduras_overview_of_corruption_and_anti_corruption

³⁶ *Honduras Becomes Murder Capital*, in: *Miami Herald*, 23. Januar 2012 (online unter: <http://www.miamiherald.com/2012/01/23/2603338/honduras-becomes-murder-capital.html>) und *OABI no encontró dinero en las 70 cuentas*, in: *El Heraldo*, 10. Oktober 2013 (online unter: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/OABI-Filtraron-informacion-a-Los-Cachiros>)

³⁷ UNDP, 2013, S. 116.

Haftbefehle aus El Salvador, USA und Honduras vorlagen.³⁸ Obendrein wird die Problematik aus Angst vor Gewalt tabuisiert. Hochrangige Funktionäre sind bereits Ziele von Attentaten geworden³⁹ und mindestens drei Journalisten sind seit 2007 aufgrund ihrer Recherchen gegen das organisierte Verbrechen umgebracht worden.⁴⁰

Die Auswirkungen auf die Wirtschaft sind ebenfalls problematisch. Schätzungen zufolge werden in Honduras 2'800 Mio. USD gewaschen.⁴¹ Zum Vergleich seien die Rimessen erwähnt, welche im Jahr 2010 eine Höhe von 2'528 Mio. USD erreichten.⁴² Wie Studien aus anderen Ländern belegen, kann die Einschleusung der Drogengelder in den legalen Wirtschaftskreislauf zu einer Reihe von schädlichen Folgen führen (u. a. Verfälschung des Wettbewerbs, tiefere wirtschaftliche Dynamik, oder Absorbierung von Humankapital), die langfristig eine nachhaltige Entwicklung verunmöglichen.⁴³ Illustrieren lässt sich dies am Beispiel des wirtschaftlichen Einflusses der Drogenbande *Los Cachiros* aus dem Departement Colón, welches eine wichtige Region für die agrarische Exportökonomie des Landes darstellt. Die Bande wurde mithilfe der USA im September 2013 zum Ziel einer landesweiten Fahndungsaktion.⁴⁴ Unter den beschlagnahmten Unternehmen, die mit Drogengeldern finanziert wurden, befanden sich Palmölplantagen, Viehzuchtunternehmen,⁴⁵ eine Minenfirma, Unternehmen des öffentlichen Verkehrs,

³⁸ Adriana Beltrán, Release of Suspected Drug Trafficker in Honduras Raises Questions about Corruption in Honduras and El Salvador, 2012. Online unter: <http://www.wola.org/es/node/3336>

³⁹ Honduras anti-drug chief shot dead by gunmen, in: BBC News, 8. Dezember 2009. Online unter: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8402521.stm>

⁴⁰ Pen International, Honduras: Journalism in the shadow of impunity, 2014, S. 22.

⁴¹ Ein grosser (aber nicht quantifizierbarer) Teil davon sind Drogengelder (Vgl. El 20 % de lavado de dinero se hace en Honduras, in: La Tribuna, 2. Juni 2013 (online unter: <http://www.latribuna.hn/2013/06/02/el-20-de-lavado-de-dinero-se-hace-en-honduras/>) und LaRed, Siguiendo la Ruta del Dinero en Centroamérica: Lavado de dinero y sus implicaciones en la seguridad regional, Ciudad de Guatemala, 2012, S. 25.

⁴² Envío de remesas familiares a Honduras creció 2,2 %, in: La Tribuna, 16. Juli 2012. Online unter: <http://www.latribuna.hn/2012/07/16/envio-de-remesas-familiares-a-honduras-crecio-22-en-primer-semester-de-2012/>

⁴³ OEA, El problema de las drogas en las Américas. Drogas y desarrollo, 2013, S. 17f; World Bank, 2011, S. 41 und James McDonald, The Cultural Effects of the Narcoeconomy in Rural Mexico, in: Journal of International & Global Studies 1, Heft 1, 2009.

⁴⁴ Fundación mexicana: "Los Cachiros": De ladrones de vacas a millonarios terratenientes, in: La Tribuna, 26. September 2013 (online unter: <http://www.latribuna.hn/2013/09/26/fundacion-mexicana-los-cachiros-de-ladrones-de-vacas-a-millonarios-terratienientes/>) und U.S. Department of Treasury, Treasury Targets "Los Cachiros" Drug Trafficking Organisation in Honduras, Washington D.C., 19. September 2013 (online unter: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2168.aspx>)

⁴⁵ Das Unternehmen *Ganaderos Agricultores del Norte* steht beim Steuererhebungsamt gar auf der Liste der Grosssteuerzahler, was auf dessen wirtschaftliche Relevanz hinweist (online unter: [http://www.dei.gob.hn/website/?cat=1901&title=Listado%20de%20Grandes%20Contribuyentes%20\(Regi%F3n%20Nor-Occidental\)&lang=es](http://www.dei.gob.hn/website/?cat=1901&title=Listado%20de%20Grandes%20Contribuyentes%20(Regi%F3n%20Nor-Occidental)&lang=es))

Hotels, wie auch ein ökotouristischer Zoo.⁴⁶ Wie ein Mitarbeiter einer westlichen Entwicklungsagentur berichtete, hatten die illegal finanzierten Unternehmen Löhne, Waren und Dienstleistungen in nicht marktgerechter Höhe angeboten. Er bedauerte ausserdem, dass gerade für die Jugend und junge Erwachsene die Anreize minimiert wurden, sich weiterzubilden und oder ihren Unternehmergeist zu entfalten. Letztlich wurden Arbeitskräfte von den höchst lukrativen Anstellungsmöglichkeiten bei den Drogenhändlern selbst angelockt, sei dies als Sicherheitspersonal, Handlanger oder Chauffeur. Die Wettbewerbsfähigkeit und die Rentabilität von legalen wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere von Kleinproduzenten und –unternehmen (auf deren Förderung ja eigentlich der Fokus der EZA liegt⁴⁷) werden unter diesen Rahmenbedingungen verringert. Wie gross der Einfluss der *Cachiros* auf die Wirtschaft und die Gesellschaft war, offenbarte sich schliesslich nach der Beschlagnahmung der Unternehmen, als es in Tocoa zu einer Protestaktion mit 7000 Teilnehmern kam, die gegen die Polizeiaktion demonstrierten.⁴⁸ Gemäss den Organisatoren der Demonstration sollen um die 20'000 Personen bei den Unternehmen angestellt gewesen sein.⁴⁹

4. EZA im Einflussgebiet des Drogenhandels – Erfahrungen aus dem Fallbeispiel Gracias a Dios⁵⁰

Anhand der Lage im Departement Gracias a Dios lässt sich veranschaulichen, inwiefern die Arbeit der EZA in einem lokalen Kontext, in dem der Drogenhandel die Überhand gewonnen hat, unmittelbar erschwert wird.

Das Departement und seine Bevölkerung erhalten seit längerem Unterstützung seitens der internationalen Entwicklungshilfe (vornehmlich in den Bereichen Umweltschutz,

⁴⁶ Decomisan más bienes a “Los Cachiros”, in: El Tiempo, 24. September 2013. Online unter: <http://www.tiempo.hn/sucesos/noticias/decomisan-mas-bienes-a-los-cachiros>

⁴⁷ Vgl. programmatische Ausrichtung der DEZA (http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/amicacentral/es/Home_22947) und UNDP (http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/)

⁴⁸ Protestan extrabajadores de la familia Rivera Maradiaga, in: El Tiempo, 24. September 2013. Online unter <http://www.tiempo.hn/nacion/noticias/protestan-extrabajadores-de-la-familia-rivera-maradiaga>

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Die wiedergegebenen Informationen stammen von zwei Mitarbeitern von UNDP Honduras.

Risikoverminderung bei Naturkatastrophen, Armutsreduktion und *Empowerment* indigener Völker). Das Departement gehört zu den ärmsten Regionen des Landes und bewegt sich hinsichtlich des Einkommens und des Gesundheitsniveaus innerhalb des untersten Fünftels.⁵¹ Es ist nur per Flugzeug oder Schiff erreichbar und teilt mit Nicaragua ein unwegsames Dschungelgebiet. Der tropische Regenwald um den Río Platano gehört zum UNESCO Welterbe. Die generierten Einkünfte stammen hauptsächlich aus Landwirtschaft, Fischerei (Kleinfischer und Lohnarbeiter in Grossfischereien)⁵² und Ökotourismus. Das Gebiet ist ferner Heimat von vier indigenen Völkern (Miskitos, Garifunas, Pech und Tawahka). Der honduranische Staat ist kaum präsent.



Abbildung 2: Departement Gracias a Dios.

Quelle: Titulan tierras indígenas en la Mosquitia, in: Prensa indígena (online unter: <http://prensaindigena.mx/web/noticias/86-noticias/623-honduras-titulan-tierras-indigenas-en-la-mosquitia>)

Diese Bedingungen begünstigten eine Hausse des Drogenhandels in den letzten Jahren.⁵³ Dessen Präsenz schmälerte die Entwicklungsperspektiven der Region merklich, insbesondere seit 2011, als die Gewalt aufgrund von Machtkämpfen zwischen rivalisierenden Drogenbanden zunahm. Dementsprechend verschlechterte sich auch die

⁵¹ UNDP, Informe sobre desarrollo humano Honduras 2011. Reducir la inequidad: un desafío impostergable, Tegucigalpa, 2012, S. 317.

⁵² Sara Bonilla und Stephen Box, Censo de buzos de Gracias a Dios, Tegucigalpa, 2012, S. 4f.

⁵³ Estalla guerra narco en frontera con nicaragua, in: Trinchera de la Noticia, 10. August 2013. Online unter: <http://www.trincheraonline.com/2013/08/10/estalla-guerra-narco-en-frontera-con-nicaragua/>

Lage für die lokale Bevölkerung. Bis 2011 waren die lokalen Gemeinden, insbesondere Garifunas und Miskitos, in die *recolección*⁵⁴ eingebunden. Ab 2011 beendeten die Drogenhändler aber diese Art der Zusammenarbeit. Anstelle wurden nur noch kommunale Führungspersonen eingespannt und beteiligt, die im Gegenzug den Rückhalt der Gemeinde sicherten. Gewalt und Einschüchterungen halfen, diese neue Rollenverteilung zu stabilisieren.

Wie im angesprochenen Beispiel aus Tocoa wurden auch in Gracias a Dios (insbesondere in Puerto Lempira) legale wirtschaftliche Aktivitäten mit illegalen Geldern finanziert. Investiert wurde das Geld in die Grossfischerei, Landwirtschaft, Viehzucht, Detailhandel und Hotels. Beobachtet wurde ferner ein Preisanstieg für Waren und Dienstleistungen.⁵⁵ Nicht selten soll es auch dazu gekommen sein, dass die Drogenhändler bestimmte Güter wie Benzin, aber auch Esswaren, aufkauften.

Spürbar betroffen ist der Fischereisektor, der schätzungsweise 20'000 Menschen beschäftigt. Viele Fischer können ihrer Arbeit nur erschwert oder nicht mehr nachgehen, da die Drogenhändler viele der Gewässer, die zuvor von den Fischern aufgesucht wurden, nun als Schmuggelwege benutzen und daher die Anwesenheit anderer nicht mehr dulden. Zusätzlich beeinträchtigt wird die wirtschaftliche Aktivität der Fischer durch die zeitweilige Knappheit und den erhöhten Preis des Benzins. Andererseits bietet der Drogenhandel eine attraktive Einkommensquelle für Fischer, deren Schiffe und Boote als Tarnung gebraucht werden können. Im Zusammenhang mit der Gewaltzunahme heuerten die Drogenbanden ferner vermehrt lokale Jugendliche als Schutz- und Schlägerpersonal an.

Die lokale Gouvernanz zerfiel in einigen Dörfern und Ortsgemeinden ganz. Örtliche Behörden und Lokalpolitiker haben angeblich mit den kriminellen Gruppierungen kooptiert. Bei Massakern und Gefechten zwischen rivalisierenden Banden schaute die

⁵⁴ Mit *recolección* wird eine Form der Kollaboration der lokalen Bevölkerung bezeichnet, in der abhandengekommene oder von Beschlagnahmung gefährdete Drogenpakete an die Drogenhändler zurückgegeben werden. Vgl. dazu Bunck und Fowler, 2012, Loc 10618 und World Bank, 2011, S. 41.

⁵⁵ Drug Trafficking on Indian and Garifuna Lands: Part I, in: Honduras Weekly. Online unter: <http://www.hondurasweekly.com/culture/item/17073-drug-trafficking-on-indian-and-garifuna-lands-part-i>

Polizei weg. In Brus Laguna soll der lokale Drogenboss sogar an Polizisten Befehle erteilt haben. Die allgemeine Kriminalität nahm ebenfalls zu. All dies stimulierte letztlich auch die Abwanderung, von der beispielsweise Belén oder Rus Rus besonders stark betroffen sind.⁵⁶ Es scheint zudem ein offenes Geheimnis zu sein, dass die neugewählte Bürgermeisterin aus Brus Laguna und der Vertreter des Departements im nationalen Parlament mit dem Drogenhandel in Verbindung stehen.

Der Drogenhandel hatte auch ökologische Folgen. Geschützte Waldflächen wurden abgeholzt und für den Bau von Landepisten und Strassen für den Transport der Schmuggelware verwendet.⁵⁷ Die UNESCO setzte das betroffene Tropenschutzgebiet des Rio Plátana 2011 auf die rote Liste des gefährdeten Welterbes, da der Staat nicht mehr in der Lage war, das Gebiet wegen des Drogenhandels vor illegaler Landnahme und Abholzung zu schützen.⁵⁸

Unter den oben beschriebenen Umständen kann die EZA nur erschwert effiziente und nachhaltige Arbeit leisten, wie einige konkrete Beispiele belegen. Das *Programa de Pequeñas Donaciones* (PPD) vom *United Nations Development Programme* (UNDP) fördert Projekte zum nachhaltigen Schutz und Gebrauch von Ökosystemen mittels Kleinspenden an gemeindebasierte Organisationen. Seit 2003 finanzierte es 55 Projekte in der Region für insgesamt 1,6 Mio. USD.⁵⁹ Der Koordinator des PPD sieht allerdings die Wirksamkeit einiger Projekte im Gebiet bedroht. Teilweise wurden erzielte Resultate gar ausgehöhlt.

Ein Hauptproblem stellt für ihn die Auflösung der kommunalen Organisationsstrukturen dar, die für den gemeindebasierten Ansatz des PPD von grundlegender Bedeutung sind. Durch die Beteiligung der Führungspersonen und anderen Gemeindemitgliedern am

⁵⁶ La Mosquitia: Fuerte plaza de disputa por le narcotráfico, in: Proceso Digital, 18. August 2013. Online unter: <http://www.proceso.hn/2013/08/18/Reportajes/La.Mosquitia.C/73604.html>

⁵⁷ Michael Lohmuller, Drug Trafficking Drives Deforestation in Central America: Study, in: Insight Crime, 31. Januar 2014. Online unter: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/drug-trafficking-drives-deforestation-in-central-america-study>

⁵⁸ World Heritage Committee puts Río Plátano Biosphere Reserve on Danger List at the Request of Honduras, 22. Juni 2011. Online unter: <http://whc.unesco.org/en/news/763>

⁵⁹ "Con el PPD tenemos resultados, empleo, alegrías, esperanzas", in: El Heraldo, 7. Februar 2014. Online unter: <http://www.elheraldo.hn/Publicaciones/Revistas/Tic-Tac/Hugo-Leonel-Galeano/Con-el-PPD-tenemos-resultados-empleo-alegrias-esperanzas->

Drogenhandel gehe sowohl Humankapital als auch der Sinn für Einheit und Kollektivität in der Gemeinde verloren. Somit fehle es dem PPD schliesslich an Personen, die als Counterparts in Frage kämen. Dieses Schicksal ereilte beispielsweise ein Projekt mit der *Asociación de Pescadores Artesanales Indígenas* aus Brus Laguna. Von weitaus besseren Einkünften gelockt, verliessen viele Mitglieder die Zielgruppe. Gleichzeitig drängten die verbliebenen Mitglieder auf den Ausschluss jener, die unter Verdacht standen, bereits vom Drogengeschäft zu profitieren.

Erschwert wurde die Arbeit der EZA in der Region zudem durch die verschlechterte Sicherheitslage, welche die Bewegungsfreiheit von EZA-Arbeitern erheblich einschränkte und die Durchführung von Aktivitäten zeitweise verunmöglichte. Diese Umstände haben das PPD letztlich dazu veranlasst, sich aus Brus Laguna zurückzuziehen. Ein neuer Tiefpunkt wurde im August des letzten Jahres erreicht, als die UNO sämtliche Feldbesuche in die Region, vor allem nach Brus Laguna und Belén, verbot.⁶⁰

Ein weiteres Beispiel liefert das ökotouristische Vorzeigeprojekt *La Ruta Mosquitia*⁶¹ im Tropenschutzgebiet des Río Platano, das mit Geldern des PPD teilfinanziert wurde. Zu den ausgewählten Counterparts gehörte eine weibliche Führungsperson, die zur Mitbesitzerin eines Hotels wurde. Später allerdings liierte sie sich mit einem Drogenhändler. Im September 2013 soll sie schliesslich ermordet worden sein. Nebst dem Verlust an Humankapital haben sich auch die Einkommensmöglichkeiten von *La Ruta Mosquitia* verringert, da aufgrund der prekären Sicherheitslage Ausflüge in bestimmte Zonen des Río Platano nicht mehr durchgeführt werden können.

⁶⁰ Internes Dokument, United Nations Department of Safety and Security in Honduras.

⁶¹ Vgl. <http://larutamoskitia.com/>

5. Mögliche Antworten auf die Herausforderungen und Folgen des Drogenhandels für die EZA

Die beschriebenen Entwicklungen legen nahe, dass die EZA den Faktor Drogenhandel auf programmatischer und operationaler Ebene verstärkt berücksichtigen sollte. Es ist plausibel, dass die EZA-Mitarbeiter in Honduras die Problematik bisher kaum schriftlich festgehalten und systematisch diskutiert haben, weil sie um ihre persönliche Sicherheit fürchten. Diese Annahme wird von einem lokalen Mitarbeiter der UNO bekräftigt: „Das Thema ist Tabu. Man kann sich hierzu nicht frei und sorglos äussern.“ Die Tabuisierung der Problematik ist somit ebenso als Auswirkung auf die EZA zu werten.

Basierend auf den Erfahrungen aus anderen Ländern und Honduras bieten sich mehrere Möglichkeiten an, um mit den Herausforderungen und Folgen des Drogenhandels umzugehen.

Es drängt sich auf, dass der Faktor Drogenhandel angemessen analytisch erfasst und entsprechend im Projektmanagementzyklus miteinbezogen werden sollte. Die Anwendung einer Risikoanalyse während der Planungsphase würde beispielsweise dabei helfen, die Erfolgsaussichten und die Durchführbarkeit eines Projektes besser einschätzen zu können. Der Gebrauch von anderen Instrumenten aus der Toolbox der *Political Economy Analysis* (z. B. *Drivers of Change*- oder *Stakeholder*-Analyse) ist eine weitere Möglichkeit, um eine genauere Vorstellung der Rolle des Drogenhandels und dessen Beziehungen zu den Schlüsselakteuren zu erhalten.⁶² Konkret könnte ein Projekt etwa durch Aktivitäten (z. B. Sensibilisierungsmassnahmen zu den Vorteilen legaler wirtschaftlicher Tätigkeit in Projekten zu ländlicher Entwicklung) ergänzt werden, um so bestimmte Folgen (in diesem Beispiel der Austritt von Mitgliedern aus der Zielgruppe) mindern zu können. Ein Blick in die bisherige Praxis zeigt auf, dass die EZA in Honduras diesbezüglich Verbesserungspotential hat. In einer Stichprobe von 11 Evaluationen von

⁶² USAID, *The Development Response to Drug Trafficking in Africa: A Programming Guide*, Washington D. C., 2013, S. 17f und 23f.

Projekten des UNDPs im untersuchten Zeitraum wird die Problematik des Drogenhandels einmal explizit⁶³ und einmal beiläufig als Grund erwähnt, der die Wirksamkeit der Projekte untergräbt. Überraschend ist ferner die Ausklammerung des Faktors in zwei Evaluationen aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit und der Gewaltprävention. Auch die Evaluation des Landesprogramms von UNDP zur ländlichen Entwicklung (2007-2011) führt ihn nicht als Problem auf.⁶⁴

Bei Projekten und Kontexten, in denen der Drogenhandel ein Problemfaktor darstellt, wäre es ausserdem umsichtig, geplante oder gegenwärtige Interventionen auf ungewollte Folgen zu überprüfen, von denen der Drogenhandel profitieren könnte (z. B. verbesserte Transportinfrastruktur, Dezentalisierungsprogramme oder Abbau von Handelsbarrieren).⁶⁵ Diese Einbeziehung des *do no harm*-Prinzips in den Projektzyklus (USAID nennt es *crime sensitivity*), könnte es ermöglichen, während den verschiedenen Projektphasen die allfälligen Konsequenzen zu erkennen und die negativen Auswirkungen zu begrenzen.⁶⁶ Die Unterstützung der Sicherheitssektorreform durch die Interamerikanischen Entwicklungsbank beispielsweise, die unter anderem ein kommunales Polizeimodell vorschlägt,⁶⁷ müsste bei den ausgewählten Munizipien einschätzen können, ob durch den Machttransfer an die lokalen Sicherheitsbehörden das organisierte Verbrechen nicht gestärkt würde.⁶⁸

Einige Akteure der internationalen Entwicklungshilfe, insbesondere die USA und Kanada, tendieren ausserdem seit wenigen Jahren dazu, ihre Interventionen mit klaren Anti-Drogen Komponenten und Projektzielen auszustatten, und besser mit den Bemühungen anderer Akteure der internationalen Zusammenarbeit abzustimmen, die das organisierte Verbrechen direkt bekämpfen (u. a. Militär, Geheimdienste, Drogenbehörden). Eines der

⁶³ Una experiencia de cooperación innovadora: El caso del fortalecimiento de las organizaciones indígenas miskitas, Embajada de Finlandia/PNUD, S. 23

⁶⁴ Hans Nusselder und Wilfredo Díaz, PNUD – Honduras, Evaluación del Programa País: Efectos 2.2 y 2.3 (2007-2011), Tegucigalpa, 2013.

⁶⁵ Vgl. James Cockayne, *State Fragility, Organised Crime and Peacebuilding: Towards a More Strategic Approach*, Oslo, 2011, S. 7.

⁶⁶ USAID, 2013, S. 33f.

⁶⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Honduras: Programa de apoyo a la implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Tegucigalpa, S. 9.

wenigen Beispiele hierzu stellt die *Central American Regional Security Initiative (CARSI)* der USA dar.⁶⁹ In der Initiative werden sowohl zivile wie auch militärische Akteure unterstützt und Bemühungen in verschiedenen Bereichen unternommen, die einander komplementieren sollen (u. a. Gewaltpräventionsprogramme, Zusammenarbeit zur Förderung der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Förderung der Rechtsstaatlichkeit und materielle Ausstattung).⁷⁰ Zwischen Januar 2008 und Juni 2013 entfielen auf Honduras 12,8 % (85,5 Mio. USD) des Gesamtbudgets der CARSI. Allerdings sind davon nur 29,6 % ausgegeben worden.⁷¹ Eine angekündigte Evaluation zur Wirkung der CARSI wird Genaueres aufzeigen.⁷² Andere Akteure der internationalen Entwicklungshilfe in Honduras – gerade jene, die bereits in den Sicherheitssektor investieren – könnten einige ihrer Interventionen ebenfalls klarer auf die Drogenproblematik ausrichten, etwa in Projekten zur Unterstützung des Strafvollzugs oder von Kriminaluntersuchungen.⁷³ Schliesslich kann und sollte sich die internationale Gemeinschaft insbesondere auf internationaler Ebene verstärkt koordinieren und zusammenarbeiten. Der transnationalen Natur des Drogenhandels entsprechend braucht es regionale Ansätze.⁷⁴ Erst kürzlich versprach die EU dem *Sistema de Integración Centroamericana* 21 Mio. USD zur Stärkung der regionalen Drogenbekämpfung, die auch von den USA und Kanada unterstützt wird.⁷⁵

⁶⁹ Andrew Seele, Cynthia Arnson und Eric Olson, *Crimes and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response*, Washington D.C., 2013, S. 5.

⁷⁰ Meyer und Seelke, 2013, S. 25f.

⁷¹ Report to the Caucus on International Narcotics Control, Central America, September 2013, S. 11.

⁷² Meyer und Seelke, 2013, S. 29.

⁷³ Anzuführen ist, dass in Honduras und anderswo die direkte Drogenbekämpfung mit militärischem Ansatz seit Jahrzehnten die dominierende Interventionsform darstellt (Vgl. Andrew Seele, Cynthia Arnson und Eric Olson, *Crimes and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response*, Washington D.C., 2013, S. 5). Die Ergebnisse fallen hingegen ambivalent aus, weshalb immer mehr eine Abkehr von diesem Ansatz, der auch als „war on drugs“ bekannt ist, gefordert wird (Vgl. Global Commission on Drug Policy, *War on Drugs*, 2011 und Organización de Estados Americanos, *El problema de las drogas en las Américas: Informe analítico*, Washington D.C., 2013).

⁷⁴ Cockayne, 2011, S. 4 und OEA, *Informe analítico*, 2013, S. 105f.

⁷⁵ UE incrementará cooperación con países SICA para lucha contra el narcotráfico, in: *Hoy Digital*, 13. Dezember 2013 (online unter: <http://hoy.com.do/ue-incrementara-cooperacion-con-paises-sica-para-lucha-contra-el-narcotrafico/>) und Gespräch mit Kent Vachon, Vizedirektor International Crime and Drugs, Kanadisches Aussenministerium, 31. Januar 2014.

6. Schlussfolgerung

Wie dargelegt werden konnte, ist die EZA in Honduras durch die Folgen des Kokainbooms auf programmatischer und operationaler Ebene betroffen. Demnach müsste sie sich vermehrt mit dem Drogenhandel und seinen Folgen auseinandersetzen.

Die Erörterung der entwicklungshemmenden Auswirkungen auf die priorisierten Bereiche der nationalen und internationalen Entwicklungsagenda (insbesondere Sicherheit, Gouvernanz und Wirtschaftsförderung) hat aufgezeigt, welchem zusätzlichen Druck die EZA auf programmatischer Ebene ausgesetzt ist. Die an sich schon prekäre Sicherheitslage und Gouvernanz wurden durch den Anstieg des Kokainflusses nachweisbar verschlechtert. Die Wettbewerbsfähigkeit und die Rentabilität von Kleinbetrieben wurden ferner durch den Einfluss des Drogenhandels auf die lokale Ökonomie verringert. Unter diesen Rahmenbedingungen verlor auch die Teilnahme an einkommensorientierten EZA-Projekten an Attraktivität, wie das Beispiel der Kleinfischer aus Brus Laguna belegte. Anhand der Lage in Gracias a Dios wurden auch ökologische und soziale Folgen angesprochen.

Auf operationaler Ebene wird die Arbeit der EZA in (meist ruralen) Zonen, welche dem Einflussgebiet von Drogenbanden angehören, unmittelbar erschwert, wie das Fallbeispiel verdeutlichte. Die Verschlechterung der Sicherheitslage schränkte die Bewegungsfreiheit von EZA-Mitarbeitern und die Durchführung von Projektaktivitäten ein. Zudem wurde der EZA mit dem Zerfall von kommunalen Organisationsstrukturen die Grundlage für die Zusammenarbeit mit gemeindebasierten Organisationen entzogen.

Insgesamt wurde die Wirksamkeit der EZA in den erwähnten Beispielen auf Mikroebene nachweisbar beeinträchtigt. Inwiefern sie auf Makroebene tangiert wird, müsste Gegenstand einer vertieften Forschungsarbeit sein.

Der EZA in Honduras bieten sich aber auch Möglichkeiten an, dem erhöhten Druck entgegenzuwirken. Naheliegend ist die Ausweitung ihrer Interventionsbereiche auf die Bekämpfung des Drogenhandels und seinen Folgen. Dies bedingt allerdings die Bereitschaft in den Chefetagen der entsprechenden EZA-Akteure, das Drogenproblem auch als Entwicklungsproblem anzuerkennen. Einfacher und ohne grösseren finanziellen Mehraufwand anwendbar sind hingegen Massnahmen methodischer Art, um die beeinträchtigenden Auswirkungen des Drogenhandels auf die Wirksamkeit von EZA-Projekten zu mindern. Die angemessene Einbeziehung des Problemfaktors in den Projektmanagementzyklus würde eine bessere Einschätzung der Durchführbarkeit und der erwarteten Wirksamkeit von Projekten und Programmen ermöglichen. Im gegenwärtigen Kontext kann es zudem durchaus angebracht sein, die geplanten oder laufenden Interventionen auf ungewollte Konsequenzen zu überprüfen.