

Alternative Entwicklung in Peru – ein Erfolgsmodell?

Dr. Ingolf Dietrich
Deutsche Botschaft Lima
Av. Arequipa 4202
Lima 18
Peru

WZ@embajada-alemana.org.pe

Die Kokaanbaufläche in Peru ist nach offiziellen Angaben zwischen 1995 und 2001 um rund 70 Prozent von 115 300 Hektar auf 34 000 Hektar zurückgegangen. Die Zahlen deuten auf eine historisch einmalige Reduzierung des Kokaanbaus hin, die von peruanischer Seite als Erfolg verbucht und von internationaler Seite mit großem Interesse beobachtet wird. Welche Faktoren haben diesen Rückgang beeinflusst: der vorübergehende Preisverfall für Kokablatt, polizeiliche Maßnahmen, staatliche Kontrollen oder die Programme der Alternativen Entwicklung?

Bis Mitte der 90er Jahre war Peru mit rund 60 Prozent der weltweiten Kokafläche das größte Erzeugerland von Koka. Die negativen Wirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft sind häufig beschrieben worden. Inflationäre Effekte, Geldwäsche und Korruption, zunehmender Drogenkonsum im Land selbst, ökologische Probleme durch Regenwaldzerstörung und Zunahme von Gewalt (auch Terrorismus) sind die wichtigsten Aspekte. Mit dem Rückgang der Anbaufläche auf 34 000 Hektar ist Peru nach Kolumbien und Bolivien auf Platz drei in der Kokaproduktion zurückgefallen.

Wird sich diese Entwicklung weiter fortsetzen und welche sind die wichtigsten Einflussfaktoren für den Rückgang der Koka? Welche Rolle spielen die Programme der Alternativen Entwicklung neben Aspekten wie dem Preisverfall für Kokablatt, polizeilichen Maßnahmen, der gestiegenen staatlichen Präsenz in den Anbaugebieten, der gesamtwirtschaftlichen Situation Perus und Pilzkrankheiten?

Entwicklung der Kokapreise

Der Kokapreis ist für die Produzenten eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für den Anbau von Koka. Allerdings haben das Preisverhältnis zwischen Koka und alternativen Produkten beziehungsweise die schlichte Existenz von vermarktbar Alternativen zusätzlich starken Einfluss auf die Entscheidung der Produzenten. Übersicht 1 zeigt die Veränderung der Anbaufläche von Koka und die Entwicklung der Kokapreise in Peru im Zeitraum 1992 bis 2001.

Übersicht 1: Entwicklung der Kokafläche und der Kokapreise 1992 - 2001

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ha	129.000	108.800	108.600	115.300	94.400	68.800	51.000	38.700	34.600	34.000
US\$/ kg	2,46	1,97	2,47	1,19	0,65	0,78	1,22	1,75	2,03	2,31
Quellen: Die Flächenangaben sind offizielle peruanische Daten auf der Grundlage US-amerikanischer Erhebungen (CND); Die Kokapreise stammen vom UNDCP-Büro Lima										

Die Übersicht deutet auf einen Zusammenhang zwischen der Preisentwicklung bei Koka und der Anbaufläche hin. Die Tatsache, dass der Preisrückgang bei Kokablatt ab 1995 mit einer Verringerung der Kokafläche einhergeht, lässt den Schluss zu, dass der Kokapreis mitverantwortlich für die Flächenreduzierung in den Jahren 1996 bis 1999 war. Allerdings lässt sich damit nicht erklären, weshalb der deutliche Anstieg der Preise ab 1999 nicht zu einer entsprechenden Zunahme der Kokafläche führte. Dieser scheinbare Widerspruch wird von Mitarbeitern der US-Entwicklungsinstitution USAID durch eine geringe Angebotselastizität des Kokaanbaus – „Bauern reagieren vorsichtig auf Preissteigerungen, da sie nicht an die Dauerhaftigkeit glauben“ - sowie durch die Erfolge der Alternativen Entwicklung – „Bauern verfügen in zunehmendem Umfang über Anbaualternativen“ - erklärt.

Polizeiliche Maßnahmen

Auf die Ausdehnung des Kokaanbaus kann durch eine Zerstörung der Kokaflächen, durch die Bekämpfung der Weiterverarbeitung sowie durch eine Bekämpfung des Handels von Koka und Kokaprodukten Einfluss genommen werden. In allen drei Bereichen hat die peruanische Regierung ihre Anstrengungen ab 1996 deutlich verstärkt. Während es in den Jahren 1990 bis 1995 aus sozialen Gründen im

Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus zu keiner Vernichtung von Kokaflächen kam, wurden zwischen 1996 und 2001 rund 40 000 Hektar Koka zerstört. (1996: 1 260 ha, 1997: 3 462 ha, 1998: 7 834 ha, 1999: 14 733 ha, 2000: 6 206 ha und 2001: 6 436 ha). Parallel hierzu wurden mehrere hunderttausend Quadratmeter Beete mit Kokasetzlingen vernichtet. Diese Aktionen trugen in zweierlei Hinsicht zur Reduzierung der Kokafläche bei: Zum einen verringern sie die Kokafläche unmittelbar, zum anderen entmutigen sie die Bauern, weiterhin Koka anzubauen.

Auch die Bekämpfung des Handels, insbesondere des Weitertransports der Zwischenprodukte nach Kolumbien, wurde ab 1995 verstärkt. Mit amerikanischer Unterstützung gelang es, zwischen 1995 und 1998 die sogenannte Luftbrücke (Kleinflugzeuge für den Drogentransport) zwischen Peru und Kolumbien weitgehend zu unterbrechen. Die Folge war ein drastischer Preiseinbruch bei Kokablatt, der zu einem erheblichen Teil für den Rückgang der Anbaufläche verantwortlich ist. Mittlerweile haben sich neue Transportwege etabliert. Die Flugrouten der Kleinflugzeuge nach Kolumbien wurden über brasilianisches Territorium verlegt. Darüber hinaus mussten die Abfangaktionen aufgrund eines Zwischenfalls eingestellt werden, bei dem versehentlich ein Flugzeug mit amerikanischen Missionaren abgeschossen wurde. Seitdem sind die Preise für Koka wieder gestiegen.

Staatliche Präsenz in den Anbaugebieten

Ende der 80er Jahre befanden sich 60 Prozent der Landesfläche nicht unter Kontrolle der staatlichen Sicherheitskräfte. Im Zusammenhang mit der erfolgreichen Bekämpfung der Terrororganisationen Leuchtender Pfad und Revolutionäre Bewegung Tupac Amaru (MRTA), hat ab 1992 die staatliche Präsenz in den Kokaanbaugebieten wieder zugenommen. Die teilweise anarchische Situation in vielen ländlichen Gebieten, die sich aus der Abwesenheit staatlicher Institutionen und dem Einfluss von Terror- und Drogenhändlerorganisationen ergab, konnte durch Rückkehr staatlicher Kontrolle schrittweise normalisiert werden. Seit Mitte der 90er Jahre hat die peruanische Regierung verstärkt in die physische und soziale Infrastruktur in den Kokaanbaugebieten investiert. Lokale Autoritäten und Vertreter staatlicher Institutionen konnten ihre Arbeit wieder aufnehmen. Vor allem Schulen, Gesundheitsdienste und Straßen/Brücken wurden rehabilitiert oder neu gebaut. Durch diese Maßnahmen wurde das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat wieder gefestigt. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den ländlichen Gebieten haben sich erheblich verbessert und die Wirtschaftlichkeit der legalen Ökonomie ist

im Vergleich zur Drogenwirtschaft gestiegen und hat zu einem Rückgang des Kokaanbaus beigetragen.

Erfolge der Programme der Alternativen Entwicklung

Programme der Alternativen Entwicklung werden in erster Linie mit Unterstützung der USA und der Vereinten Nationen durchgeführt. So wurden die Programme der Alternativen Entwicklung seitens der USA (USAID) seit 1995 mit rund 86 Millionen US-Dollar und seitens der Vereinten Nationen (UNDCP) seit 1985 mit 68 Millionen US-Dollar gefördert. Hinter der Unterstützung der Vereinten Nationen verbergen sich die Beiträge zahlreicher bilateraler Geber, die ihre Gelder aufgrund mangelnder eigener Erfahrung und der besonderen Schwierigkeiten der Projekte über UNDCP kanalisieren. USAID hat unter anderem Klassenräume (736), Trinkwasserzisternen (183), Gesundheitsstationen (94), Ausbildungskurse (248), Maßnahmen der Gemeindeentwicklung (107) und produktive Kleinstprojekte (97) finanziert. Daneben wurden rund 800 Kilometer ländliche Wege, 31 Kilometer gepflasterte Straßen, 50 Brücken und 23 Furten gebaut, sowie 245 Studien durchgeführt. Von der Förderung profitierten weiterhin die Produktion von Reis (80 ha), Kakao (9 645 ha), Kaffee (24 237 ha), Camu Camu (*Myrciaria dubia*, 110 ha), Palmenherzen (616 ha), Ananas (70 ha) und Bananen (100 ha).

Über UNDCP wurden unter anderem die Erzeugung von Kaffee (10 500 ha) und Kakao (10 700) unterstützt, auf 5 350 Hektar Ölpalmen in Kultur genommen und 5000 Schafe sowie 6 500 Bienenstöcke eingeführt. Damit wurde eine Vielfalt von Produktionsalternativen geschaffen mit der Folge, dass sich der Kokaanbau in diesen Gebieten weiter verringert hat, während ein ähnlicher Rückgang in Gebieten ohne Programme der Alternativen Entwicklung nicht stattfand. Kritik wird verschiedentlich an der nicht immer ausreichenden Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Anbaualternativen geübt.

Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Situation

Die substantiellen jährlichen Wachstumsraten der peruanischen Wirtschaft von über 7 Prozent im Zeitraum von 1994 bis 1997 haben die schwierige wirtschaftliche Situation verbessert. Die Zunahme von Armut und Arbeitslosigkeit konnte zumindest aufgehalten werden. Dies hat den Migrationsdruck der Bevölkerung aus dem Andenhochland – dort wo die Armut am ausgeprägtesten ist – gemindert. Der Zuzug in die für Kokaanbau geeigneten tropischen Gebiete östlich der Anden hat sich in

dieser Zeit verringert. Ohne diese Entwicklung wäre der Rückgang der Kokafläche vermutlich nicht in gleicher Weise möglich gewesen.

Externe Einflüsse

Die Verschlechterung der innenpolitischen Situation in Kolumbien, insbesondere der Machtgewinn der Untergrundorganisationen und der zunehmende Verlust der staatlichen Kontrolle über weite Landesteile, hat dort für den Kokaanbau günstige Bedingungen geschaffen. Fast in gleichem Maße, in dem der Kokaanbau in Peru zurückging, konnte sich die Kokafläche in Kolumbien ausdehnen.

Neben der Ausdehnung der Kokaanbaufläche in Kolumbien hat mit großer Wahrscheinlichkeit auch der zeitweilige Anstieg des Weltmarktpreises für Kaffee von rund 1,5 US-Dollar pro Kilogramm (1993) auf über 3 US-Dollar (1997) zu einer hohen Wirtschaftlichkeit des Kaffeeanbaus und zu einem Rückgang des Kokaanbaus in Peru beigetragen. Kaffee stellt die wichtigste Alternativkultur zu Koka dar. Allerdings ist der Kaffeepreis seit 1997 wieder stark rückläufig. Es bleibt abzuwarten, welchen Einfluss dies auf den Kokaanbau haben wird.

Kokavernichtung durch Pilzkrankheit

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre kam es in den Kokaanbaugebieten, insbesondere in den größtenteils monokulturell und intensiv genutzten Kokafeldern im Huallagatal, zu großflächigem Absterben der Kokapflanzungen. Auslöser war ein Fusariumpilz (*fusarium oxisporum*), der die Leitungsbahnen im Wurzelbereich befällt und die Kokapflanze zum Absterben bringt. Der Verdacht der örtlichen Bevölkerung, dies sei das Ergebnis „US-amerikanischer Spritzungen“, hat sich nicht bestätigt. Sehr viel wahrscheinlicher ist, dass die Pflanzen bedingt durch den monokulturellen Anbau und durch intensive Nutzung geschwächt und damit auch anfällig für Krankheitsbefall waren. Im Ergebnis hat der Pilzbefall mehrere zehntausend Hektar Kokafläche vernichtet und für den weiteren Kokaanbau unbrauchbar gemacht.

Wertung und Ausblick

In Peru konnte der Kokaanbau deutlich reduziert werden. Allerdings sind die offiziellen Angaben mit Vorsicht zu behandeln. Zum einen handelt es sich bei den Daten zum Umfang des Kokaanbaus um offizielle Zahlen, welche die peruanische Regierung mangels eigener verlässlicher Erhebungen von amerikanischer Seite

übernommen hat, die ihrerseits aus politischen Gründen an der Veröffentlichung optimistischer Zahlen interessiert ist. Die Vereinten Nationen (UNDCP) gehen von höheren Kokabeständen aus (2000: 43 400 ha; 2001: 46 232 ha). Zum anderen berücksichtigen die offiziellen Zahlen die Kokabestände nicht, die von den Bauern zwar aktuell nicht genutzt werden, die aber bei sich verändernden Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preisanstieg für Koka, Wegfall polizeilicher Maßnahmen, Preisverfall bei Alternativkulturen, innerhalb eines Zeitraumes von bis zu sieben Jahren nach Aufgabe problemlos reaktiviert werden können. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben die entstehenden Mischkulturen zwischen Koka und Alternativen Kulturen, die in zunehmendem Umfang angelegt werden und nicht als Kokapflanzungen erkennbar sind.

Ein sich weiter fortsetzender Preisanstieg für Koka und eine durch Kürzungen des peruanischen Verteidigungshaushaltes bedingte geringere Präsenz staatlicher Sicherheitsorgane kann durchaus diese positiven Entwicklungen der letzten Jahre gefährden. Der Rückzug der Sicherheitsorgane hat bereits zu einer Zunahme illegaler Handlungen wie Drogenproduktion, Terrorismus und allgemeiner Kriminalität geführt.

Positiv zu werten sind die vorsichtig optimistischen Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Perus sowie die Tatsache, dass kurz- bis mittelfristig umfangreiche Mittel für neue Alternative Entwicklungsprogramme zur Verfügung stehen. In Tocache wird ein Vorhaben im Umfang von 12 Millionen Euro mit Mitteln aus einer Schuldenumwandlung mit Deutschland begonnen. Für Pichis-Palcazu stehen 30 Millionen Euro EU-Mittel sowie für weitere Gebiete US-amerikanische Gelder in Höhe von 70 Millionen US-Dollar bereit. Es ist weiterhin zu erwarten, dass die angekündigte Wiederaufnahme der Kontrolle des Flugverkehrs mit amerikanischer Hilfe sich negativ auf den Kokapreis auswirken wird.

Maßnahmen der Alternativen Entwicklung haben in Peru in beachtlichem Umfang die Voraussetzungen für eine legale Agrarproduktion geschaffen und zu einer erfolgreichen Verbreitung und Vermarktung zahlreicher Alternativprodukte beigetragen. Dass es trotz des aktuellen Preisanstiegs bei Koka bisher nicht zu einer entsprechenden Flächenausdehnung gekommen ist, kann teilweise auf die nunmehr vorhandenen wirtschaftlichen Alternativen zurückgeführt werden. Allerdings waren für die beachtliche Verringerung der Kokaproduktion weitere Faktoren mitverantwortlich. Zu nennen sind hier die Entwicklung der Kokapreise, polizeiliche Maßnahmen, der gestiegene staatliche Einfluß sowie das höhere Engagement staatlicher Institutionen,

die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Situation, externe Einflüsse und großflächiges Absterben von Kokapflanzungen durch eine Pilzkrankheit. Allein für sich kann daher die Alternative Entwicklung nicht als Modell dienen. Sie stellt aber eine wichtige Säule einer erfolgreichen Drogenpolitik dar, ohne die andere Maßnahmen und Einflußfaktoren nicht zum Tragen kommen.