

## **Drogenschmuggel und Einschränkung von Souveränitätsrechten in der Karibik**

Holger Henke

Die nationale Souveränität der USA wie anderer Industriestaaten wird von diesen als quasi selbstverständlich angenommen und ist - trotz Globalisierung - durch ihre schiere Macht auch relativ gesichert. Etwas anders verhält sich die Lage bei den kleinen Staaten und Ex-Kolonien des Südens, deren Pochen auf Souveränität einen anderen historischen Ursprung und aktuellen wirtschaftlichen Hintergrund hat. Wie sich am Interessenkonflikt der Bekämpfung des Drogenhandels durch die USA in der Karibik beispielhaft zeigt, ist die staatliche Souveränität des Südens internationalen Entwicklungen gegenüber wesentlich sensibler.

Schon immer seit der Verkündung der Monroe-Doktrin (1823) haben die Vereinigten Staaten dazu geneigt, ihre Vorstellungen von Recht und Ordnung in der sogenannten westlichen Hemisphäre per Gesetzgebung zu extraterritorialisieren, d.h. auf souveräne Staaten ausserhalb ihres Hoheitsbereiches anzuwenden. Ob es gestern darum ging, amerikanische Marines schnell einmal in Haiti mit vorgehaltener Waffe Schulden von der haitianischen Nationalbank eintreiben zu lassen (so geschehen im Dezember 1914), oder heutzutage mit dem sogenannten Helms-Burton Gesetz dritten Staaten bzw. privaten Investoren den Handel mit Kuba zu versauern, stets wurde es in den USA als selbstverständlich angesehen, die Spielregeln in ihrem "Hinterhof", der Karibik und Lateinamerika, anderen Staaten zu oktroyieren. Seit dem Zusammenbruch des Ostblocks jedoch hat es den Anschein, daß amerikanische Ordnungspolitiker verstärkt meinen, keine Rücksichten mehr auf die Interessen und Rechte ihrer einst als strategisch wichtig angesehenen Partner im Süden nehmen zu brauchen.

Als jüngstes Beispiel mag hier das sogenannte "Shiprider" Abkommen gelten, welches in den letzten Jahren praktisch allen souveränen Staaten der Karibik (ausser Kuba) von den USA aufgedrängt wurde. Oberflächlich betrachtet gereicht das Abkommen, welches der amerikanischen Marine und Küstenwache in den Hoheitsgewässern der Unterzeichnerstaaten weitreichende operative Rechte gegen des Drogenschmuggels verdächtige Schiffe und Flugzeuge einräumt, beiden Seiten zum Nutzen. Einerseits mussten seit Anfang der achtziger Jahre viele Regierungen in der Karibik mangels geeigneter Ausrüstungen (z.B. Radars, Funk, Schiffe, Flugzeuge, Mannschaften) fast hilflos zusehen, wie ihre Territorien zunehmend von der südamerikanischen Drogenmafia als Zwischenlager benutzt wurden und immer grössere Teile ihrer eigenen Bevölkerungen drogenabhängig wurden und/oder sich infolge der wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Notlage zunehmend selbst am Drogenanbau und -schmuggel beteiligten. Andererseits war für die Amerikaner die Unterbindung des Anbaus (oft durch grossflächiges Versprühen von Pestiziden) und Schmuggels von Drogen der einfachste und billigste Weg, dem wachsenden Konsum in ihrem eigenen Land Einhalt zu gebieten. Als positiven Nebeneffekt substituierte der amerikanische "Krieg gegen Drogen" (in Lateinamerika) natürlich auch den Verlust der (oftmals sowieso nur vorgeschobenen) Bedrohung durch den Kommunismus, der früher die militärische Präsenz der USA in dieser Region legitimierte.

Seit den frühen achtziger Jahren ist die Karibik für die südamerikanischen Drogenkartelle zunehmend zum Hauptschmuggelweg in die USA geworden. Ohne Zweifel eignen sich die Tausende von Kilometer langen Küsten der Region auch hervorragend dazu. Einige wenige, unsystematische statistische Angaben mögen helfen, das Ausmass der Drogenplage in der Karibik besser zu verstehen.<sup>1</sup> In der Dominikanischen Republik stieg die Beschlagnahme von Kokain von 1810 Kilos (1991) auf 3600 Kilos (1995) und in Jamaika von 60 Kilos (1991) auf 570 Kilos (1995). Allein im Januar 1993 wurden in St. Vincent insgesamt 2761 Pfund Kokain im Werte von 17 Millionen U.S.\$ gefunden. Nach Angaben einiger Forscher begann das Crackproblem in den Bahamas noch zwei oder drei Jahre bevor es die USA erreichte und allein von 1983 bis 1984 stieg die Zahl der in das grösste Rehabilitationszentrum

der Bahamas eingewiesenen Kokainabhängigen von 69 auf 220. Zu den sicherlich abenteuerlicheren Methoden des Drogenschmuggels zählt der Fall eines toten Babys, dessen Leiche mit Kokain vollgestopft worden war und nur durch die Wachsamkeit einer Stewardess entdeckt wurde, die sich wunderte, dass das Kind während des gesamten Fluges von Jamaika nach London kein einziges Mal weinte oder spielte. Eng mit dem Drogenschmuggel verbunden sind der Waffenhandel, Beamtenbestechung und natürlich die mit Abhängigkeit verbundene Beschaffungskriminalität.<sup>2</sup> In einer fast einem James Bond-Film gleichenden Episode wurden 1989 Hunderte Waffen in Lagern des kolumbianischen Medellín-Drogenkartells gefunden. Die Waffen stammten ursprünglich aus einer israelischen Lieferung an die Armee von Antigua-Barbuda und waren durch dunkle Kanäle (u.a. dem Sohn des Premierministers von Antigua-Barbuda) an das südamerikanische Drogenkartell weiterverkauft worden.

Trotz dieser Lage sind einige der im "Shiprider" Standardvertrag vorgesehenen Klauseln in der Tat als durchaus weitreichende Einschnitte in das traditionelle Verständnis souveräner Rechte und Pflichten der betroffenen Staaten zu betrachten. Der Standardvertrag fällt in sechs Teile, die folgende Rechte einräumen bzw. einschränken: die U.S. Küstenwache und Marine dürfen an Bord von Schiffen aus Drittstaaten; sie dürfen einen (oder mehrere) Mitglieder ihrer Mannschaft (der sogenannte "shiprider") auf den Küstenwachschiffen des unterzeichneten (Karibik)Staats mitfahren lassen (umgekehrt, d.h. mit Anwesenheit eines Offiziers des Unterzeichnerstaats, gilt dies als eine der Bedingungen für Operationen von U.S. Schiffen in Territorialgewässern des betreffenden Karibikstaats); sie dürfen verdächtige Schiffe in die Territorialgewässer verfolgen; sie dürfen Schiffe aus Drittstaaten festhalten; und sie dürfen das Territorium des Unterzeichnerstaats überfliegen und verdächtige Flugzeuge dort zur Landung zwingen. Es ist also durchaus richtig, wenn eine Beobachterin feststellt, dass "Staaten seit langem die Hilfe anderer Staaten gesucht haben um ihre territoriale Integrität zu schützen und ihre Gesetze durchzusetzen. Der Grundgedanke einer maritimen Antidrogenkooperation in der Karibik ist also nicht *per se* als Bedrohung unserer Unabhängigkeit zu betrachten. Doch das beispiellose Ausmass dieser im 'Shiprider' Vertrag vorgesehenen Kooperation bedroht das traditionelle Verständnis von Souveränität."<sup>3</sup>

Es gilt hier nun zu bedenken, dass im Kontext der postkolonialen Unabhängigkeit der Dritten Welt, und besonders in der Karibik mit ihrer Jahrhunderte langen Geschichte des Sklaventums, nationale Unabhängigkeit und Souveränität (bzw. die mögliche - gar von aussen auferlegte - Einschränkung derselben) ebenso aktuelle und brisante Themen sind, wie in Deutschland Fragen nach der Trauer- bzw. Mahn(un)fähigkeit oder Schuld der Deutschen an der industriellen Vernichtung von Millionen von Menschen während des Zweiten Weltkriegs. Schon in der Konferenz von Bandung (1955) hatten Vertreter der Dritten Welt deutlich erklärt, dass sie eine Respektierung der - auch von der Charta der Vereinten Nationen mitgetragenen - Prinzipien der nationalen Unabhängigkeit und territorialen Integrität, sowie der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verlangen. In der Folge wurden diese Prinzipien, sowie weitere wirtschaftliche Rechte von der Blockfreienbewegung vehement verteidigt und in internationalen Verträgen (z.B. der UN Charter of Economic Rights and Duties of States von 1974) festgelegt. Es kann daher kaum Zweifel bestehen, dass es sich um international anerkannte Prinzipien des internationalen Rechts handelt und es wohl wert wäre sich zu erinnern, dass diese fundamentalen Rechte erst nach den schrecklichen Erfahrungen zweier Weltkriege und dem langen und harten Kampf der Kolonialvölker für ihre Unabhängigkeit und ihr Recht zur politischen Selbstbestimmung rechtlich kodifiziert wurden.

Mit der konservativen Wende in den achtziger Jahren dieses Jahrhunderts gerieten Idee und Praxis der nationalen Unabhängigkeit und staatlichen Souveränität mehr und mehr unter Beschuss. In der desillusioniert-zynischen Stimmung der neunziger Jahre ruft jedes Bestehen auf diese Prinzipien sowohl bei vielen "Experten" als auch Diplomaten bereits höchstens ein höhnisches Gähnen hervor. Das vor allem in den Industrieländern (v.a. den USA) und von ihnen dominierten internationalen

Organisationen weitverbreitete Werben für die internationale Durchsetzung von (recht formal und verkürzt verstandener) Demokratie und Menschenrechten, sowie "Marktprinzipien", hatte zur Folge, dass die ehemals hochgehaltenen Prinzipien nationaler Souveränität und Nichteinmischung heute zumeist nicht mehr für uneingeschränkt gültig gehalten werden. Dafür gibt es in vielen Einzelfällen natürlich (z.B. Genozid, irreparable Umweltzerstörung) gute Gründe. In wesentlich mehr Fällen jedoch scheint der Appell an Demokratie und Menschenrechte den ebenso realen Eigeninteressen der Industriestaaten des Westens zu entspringen.<sup>4</sup> Zwar war z. B. der Abschuss des amerikanischen Flugzeugs von "Brothers to the Rescue" an der Grenze zu Kubas Hoheitsgebiet wohl ein immoralischer Verstoss gegen Normen des internationalen Rechts, doch hätte auch die von weniger als der Hälfte der amerikanischen Bürger gewählte amerikanische Regierung - um hier ein equivalentes Szenario zu konstruieren - das illegale Eindringen kubanischer Flugzeuge in amerikanischen Luftraum oder gar einen Abwurf kommunistischer Literatur von kubanischen Flugzeugen über Washington zweifelsohne ganz entschieden unterbunden.

Amerikanischen Eigeninteressen entsprang so auch die Forderung des ehemaligen hohen Beamten im U.S. Aussenministerium, Elliot Abrams, dass angesichts des Ausmasses der Wirtschaftskrise und Bedrohung durch den Drogenschmuggel die karibischen Staaten freiwillig ihre Souveränität aufgeben sollten, um "zusammen mit den USA" wirksame Gegenmassnahmen zu ergreifen. Nach Abrams' kruder Ansicht ist die Karibik lediglich ein Ansammlung kleiner Staaten, deren "oftmals fragile Institutionen ohne Hilfe von aussen **nicht überleben können.**"<sup>5</sup> Aus diesem Grunde sollten die Regierungschefs der karibischen Kleinstaaten eine "freiwillige und vorteilhafte Erosion der Souveränität" akzeptieren. Obwohl es natürlich im Einzelfall durchaus besser sein könnte, mit der amerikanischen Küstenwache zu kooperieren anstatt von "Drogenschmugglern vollkommen überrannt" (Abrams) zu werden, kann eine begrenzte und funktionale Kooperation jedoch unter keinen Umständen zum Präzedenzfall oder Anlass einer umfangreich unterminierten Souveränität erhoben werden, wie dies Abrams in seinem Artikel zu suggerieren scheint. Funktionale Kooperation und Abhängigkeit sind ganz klar zwei verschiedene Konzepte und es ist ebenso weit hergeholt zu behaupten, dass die karibischen Staaten nicht überlebensfähig sind. Ganz im Gegenteil. Wer nur einen Bruchteil der Geschichte der modernen Karibik kennt, weiss, dass ihre Gesellschaften von Anfang an unter den widrigsten Umständen in die Weltwirtschaft eingegliedert wurden und dennoch überlebten und in vielen Fällen grossartige und historische Leistungen vollbrachten. Doch seien die amerikanischen Befürworter einer Rückkehr quasi-kolonialer Beziehungen zur Karibik auch daran erinnert, dass es schwarze Soldaten aus Haiti waren, die während der amerikanischen Revolution in nicht geringem Masse zu Amerikas Sieg über England beitrugen, noch bevor sie in ihr eigenes Land zurückkehrten, um dort für ihre Unabhängigkeit von Frankreich zu kämpfen. Die Frage bi- oder multilateraler Kooperation als eine Frage der Abhängigkeit der Karibik von den USA darzustellen, ist daher gegen das Interesse beider Parteien gerichtet.

Obwohl Abrams' Artikel nicht mit der offiziellen aussenpolitischen Linie der gegenwärtigen Regierung in Washington zu verwechseln ist, spiegelt sie doch weitverbreitete subkutane Ansichten und Vorurteile innerhalb des amerikanischen aussenpolitischen Apparats wider. Es ist daher unschwer zu verstehen, dass einige Regierungen und politische Beobachter in der Karibik nervös und gereizt auf das Thema Kooperation bei der Bekämpfung des Drogenschmuggels reagierten, als es Ende 1996/Anfang 1997 ins Scheinwerferlicht der Medien geriet. Es war auch nicht besonders hilfreich, dass die Amerikaner die karibischen Regierungen gleichsam mit dem Stift in der Hand aufforderten, ihre vorgefertigte Version des "Shiprider" Abkommens zu unterzeichnen. Nach verlässlichen Presseberichten wurde unter anderem mit bis zu 60 Tage währenden, willkürlichen Festnahmen von reisenden Privatpersonen, möglicher "Dezertifizierung" als ein im Kampf gegen den Drogenschmuggel mit den USA kooperierendes Land (und einem damit verbundenen Abschnitt von U.S. Hilfsgeldern) sowie mit Nötigung zur Landung von Privatflugzeugen gedroht, was von Belize's stellvertretendem

Premierminister Barrow ganz zu Recht als "indezenter Druck" bezeichnet wurde. Insbesondere Barbados und Jamaika waren (berechtigterweise) nicht zu einer solchen diplomatischen Hauruck-Vorgehensweise bereit, was die gesamte Debatte zu einem regionalen Thema auswachsen liess, obwohl 1996 bereits die Mehrheit der ostkaribischen Staaten das Abkommen unterzeichnet hatte. Zu viele juristische Fragen blieben im "Shiprider" Standardvertrag offen und - abgesehen von reellen Fragen staatlicher Verantwortlichkeit und Haftbarkeit - wurde die Souveränitätsfrage wohl vor allem im Hinblick auf die Öffentlichkeit als potentielle Verhandlungskarte ausgespielt.

Abgesehen von verletzten Sensibilitäten gegenüber solchen nicht zur diplomatischen Konvention gehörigen Methoden, birgt das "Shiprider" Standardabkommen jedoch noch einige rechtliche Probleme, deren Lösung in einem Verhandlungsprozess hätte erreicht werden können/sollen. So hatte z.B. Barbados nicht die Absicht, eine Version dieses Abkommens zu unterzeichnen, die u.U. in einer ungerechtfertigten Verhaftung von Flugreisenden und einer anschliessenden Haftpflicht des Landes in einer Höhe von Millionen von Dollar enden könnte. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass der Standardvertrag keinerlei Definition des Schlüsselwortes "verdächtig" vorsah. Ganz ähnlich ist auch keine nähere Umschreibung der Situationen vorhanden, in der kein "shiprider" des Unterzeichnerstaats zur Verfügung steht, um eine Verfolgung "verdächtiger" Schiffe oder Flugzeuge in die Territorialgewässer und deren eventuelle Durchsuchung zu autorisieren oder gar die Verhältnismässigkeit der Anwendung von Waffengewalt einzuschätzen. Angesichts der Tatsache, dass der Standardvertrag sich nur sehr unverbindlich zu eventuellen Streitschlichtungen zwischen den Vertragsparteien äussert und zudem keine genauen Angaben zur Haftpflicht in Schadensfällen macht, kann man gut verstehen, dass sich Barbados und Jamaika monatelang weigerten, den Vertrag in seiner Standardform anzunehmen, obwohl sie dadurch den Zorn der Amerikaner auf sich zogen.

Ob sich die dieser Weigerung folgenden zähen Verhandlungen jedoch gelohnt haben, ist eine andere Frage. Zwar wird sich erst in der Praxis erweisen, ob die von Barbados und Jamaika erreichten Änderungen tatsächlich eine grössere Wahrung souveräner Rechte und Pflichten bedeuten, doch scheint bereits jetzt angesichts der Geringfügigkeit einiger Textänderungen Skepsis angebracht zu sein. Im Februar dieses Jahres wurde im jamaikanischen Parlament die zur Implementierung des "Shiprider" Abkommens notwendige Gesetzgebung per Eilverfahren durchgedrückt, offenbar aus Angst, dass Jamaika in der nächsten, bald anstehenden, Zertifizierungsrunde von den USA doch noch auf die schwarze Liste gesetzt und dann als nicht mit den USA kooperierendes Land von wichtigen Hilfsgeldern abgeschnitten werden könnte. Fast zeitgleich wurde die Regierung vom Obersten Gerichtshof des Landes dazu verurteilt, 8 Millionen Jamaika Dollar (ca. 230000 U.S.\$) an den Eigentümer einer Jacht zu bezahlen, die im Vorjahr bei einer (ergebnislosen) Durchsuchung stark beschädigt worden war. Trotz der weiterhin bestehenden Vorbehalte haben aber sowohl Jamaika, als auch Barbados unterschrieben und werden sich in der Zukunft *nolens volens* mit diesem neuen, strafferen Konzept ihrer Souveränität begnügen müssen. Dass jedoch auch deutsche Souveränität bald von den imperialistischen Impulsen der USA betroffen werden könnte, mag sich schon bald zeigen. So erwägen einige erzkonservative Abgeordnete im amerikanischen Kongress bereits, neue Spielregeln (lies: extraterritoriale Gesetzgebungen) zu verordnen, die eine Einschränkung religiöser Freiheiten weltweit ächten soll. Dann würde die Karibik auf einmal bis an die Nordseeküsten reichen. Und was machen Sie dann mit der Scientology-Sekte, Herr Kohl?

<sup>1</sup> Zahlenangaben stammen aus Ivelaw L. Griffith, *Drugs and Security in the Caribbean. Sovereignty under Siege*, University Park: Pennsylvania State University Press 1997.

<sup>2</sup> So stieg in Jamaika die Mordrate von 18 am Ende der achtziger Jahre auf 41 im Jahr 1997 (per 100000 Einwohner).

<sup>3</sup> Kathy-Ann Brown, *The Shiprider Model*, Bridgetown (Barbados): University of the West Indies (Faculty of Law) 1997, S. 28.

<sup>4</sup> Siehe z.B. William I. Robinson, *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention and Hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press 1996.

---

<sup>5</sup> Elliot Abrams, The Shiprider Solution. Policing the Caribbean, in: *The National Interest* 43 (Spring 1996): 86-92; folgende Zitate sind ebenfalls diesem Aufsatz entnommen und übersetzt worden.