

# Drogenwirtschaft und Drogenhandel

Kai Ambos<sup>1</sup>

## Das Drogenproblem

Trotz der in den letzten Jahrzehnten verstärkten Drogenbekämpfung gilt Kolumbien noch immer als einer der zentralen Vertriebsplätze des internationalen Kokainhandels. Das Land verminderte zwar in den 2000er Jahren die Kokaanbaufläche um 58 % und belegte zwischen 2011 und 2013 nicht mehr den ersten Platz beim Kokaanbau (UNODC 2010: 20; 2015: 143), doch gilt es neuerdings wieder als weltgrößter Hersteller von Koka und Kokain (UNDOC/Gobierno de Colombia 2015: 17-54; UNODC 2015: 53; UNDOC/Gobierno de Colombia 2016: 13; UNODC 2016: 35). Die Kokainherstellung hat sich von 2013 bis 2015 von 290 auf 446 Metrische Tonnen erhöht. Die Kokaanbaufläche ist ebenso von 48.189 (2013) auf 69.132 (2014) bzw. 96.000 (2015) Hektar gestiegen (UNDOC/Gobierno de Colombia 2016: 17).

Anders als in den 1970er und 1980er Jahren stammen die zur Kokainherstellung notwendigen Kokablätter inzwischen aus nationaler Eigenproduktion. Die nur schwer zugänglichen Anbauggebiete befinden sich hauptsächlich in den Departments Antioquia, Bolivar, Caquetá, Cauca, Guaviare, Meta, Nariño und Putumayo. Die Verarbeitung und der Vertrieb finden auch in den Departments statt, in denen die Guerillas und *Bandas Criminales Emergentes* (BACRIM) (s.u.) angesiedelt sind. Neben der Verarbeitung zu Rohkokain für den ausländischen Markt werden auch der sogenannte *basuco* (rohe Kokapaste) und die Kokainbase für den inländischen Markt hergestellt.

Daneben hatte sich Kolumbien in den 1990er und Anfang der 2000er Jahre auch zu einem wichtigen Heroinproduzenten entwickelt, aber die Zerstörungsbemühungen mittels flächendeckender Giftbesprühung führten in den vergangenen Jahren zu einer beträchtlichen Reduzierung des

---

1 Ich danke meinem Doktoranden Diego Tarapués, Cali, für die Aktualisierung des Beitrags und für seine wichtigen Anmerkungen.

Schlafmohnanbaues.<sup>2</sup> Während es 1994 ca. 20.000 Hektar gab, wurden 2014 nur noch 386 Hektar registriert. Die Anbaugebiete befinden sich hauptsächlich in den Departments Cauca, Cesar, Huila, Nariño, Tolima und Valle del Cauca.<sup>3</sup> Auch Marihuana wird in Kolumbien produziert (US Department of State 2015: 136). Die Anbaufläche betrug in den Neunzigerjahren 4.200 Hektar. Aus den verfügbaren Berichten ergibt sich eine Verringerung der beschlagnahmten Menge von 409 Tonnen im Jahr 2013 auf 182 Tonnen im Jahr 2015.<sup>4</sup> Die Anbaufläche verringerte sich von 266 Hektar (2014) auf 206 Hektar (2015), was einen Rückgang von 21,6 % bedeutet (UNDOC/Gobierno de Colombia 2016: 65).

Der illegale Konsum erscheint nach wie vor (Ambos 1993: 32-35) nicht als vorrangiges gesellschaftliches Problem in Kolumbien selbst, da es sich überwiegend um einen einmaligen Konsum handelt.<sup>5</sup> Allerdings wird von staatlicher und nichtstaatlicher Seite immer wieder auf die Zunahme des Konsums, insbesondere von Heroin und Opium hingewiesen (UNDOC/Gobierno de Colombia 2015: 66); laut Umfrageergebnissen lässt sich ein leichter Anstieg von 8.6 % im Jahr 2008 auf 12.17 % im Jahr 2013 bezüglich des Einmalkonsums von Marihuana, Basuco, Ecstasy und Heroin verzeichnen (UNDOC/Gobierno de Colombia 2016: 68). In den letzten Jahren ist ein Konsumanstieg zu konstatieren, doch betrifft dieser vor allem synthetische Drogen (OAS 2015: 140) und Kokain (UNODC 2015: 53-56, 68-73).

## Folgen

### Kartelle und Drogenkrieg

Die traditionellen Drogenorganisationen beruhen nicht auf formalisierten Rechtsbeziehungen, sondern auf familiären bzw. freundschaftlichen Bindungen, was gerade ihre relative Geschlossenheit und Stärke ausmacht. Das Verhältnis der Organisationen zu Staat und Gesellschaft wird nicht

---

2 <<http://www.odc.gov.co/portals/1/cultivos/images/txtAmapola.pdf>> (23.11.2016).

3 <<http://www.odc.gov.co>> (23.11.2016).

4 <<http://www.odc.gov.co>> (23.11.2016).

5 Siehe etwa die Nationale Studie über den Drogenkonsum bei Schülern (Gobierno Nacional de Colombia 2011: 63-94).

von formalen rechtlichen Normen bestimmt, sondern es existiert eine komplexe, auf außerrechtlichen Mechanismen beruhende Interdependenz zwischen Drogenhandel einerseits und Staat/Gesellschaft andererseits.

So besteht der illegale Markt aus zahlreichen kleinen Unternehmen und nicht aus wenigen großen, leichter zu zerschlagenden Kartellen. Diese "Kleinunternehmen" erfüllen streng abgegrenzte Aufgaben im Koka-Kokain-Prozess und sind durch zahlreiche Vermittler untereinander verbunden. In diesem Sinne wurde auch von der US-amerikanischen *Drug Enforcement Administration* (DEA) festgestellt, dass innerhalb der Kartelle einzelne Gruppen existieren, die für die verschiedenen Handelsphasen – vom Kokaankauf bis zum Kokainvertrieb – zuständig sind, wobei zwischen diesen Gruppen ein personeller Austausch stattfinden kann. Entscheidendes Strukturelement der Marktorganisation ist bis heute eher Kooperation als Hierarchie (Krauthausen/Sarmiento 1991: 30, 51-52, 214; Uprimny 1994).<sup>6</sup>

Über die internen Organisationsstrukturen existieren nur vage Vorstellungen, die zudem umstritten sind. Der kolumbianische Soziologe Camacho Guizado (1991: 68) etwa verweist auf "die Bereicherungsabsicht als Hauptziel, das Geheimnis, die Willkür, den Mangel an Skrupeln, die nicht in Frage zu stellende Hierarchie, den blinden Gehorsam, die äußerste Verteidigung des Privateigentums, die Waffen als Mittel von Recht, Gesetz und Freiheit". Dem gegenüber stellen etwa Betancourt Vélez/García, eher Krauthausen folgend, fest:

Die Tatsache, dass die kolumbianische Mafia nicht hierarchisch und zentralistisch operiert, hat zur Folge, dass sie sich mit einem Netz von lokalen Vertretern [...] begnügt, die in einer Gemeinde, Stadt oder Region zusammengeschlossen sind und die mit Hilfe von Vetternwirtschaft, Hilfeleistungen und Stiftungen [...] Popularität und eine soziale Basis erreichen (zitiert nach Uprimny 1994: 24).

Nach der Zerschlagung der großen Kartelle von Medellín, Cali und Norte del Valle entstanden keine neuen derartigen Organisationen mehr. Verschiedene Faktoren führten zu dieser Entwicklung. Der innere Krieg zwischen den zwei größten Kartellen (Cali und Medellín) war nur der

---

<sup>6</sup> Dies belegt beispielsweise die Kooperation zwischen den verschiedenen kriminellen Organisationen, die ein gemeinsames Interesse an Drogen oder illegalen Märkten haben (CITpax 2012: 11).

Anfang vom Ende der monopolartigen Marktbeherrschung. Zum Krieg zwischen dem Medellín-Kartell und dem Staat kam es, als der damalige Präsident Belisario Betancur noch am Sarg des ermordeten Justizministers Lara Bonilla die Auslieferung des Drogenhändlers Carlos Lehder an die USA ankündigte und damit den ersten Drogenkrieg einleitete. Danach wurde die Eliminierung von staatlichen Repräsentanten, die sich dem Geschäft entgegenstellten, zur ständigen Praxis des Medellín-Kartells, und die Regierung reagierte mit neuerlichen Kriegserklärungen auf den *narco-terrorismo*. Den vorläufigen Schlusspunkt dieser Eskalation stellten die Morde an Carlos Valencia, Richter am Obersten Gerichtshof in Bogotá, am 16. August 1989 sowie an Valdemar Franklin Quintero, Polizeichef in Antioquia, und Luis Carlos Galán, Senator und Präsidentschaftskandidat der Liberalen Partei, am 18. August des gleichen Jahres, dar.<sup>7</sup> Daraufhin erklärte Präsident Barco (1986-1990) den nächsten Drogenkrieg, dies unter anderem auch wegen der politischen Bestrebungen Pablo Escobars. Umstritten bleibt bis heute, ob man dem Kartell auch die Morde an Bernardo Jaramillo, Präsidentschaftskandidat der *Unión Patriótica* (UP), am 22. März 1990 und an Carlos Pizarro, Präsidentschaftskandidat der AD/M-19, am 26. April 1990 zurechnen kann.<sup>8</sup> Keiner dieser Morde, einschließlich desjenigen an Lara Bonilla, ist bisher aufgeklärt worden. Nach langer Zeit staatlicher Inaktivität in diesen Fällen kommt es seit einigen Jahren zu verstärkten Ermittlungen.<sup>9</sup> Viele der sogenannten *magnicidios* wurden von der kolumbianischen Rechtsprechung zu Verbrechen gegen

---

7 Zwischen der Ermordung von Lara Bonilla und der Galáns lagen unter anderem die Morde an Guillermo Cano (Direktor des *El Espectador*), Jaime Ramírez (Direktor der Antidrogenpolizei), Hernando Baquero Borda (Richter am Obersten Gerichtshof), Jaime Pardo Leal (Präsident der *Unión Patriótica*), Carlos Mauro Hoyos (nationaler Generalstaatsanwalt) und Antonio Roldán (Gouverneur von Antioquia) (Americas Watch 1990).

8 Dies ist fraglich, da Jaramillo, Pizarro und ihre Bewegungen (UP, M-19) aus nationalistischen Gründen stets gegen die Auslieferung von Kolumbianern an die USA waren und deshalb von den „Auslieferbaren“ als „Freunde des Dialogs“ betrachtet wurden (Orozco 1990: 52). Die jüngsten Ermittlungen der Staatsanwaltschaft weisen darauf hin, dass Pablo Escobar, Rodríguez Gacha und Henry Pérez (paramilitärischer Kommandant) insoweit unterschiedlicher Meinung waren, aber jedenfalls im Rahmen eines kriminellen Unternehmens zusammengearbeitet haben. <<http://www.elspectador.com/noticias/nacional/reconstruccion-de-los-magnicidios-articulo-459142>> (23.11.2016).

9 Noch heute laufen die Ermittlungen zu diesen Fällen auf der Grundlage einer neuen Strategie der Priorisierung (Aponte 2014).

die Menschlichkeit erklärt, um die Ermittlungen ungeachtet von Verjährungsfristen fortführen zu können.

Im Laufe der Verfolgung Pablo Escobars nach dessen Flucht aus dem Gefängnis im Juli 1992 bis zu seinem Tod im Dezember 1993 wurde die militärische Struktur des Medellín-Kartells durch den zur Ergreifung Escobars gegründeten *Bloque de Búsqueda* (Suchblock) vollkommen zerschlagen. Ab 1995 richtete sich dann die Hauptaufmerksamkeit der Drogenbekämpfung auf das Cali-Kartell. Der wegen des *narcocasete*-Skandals (s.u.) unter Druck geratene Präsident Ernesto Samper hatte es bis Ende 1995 geschafft, die führenden Köpfe des Kartells festnehmen zu lassen. Die USA drängten auf die Auslieferung der Brüder Rodríguez Orejuela und nach einer 1997 erfolgten erneuten Verfassungsänderung, die die Auslieferung kolumbianischer Staatsangehöriger wieder ermöglichte, wurden sie Ende 2004 (Gilberto) bzw. Anfang 2005 (Miguel) an die USA ausgeliefert.

Nach der Zerschlagung des Cali-Kartells entstand das in den 1990er und 2000er Jahren konsolidierte Kartell *Norte del Valle*. Es wurde von einigen ehemaligen Untergebenen der Brüder Rodríguez Orejuela gegründet. Neben Orlando Henao Montoya und seinen Geschwistern befanden sich darunter auch bekannte Drogenhändler wie Iván Urdinola Grajales, Efraín Hernández Ramírez, Víctor Patiño Fómeque, Juan Carlos Ramírez Abadía (Chupeta), Diego León Montoya Sánchez (Don Diego) und Wilber Varela (Jabón). Die neue Organisation erlangte traurige Berühmtheit bei der Neugestaltung der Drogenökonomie, vor allem durch einen internen Machtkampf seiner letzten beiden Führungsfiguren. Don Diego, in den 2000er Jahren auf Platz zwei der FBI-Fahndungsliste (nach Bin Laden!), gründete die paramilitärische Gruppierung *Los Machos*. Jabón war der Anführer der sogenannten *Los Rastrojos*.

Mit diesen beiden paramilitärischen Gruppen wurde die Grundlage für die heute aktiven *Bandas Criminales Emergentes* (Bacrim) geschaffen. Als Bacrim bezeichnet man die neuen kriminellen Gruppierungen, die nach der Demobilisierung der rechtsgerichteten paramilitärischen Dachorganisation *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) und nach dem Ende der Epoche der großen Kartelle entstanden (McDermott 2013). Insofern kann man von einer Autonomisierung des Drogenhandels sprechen, weil dieser inzwischen von zahlreichen Kleingruppen organisiert wird. Die staatliche Drogenbekämpfung konzentriert sich auf diese Gruppen, die in den letzten Jahren durch Festnahmen und Tötungen führender Mitglieder erheblich geschwächt wurden. Die Generalstaatsanwaltschaft klassifiziert

derzeit drei kriminelle Organisationen als Bacrim, nämlich *Los Rastrojos* mit ca. 800 Mitgliedern, *Los Urabeños* mit ca. 3.000 Mitgliedern und *El Eparc* mit ca. 350 Mitgliedern. Neben dem Drogenhandel gehören Erpressung, Auftragsmorde und illegaler Bergbau zu ihren Hauptaktivitäten.

Die mit dem Drogenhandel zusammenhängende Gewalt drückt sich traditionell auf drei verschiedene Arten aus (Camacho Guizado 1991: 66): als Gewalt innerhalb der Drogenorganisationen, polizeilich als *ajuste de cuentas* bezeichnet; als antistaatliche Gewalt in Form des *narcoterrorismo* in selektiver (Attentate gegen Persönlichkeiten) oder willkürlicher Form (Terroranschläge, etwa Autobomben); und als paramilitärische Gewalt gegen Guerilla und Volksbewegungen. Von diesen Gewaltformen existiert die zweite nicht mehr, insofern hat sich die staatliche Drogenbekämpfung normalisiert und besteht heute, wie in vielen anderen Ländern, im Wesentlichen in polizeilicher und justizieller Strafverfolgung. Die beiden anderen Gewaltformen werden von den Drogenorganisationen weiterhin verwendet. Ihre ursächliche Bedingung ist die Existenz eines illegalen Marktes, der Gewalt als Mittel der Konfliktlösung aufgrund fehlender staatlicher Schlichtungsinstanzen und erheblicher Profite erst möglich und zum Hauptproblem gemacht hat. Das Recht wird als Ordnungsfaktor durch Gewalt ersetzt. Da die kriminellen Organisationen sich zur Konfliktlösung nicht der staatlichen Instanzen bedienen können, gleichwohl jedoch zur Sicherung der Ordnung und der Spielregeln des illegalen Marktes bestimmter Mechanismen bedürfen, schaffen sie sich ihr eigenes Gesetz, dessen Ultima Ratio die physische Eliminierung des Regelverletzers ist. Es handelt sich um eine ungeschriebene, paralegale Ordnung, da ihr wirksamstes Sanktionsmittel, die Gewalt, in der Regel rational<sup>10</sup> eingesetzt wird.

---

10 Man kann nach wie vor mit Krauthausen/Sarmiento (1991: 42) von einer "Rationalität des Terrors" sprechen, die sich auf zwei Arten zeigt. Zum einen dient die Gewalt der Sicherung des wirksamen Funktionierens des illegalen Marktes, indem Regelverletzungen – "Verrat" durch Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden, fehlender Ernst beim Geschäft und (eventuell daraus folgend) Diebstahl oder (fahrlässiger) Verlust von Ware – sanktioniert werden, womit eine erhebliche Abschreckungswirkung erreicht wird. Zum anderen wird durch den "rationalen" Einsatz von Drohung und Gewalt – neben der Bestechung – die Passivität der Sicherheitskräfte und der Justiz und damit im Ergebnis Strafflosigkeit (*impunidad*) erreicht.

## Drogenökonomie

Der Charakter der Drogenwirtschaft als Schattenwirtschaft macht es unmöglich, ihren Einfluss auf die legale Wirtschaft genau zu messen. Gleichwohl sollen hier einige Schätzungen vorgelegt werden, um deutlich zu machen, dass sich der Drogenhandel in Kolumbien zu einem ernst zu nehmenden Wirtschaftsfaktor entwickelt hat. Den am besten untersuchten Drogenmarkt stellt das Kokaingeschäft dar; es soll sich 2009 auf ca. 85 Milliarden US-Dollar belaufen haben (UNODC 2012: 60; OAS 2013a: 60). Der Heroinhandel führte im gleichen Jahr zu Einnahmen in Höhe von ca. 55 Milliarden US-Dollar. Am lukrativsten war mit ca. 141 Milliarden US-Dollar das Marihuanageschäft (OAS 2013a: 60). Neueren Untersuchungen zufolge beläuft sich der Reingewinn in den Transitländern auf 20 % bis 25 %, während nur knapp 1 % des gesamten Einzelhandelsumsatzes die Landwirte in der Andenregion erreicht. Die Gesamtgröße des illegalen Drogenmarkts entspricht etwa 320 Milliarden US-Dollar oder 0,9 % des BIP (UNODC 2012: 60; OAS 2013a: 5). 2013 flossen 476 Millionen US-Dollar aus drogenbezogenen Aktivitäten nach Kolumbien, was 0,2 % des BIP entsprach. Somit verminderte sich das aus der illegalen Drogenwirtschaft stammende Geld von 1,7 % des BIP im Jahr 2000 auf 0,2 % im Jahr 2013 (DANE 2014: 4).

In allen wichtigen Wirtschaftsbereichen werden durch die Drogenwirtschaft Arbeitsplätze geschaffen: Landwirtschaft (Koka-, Marihuana- und Schlafmohnanbau), Industrie (Verarbeitung zu Kokain) und Handel (Lagerung, Verteilung, Transport). Insgesamt wird geschätzt, dass ca. 200.000 Personen direkt beschäftigt sind, was ca. 1 % der Erwerbsbevölkerung (24 Mio.) entspricht. Im Rahmen des Kokainhandels entfallen auf die kolumbianischen Kokabauern 9 % der Einnahmen (OAS 2013b: 22-23). 20 % gehen an die Verarbeiter der aus dem Kokablatt extrahierten Kokainbase (OAS 2013b: 23). Die restlichen 71 % entfallen auf die Händler, die das Kokain nach Zentralamerika und zu anderen Transitpunkten transportieren (OAS 2013b: 23).

Auf regionaler Ebene zeigt sich der Einfluss des Drogengeldes unter anderem in einem wachsenden Dienstleistungssektor, höheren Löhnen und geringeren Arbeitslosenzahlen. Gleichwohl ist festzustellen, dass der illegale Bergbau – hauptsächlich von Gold – das Drogengeschäft auf regionaler Ebene mehr und mehr verdrängt (CITpax 2012: 3-5). Er soll 3,5

Mal mehr als der Kokainhandel einbringen.<sup>11</sup> Dieses neue Phänomen hat die Situation der regionalen Drogenökonomie grundlegend gewandelt.

### **Korruption und politische Einflussnahme**

Unterschiedliche Geschehnisse lassen in der jüngeren kolumbianischen Geschichte eine Verknüpfung des Drogenhandels mit der Politik erkennen. Nicht nur der sogenannte *narcocasete*-Skandal der 1990er Jahre und das daraus folgende Verfahren, der sogenannte *Proceso 8000* über die mögliche Teilfinanzierung der Wahlkampagne des ehemaligen Präsidenten Samper durch das Cali-Kartell, sondern auch weitere Fälle der Infiltration von Politik, Sicherheitskräften und Justiz zeigen die Dimensionen der politischen Einflussnahme der Drogenhändler, ohne dass dies jemals nennenswerte Konsequenzen gehabt hätte. Die Drogenorganisationen haben insbesondere die Wahlkampagnen von Kongressabgeordneten finanziert, um diese zur Zusammenarbeit zu bewegen, aber auch direkten Einfluss auf die Gesetzgebung ausgeübt. So wollte etwa Pablo Escobar Mitglieder der Verfassungsgebenden Versammlung bestechen, um sich ihrer Stimme gegen den Auslieferungsartikel in der Verfassung von 1991 zu versichern. Auch das Cali-Kartell nahm durch seine Anwälte auf die Vorschriften der im November 1993 verabschiedeten Strafprozessordnung in puncto Strafnachlass bei freiwilliger Stellung erheblichen Einfluss.

Der *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS, früherer Inlandsgeheimdienst) deckte in mehreren vertraulichen Berichten die Allianz von Großgrundbesitzern, Drogenhändlern und Mitgliedern der Armee mit paramilitärischen Gruppen und Killerbanden auf, insbesondere in der Region Magdalena Medio.<sup>12</sup> Danach diente etwa die *Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio* (ACDEGAM, Vereinigung der Bauern und Viehzüchter des Magdalena Medio) als Fassade für gekaufte Mörder und Drogenhändler und wurde von zahlreichen staatlichen Autoritäten unterstützt. Zu einer der bekanntesten dieser Gruppen, *Muerte a los Secuestradores* (MAS, Tod den Entführern), gehörten nach Angaben des

11 Illegaler Bergbau findet in 233 Gemeindebezirken innerhalb von 12 Departments statt. Die Einnahmen lagen 2014 bei ca. 1,4 Milliarden US-Dollar. <<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Miner%C3%ADa-ilegal-es-contraria-al-crecimiento-verde.aspx>> (23.11.2016).

12 Der DAS wurde am 31.10.2011 durch das Dekret 4057 von Präsident Santos aufgelöst.



damaligen Generalstaatsanwaltes Alfonso Gómez 59 aktive Mitglieder von Sicherheitsorganen, darunter Mitglieder aller Geheimdienste, was nach Ansicht einer renommierten Nichtregierungsorganisation nur die Spitze eines Eisbergs darstellte (Comisión Andina de Juristas/Comisión Internacional de Juristas 1990: 93). Aufgabe dieser paramilitärischen Gruppen war die Eliminierung “von Führern linksstehender Organisationen, von angeblich die Guerilla unterstützenden Bauern, von Gewerkschaftsaktivisten oder Verteidigern der Menschenrechte” (Camacho Guizado 1989: 191), womit ihnen eine entscheidende Rolle im sogenannten schmutzigen Krieg<sup>13</sup> zukam.

Korruption und politische Einflussnahme zeigen sich insbesondere in dem Skandal der sogenannten *Parapolítica*. Aufgrund des von der Uribe-Regierung initiierten Demobilisierungsprozesses der paramilitärischen AUC und den nachfolgenden Sondergerichtsverfahren mit umfassenden Geständnissen führender Paramilitärs wurde deren massive Einmischung in die lokale, regionale und sogar nationale Politik bekannt. Der sog. *Pacto de Ralito*, ein Abkommen zwischen Paramilitärs und Politikern, war Ausgangspunkt und Grundlage strafrechtlicher Ermittlungen. Viele Parlamentarier und andere Politiker fast aller politischen Parteien wurden wegen unterschiedlicher Straftaten verurteilt. Der Skandal führte zu massiven Legitimitätsproblemen der nationalen Regierung und des von Abgeordneten, die mit den Paramilitärs in Kontakt standen, unterwanderten Parlaments. So musste etwa die damalige Außenministerin María Consuelo Araújo aufgrund eines Verfahrens gegen ihren Bruder, den Senator Álvaro Araújo Castro, zurücktreten (Ambos 2010: 73-89).

## Narcoguerrilla

Mitte der 80er Jahre prägte der damalige US-Botschafter in Bogotá, Lewis Tambs, den Begriff der *narcoguerrilla*<sup>14</sup>, um eine Zusammenarbeit von Drogenhändlern und Guerillabewegungen zu suggerieren. Die USA haben Kolumbien im Rahmen des Krieges gegen Drogen finanziell unterstützt und zugleich das Vorgehen gegen die Guerillas vorangetrieben. Zwischen

---

13 Mit dem Begriff des schmutzigen Krieges wird die systematische Eliminierung jeglicher Opposition durch staatliche Sicherheitsorgane unter grober Missachtung der Menschenrechte und des Kriegsrechts bezeichnet.

14 <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-505214>> (23.11.2016).

2000 und 2006 wurde der hauptsächlich von den USA finanzierte *Plan Colombia* umgesetzt (Veillette 2005: 1-3). Ursprünglich sollte der Plan als soziales Programm zur Unterstützung des damaligen Friedensprozess (1999-2002) zwischen der Pastrana-Regierung und den *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo* (FARC, Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee) dienen, er entwickelte sich jedoch schnell zu einem überwiegend polizeilichen und militärischen Programm.

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 konnte man eine Art Fusion des Krieges gegen die Drogen mit der Terrorismusbekämpfung beobachten. Die kolumbianische Guerilla, allen voran die FARC, wurde nicht nur als Unterstützer und Profiteur der illegalen Drogenökonomie wahrgenommen, sondern auch in die Liste terroristischer Organisationen aufgenommen (Tarapués 2009). Trotz der Schwächung des Drogenhandels und der Guerilla durch den *Plan Colombia* und den ebenso repressiv-militärisch ausgerichteten *Plan Patriota* (2004-2007), insbesondere während der beiden Uribe-Regierungen (2002-2010), wurde das Band zwischen Drogenökonomie und Guerilla nicht vollständig gekappt. So wird in einem DEA-Bericht von 2015 behauptet, dass die FARC und die Bacrim die wichtigsten Drogenorganisationen in Kolumbien seien und in engem Kontakt mit den mexikanischen Kartellen stünden (DEA 2015: 4-5).

Die FARC operierten zwar in Zonen, in denen Marihuana, Koka und Schlafmohn angebaut wurden und sich verstärkt Drogenhändler ansiedelten, aber deshalb konnte man sie nicht als Drogenkartell bezeichnen; zumindest waren sie kein traditionelles Kartell wie früher das Cali- und das Medellín-Kartell. In den Anfängen dieser Koexistenz fand sicherlich eine partielle Zusammenarbeit statt, wobei sich die Guerilla in erster Linie als Interessenvertreter der Kokabauern und weniger als strategisch-ideologische Verbündete der Drogenhändler betrachtete. Im Laufe der Zeit entwickelte sie sich zum schlimmsten Feind der von den Großgrundbesitzern oder Drogenhändlern gegründeten paramilitärischen Gruppen, da diese sie und ihre soziale Basis, die Bauernschaft, existentiell bedrohten.

Fest steht aber auch, dass sich die Guerilla, insbesondere die FARC, nach dem Ende der Sowjetunion und dem Zerfall des marxistisch-leninistischen Staatenblocks neue Finanzierungsquellen erschließen musste und dabei der Drogenhandel – auch in Form von Abgaben und Schutzgeldern – eine wichtige Rolle spielte. Dies wird durch mehr oder weniger verlässliche Zahlen bestätigt. Nach Angaben der Zeitschrift *Forbes* brachte die Beteiligung an der Drogenökonomie den FARC 600 Millionen US-Dollar

jährlich ein.<sup>15</sup> Andererseits stellte die Senatorin Claudia López die These auf, die FARC seien der fünftgrößte Arbeitgeber Kolumbiens, weil ca. 65.000 Familien in der Kokaproduktion von ihnen ökonomisch abhängig seien. Außerdem kontrollierten sie ca. 60 % der Kokaanbaufläche in Kolumbien.<sup>16</sup> Die Bedeutung des Themas zeigt sich auch daran, dass es einer von sechs Diskussionspunkten im Rahmen des Friedensprozesses zwischen der Santos-Regierung und den FARC war. Der 4. Teil des letztlich am 24. November 2016 unterzeichneten (überarbeiteten) Friedensabkommens betrifft die "Problemlösung der illegalen Drogen". Das Abkommen nennt insoweit insbesondere die Strategie der "alternativen Entwicklung" der betroffenen ländlichen Regionen und Aufklärung zum Konsum und erkennt die Drogenabhängigkeit als Krankheit statt als Straftat an.<sup>17</sup> Im Übrigen etabliert das Friedensabkommen ein spezielles Übergangssystem, welches die Verfolgung der schwersten im Konflikt begangenen Taten, die nicht amnestiefähig sind, ermöglichen soll. Strittig ist hierbei, ob der Drogenhandel als Zusammenhangstat (*delito conexo*) zu den politischen Delikten zu gelten hat und somit amnestiefähig ist.<sup>18</sup>

## Die staatliche Antwort

Die Antwort des Staates auf das Drogenproblem hat sich seit jeher an den internationalen Vorgaben des Prohibitionsregimes orientiert. Das bis heute gültige kolumbianische Drogengesetz *Estatuto Nacional de Estupefacientes* (ENE, Gesetz 30 von 1986) beinhaltet hauptsächlich Vorschriften repressiver Art. Zusätzlich existieren zahlreiche Exekutivverordnungen, die zunächst unter dem Ausnahmezustand erlassen und dann zu ordentlicher Gesetzgebung wurden. Soweit sie die Bekämpfung des Drogenhandels zum Ziel haben, sind sie durchweg repressiver Natur (Ambos 1993: 166-169). Das ENE wurde zwar im Laufe der Zeit einige Male reformiert,

15 <<http://www.forbes.com/pictures/edle45fmkj/3-farc-annual-turnove>> (23.11.2016).

16 <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/actividades-criminales-farc-y-ganancias-de-la-guerrilla>> (23.11.2016).

17 Dazu ausführlich: "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", S. 98-123. <<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdo-Final.pdf>> (10.05.2017).

18 Siehe dazu *Ley 1820 de 2016* und Ambos (2017).

aber die repressive Drogenpolitik wurde in ihrem Kern nie grundlegend überarbeitet. Die strafrechtlichen Vorschriften des ENE wurden in das kolumbianische StGB (*Código Penal* von 2000) aufgenommen. In der ersten Amtsperiode von Präsident Juan Manuel Santos, insbesondere zwischen 2011 und 2013, wurde ein liberalerer Gesetzentwurf erarbeitet, der die gesundheitliche Kontrolle in den Mittelpunkt stellte.<sup>19</sup> Der Entwurf fand nie den Weg in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Sein liberaler, gesundheitspolitisch orientierter Ansatz spielte jedoch immerhin bei den Verhandlungen zwischen Regierung und FARC eine Rolle.<sup>20</sup>

Strafrechtliche Expansion, Konturenlosigkeit des Rechtsguts, faktische Kriminalisierung des Konsums und die damit einhergehende oder daraus folgende Tendenz der Kriminalisierung und Verfolgung von Konsumenten und Kleindealern lassen das materielle kolumbianische Drogenrecht dem der westlichen Konsumentenländer sehr ähnlich erscheinen. Als Unterschied bleibt die teilweise zusätzliche Kriminalisierung der Primärproduzenten. Die Kriminalisierung des Konsums wurde im Mai 1994 vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt (Ambos 1995), jedoch fand im letzten Regierungsjahr von Präsident Uribe eine Verfassungsänderung statt, die in den Art. 49 der Verfassung das Verbot vom Besitz und Konsum von Drogen einfügte. Das Verfassungsgericht vertrat die Ansicht, dass damit nicht eine neuerliche Kriminalisierung des Konsums einhergehe, sondern nur ein Verbot aufgestellt werde. Der Besitz zum Eigenkonsum wird nicht mehr strafrechtlich verfolgt (Eigenkonsummenge: 1 gr Kokain und 20 gr Marihuana). Obwohl es sich um ein strafrechtlich relevantes Verhalten nach dem kolumbianischen Strafrechtsgesetzbuch handelt, sind sich das Verfassungsgericht und der Oberste Gerichtshof insoweit einig, dass kein rechtswidriges Verhalten vorliegt, da bei derartig geringen Mengen nicht von Drogenhandel auszugehen ist und folglich keine Verletzung des Rechtsguts der öffentlichen Gesundheit vorliegt; vielmehr handelt es sich um Abhängige, die medizinischer und psychologischer Hilfe bedürfen.<sup>21</sup>

---

19 <<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3538-nuevo-estatuto-nacional-de-drogas-mucho-ruido-y-pocas-nueces.html>> (23.11.2016).

20 <<http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/gobierno-y-fiscalia-lanzan-estrategia-contra-el-microtrafico/>> (23.11.2016).

21 S. dazu Oberster Gerichtshof, Urteil SP3605-2017 v. 15.03.2017 und Verfassungsgericht, Entscheidung C-574-2011 v. 22.7.2011.

Auf prozessualer Ebene geht es im Kern um die erleichterte polizeiliche Verfolgung und gerichtliche Verurteilung. Besonders hervorzuheben ist die herausragende Bedeutung der Auslieferung an die USA. Seit 1997 spielt sie eine wichtige Rolle als schmerzhafteste Sanktion gegen Drogenhändler; sie wurde insbesondere in den zwei Amtsperioden von Präsident Uribe (2002-2010) sehr häufig (über 1140 ausgelieferte Personen in acht Jahren) angewendet. In den Bereichen Strafzumessung und Strafvollzug ist eine Tendenz zu drastischen Abschreckungsstrafen festzustellen. Zudem führt die restriktive Gewährung von Vollzugslockerungen und Strafaussetzungsmöglichkeiten in Verbindung mit der Ausdehnung von Zwangsmaßnahmen in Form von Freiheitseinschränkungen zu einem hohen Anteil wegen Drogendelikten Inhaftierter. Kaum existierende Präventionsprogramme und der rege Drogenverkehr in den Haftanstalten selbst werfen zudem neue Konsumprobleme auf.

Der Drogenkrieg zieht zahlreiche repressive Polizeiaktionen nach sich, welche die Rechte der Zivilbevölkerung einschränken und häufig verletzen. Menschenrechtsverletzungen werden bei Großrazzien in den städtischen Slums oder bei militärischen Großoperationen in den überwiegend bäuerlichen Anbauzonen in Kauf genommen oder gar vorsätzlich begangen. Die damit teilweise einhergehende Verlagerung des Drogenkrieges zu einem schmutzigen Krieg gegen die politische Opposition erklärt sich zum einen aus den strategischen Prioritäten der Streitkräfte (und in geringerem Maß der US-Außenpolitik), die im Bereich der Aufstandsbekämpfung liegen; zum anderen aus der manchmal engen Verquickung zwischen den kolumbianischen Sicherheitskräften und einigen Organisationen des Drogenhandels, die auf gemeinsamen wirtschaftlichen und strategischen Interessen beruht.

Neben staatlicher Repression hat aber auch die Substitutionsstrategie unter dem vielversprechenden Namen der alternativen Entwicklung an Bedeutung gewonnen. In den letzten Jahren wurden viele Entwicklungsprogramme gefördert, deren Ziel es ist, den Kokaanbau durch alternative Wirtschaftsformen und Produkte legaler Art zurückzudrängen, wie etwa das von der Uribe-Regierung unterstützte Ersatzprogramm von Ölpalmenanbau. Das Problem dieser – an sich begrüßenswerten – Projekte ist allerdings seit jeher, dass sie nur einen geringen Teil des Kokaanbaus erreichen und häufig keine zu Koka konkurrenzfähigen Produkte anbieten. Letztlich wird damit der illegale Handel nicht signifikant zurückgedrängt. Mit der Abschaffung des Besprühens von Koka-Pflanzungen mit Glypho-

sat durch präsidentiellen Beschluss im Mai 2015 wegen der dadurch verursachten Umwelt- und Gesundheitsschäden und der im Rahmen der Friedensverhandlungen mit den FARC vereinbarten Strategie für den Ersatz bzw. die Ausrottung illegalen Anbaus wird sich die Frage einer alternativen Drogenpolitik in der kolumbianischen Post-Konflikt-Gesellschaft unter anderen Vorzeichen stellen.

### **Wirksamkeit und Alternativen**

Die Entwicklung des Drogenhandels in Kolumbien hat gezeigt, dass die offizielle Politik zu lange hinter der von den USA geforderten Kriegserklärung an die Drogenmafia gestanden hat. In der Sache war dies ohnehin ein bloßes Lippenbekenntnis, weil ein echter Krieg gegen die Drogen – ungeachtet seiner weitgehenden Unwirksamkeit – nur gegen Pablo Escobar geführt wurde, weil dieser der politischen, vor allem in Bogotá angesiedelten Oligarchie die politische Vormachtstellung – natürlich mit wenig ehrenwerten Methoden – streitig gemacht hatte. Ansonsten wurde die effektive Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols jahrzehntelang durch die durch Korruption oder Drohungen erreichten Abmachungen zwischen Staat und Drogenhandel be- oder gar verhindert – und dies auch und gerade im Department Antioquia in der Anfangsphase des Medellín-Kartells. Hinzu kommt, dass strafrechtliche Normen häufig gar nicht mit dem Ziel effizienter Anwendung oder möglicher Anwendbarkeit erlassen werden, sondern eine bloße symbolische Funktion erfüllen (García 1991: 30-31).

Vor diesem Hintergrund verwundert die von der kriminologischen Forschung inzwischen nahezu übereinstimmend verlautbarte Ansicht, dass sich die internationale Prohibitionspolitik nicht nur als rechtstaatlich unverträglich, sondern auch als weitgehend unwirksam erwiesen hat, keineswegs.<sup>22</sup> Der Einfluss von polizeilicher Drogenkontrolle und -repression auf den Koka-Kokain-Verarbeitungsprozess in den Anbauländern und auf die Organisation des Drogenhandels ist ähnlich gering wie der der Drogenzerstörung auf die Entwicklung der Gesamtanbauflächen. Die für die Kokainherstellung notwendige Kokamenge wird von den Substitutionsbemühungen nicht signifikant berührt. Die verfügbaren Zahlen zeigen, dass

---

<sup>22</sup> Siehe dazu hierzulande die Initiative des Schildower Kreises, verfügbar unter: <<http://schildower-kreis.de>> (23.11.2016).

die Gesamtanbaufläche – auf alle Anbauländer bezogen – mehr oder weniger konstant bleibt, also kein für den illegalen Handel spürbarer Rückgang eintritt.

Im repressiven Bereich mögen zwar die polizeilichen Aktivitäten (Festnahmen, Beschlagnahme, Zerstörung von Laboratorien) quantitativ beeindruckend sein, sie erweisen sich jedoch bei einer qualitativen Betrachtung als wenig wirkungsvoll. Festnahmen betreffen in der Regel die aus der Unterschicht stammenden kleinen Zwischenhändler, Transporteure und Konsumenten, die beliebig ersetzbar sind, so dass die Organisations- und Vertriebsstrukturen des Handels vollkommen intakt bleiben. Teilweise Erfolge, etwa die Festnahme bzw. der Tod großer Bosse oder die Beschlagnahme größerer Drogenmengen, beruhen oft auf Zufällen oder gezielten Zugeständnissen der illegalen Drogenorganisationen.

Eine neue Politik muss gerade auch aus Sicht Kolumbiens eine umfassende Entkriminalisierung, insbesondere des Kokaanbaus und -konsums, und die kontrollierte Legalisierung, also nicht-strafrechtliche Kontrolle, des Drogenkonsums zum Ziel haben (Ambos 1994: 145-146). Kolumbien ist das Hauptopfer einer internationalen Prohibitions politik, die in den Anbauländern besondere Formen der Gewalt erzeugt, gleichzeitig von diesen aber immer mehr staatliche Gegengewalt fordert, und somit für eine unauflösbare Gewaltspirale verantwortlich zeichnet. So verwundert es auch nicht, dass es nicht zuletzt kolumbianische Politiker – insbesondere Juan Manuel Santos, César Gaviria und Ernesto Samper – sind, die im Rahmen der *Organization of American States* (OAS) und *United Nations Organization* (UNO), insbesondere mit Blick auf die UN-Generalversammlung zu Drogen im Jahre 2016, zu einem Umdenken auffordern und eine lateinamerikanische Initiative für eine neue Drogenpolitik anführen (Ambos 2015). Am Ende ist aber aus dieser Initiative mangels Einigkeit der lateinamerikanischen Regierungen nichts geworden.

Das Versagen der strafrechtlichen Kontrolle in Kolumbien und anderen Anbauländern ist in erster Linie auf die dort bestehenden sozioökonomischen Verhältnisse zurückzuführen. Deshalb muss eine neue Politik aus Sicht der Anbauländer folgende Elemente berücksichtigen (Ambos 1994: 146-164):

- Förderung einer integralen Entwicklung, d.h. einer sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung der meist isolierten und verarmten Kokaanbauggebiete.

- Umfassende Entkriminalisierung der Kokaproduktion und des Konsums von Koka und seiner Verarbeitungsprodukte (also auch Kokain) sowie des Kleinhandels; internationale Vermarktung und Streichung der Koka aus der Liste der Betäubungsmittel der *Single Convention* der Vereinten Nationen von 1961.
- Orientierung der strafrechtlichen Drogenkontrolle an den sozio-ökonomischen Gegebenheiten des betreffenden Produzentenlandes statt wie bislang üblich an den Gesetzen der Industrieländer unter Vernachlässigung der nationalen Besonderheiten.

## Literaturverzeichnis

- AMBOS, Kai (1993): *Die Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Peru und Bolivien: eine kriminologische Untersuchung aus Sicht der Anbauländer, unter besonderer Berücksichtigung der Drogengesetzgebung*. Freiburg i.Br.: Max-Planck-Institut.
- (1994): *Drogenkrieg in den Anden, Rahmenbedingungen und Wirksamkeit der Drogenpolitik in den Anbauländern mit Alternativen*. München: AG Spak.
- (1995): “Recht auf Rausch? Anmerkungen zu den Entscheidungen des zweiten Senats des BVerfG vom 9. März 1994 und des kolumbianischen Verfassungsgerichts vom 5. Mai 1994”. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 77, I, S. 47-54.
- (2010): *Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional*. Bogotá: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- (2015): “Drogas: hacia una posición común latinoamericana”. In: *El Espectador*, 10.10.2015, <<http://www.elespectador.com/opinion/drogas-una-posicion-comun-latinoamericana>> (28.11.2016).
- (2017): “Amnistía y Narcotráfico”. In *El Espectador*, 21.01.2017, <<http://www.elespectador.com/opinion/opinion/amnistia-y-narcotrafico-columna-675841>> (10.05.2017)
- AMERICAS WATCH (1990): *The ‘Drug War’ in Colombia: The Neglected Tragedy of Political Violence*. New York: Eigenverlag.
- APONTE, Alejandro (2014): “Kann es einen Frieden mit Gerechtigkeit geben? Dilemmata im kolumbianischen Friedensprozess und die Funktion des Strafrechts”. In: Hefendehl, Roland et al. (Hg.): *Streitbare Strafrechtswissenschaft: Festschrift für Bernd Schöne-mann zum 70. Geburtstag*. Berlin: De Gruyter, S. 1031-1044.
- CAMACHO GUIZADO, Álvaro (1989): “Colombia: Violencia y ‘Narcocultura’”. In: García-Sayan, Diego (Hg.): *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas, S. 191-205.
- (1991): “Cinco tesis sobre narcotráfico y violencia en Colombia”. In: *Revista Foro*, 15.9.1991 (Bogotá), S. 65-73.



- CITPAX COLOMBIA (2012): *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia, V Informe*. Bogotá: CITpax.
- CIJ (Comisión Andina de Juristas)/CAJ (Comisión Internacional de Juristas) (1990): *Violencia en Colombia*. Lima: CIJ/CAJ.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2014): “Producto Interno Bruto (PIB) en el enclave de cultivos ilícitos 2011, 2012 y 2013”. In: *Boletín Técnico DANE* (Oktober), S. 1-14.
- GARCÍA, Mauricio (1991): “Eficacia simbólica y narcotráfico en Colombia”. In: Bagley, Bruce et al.: *Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: de la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, S. 18-39.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA (2011): “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar”. <[https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Estudio\\_Poblacion\\_Escolar\\_2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Estudio_Poblacion_Escolar_2011.pdf)> (23.11.2016).
- KRAUTHAUSEN, Cifo/SARMIENTO, Luis (1991): *Cocaína & Co: un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo.
- MCDERMOTT, Jeremy (2013): “Colombia’s BACRIM: On the Road to Extinction?”. <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/colombia-bacrim-road-extinction/>> (1.12.2016).
- OAS (Organization of American States) (2013a): *El problema de las drogas en las Américas*. Washington, D.C.: OAS.
- (2013b): *El problema de las drogas en las Américas. Estudios: La economía del narcotráfico*. Washington, D.C.: OAS.
- (2015): *El problema de las drogas en las Américas*. Washington, D.C.: OAS.
- OROZCO, Iván (1990): “Los diálogos con el narcotráfico: historia de la transformación fallida de un delincuente común en un delincuente político”. In: *Análisis Político*, 11 (September-Dezember), S. 28-58.
- TARAPUÉS, Diego (2009): “Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico: La posición ambivalente de Venezuela”. In: Pastrana Buelvas, Eduardo et al. (Hg.): *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: Entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: KAS, S. 137-173.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2010): *World Drug Report 2010*. Wien: United Nations Publication Sales No. E.10.XI.13.
- (2012): *World Drug Report 2012*. Wien: United Nations Publication Sales No. E.12.XI.1.
- (2015): *World Drug Report 2015*. Wien: United Nations Publication Sales No. E.15.XI.6.
- (2016): *World Drug Report 2016*. Wien: United Nations publication, Sales No. E.16.XI.7.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)/GOBIERNO DE COLOMBIA (2015): *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Bogotá: UNODC/Gobierno de Colombia.
- (2016): *Colombia Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Bogotá: UNODC/Gobierno de Colombia.

UPRIMNY, Rodrigo (1994): "Die Organisation der kolumbianischen Drogenunternehmer". In: *Blätter des iz3w*, 199 (Juli-August), S. 24-25.

DEA (US-Department of Justice Drug Enforcement Administration) (2015): *2015 National Drug Threat Assessment Summary*. Washington, D.C.: DEA.

US-DEPARTMENT OF STATE BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS (2015): *International Narcotics Control Strategy Report*. Bd. 1. Washington, D.C.: U.S. Department of State. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

VEILLETTE, Connie (2005): *Plan Colombia: A Progress Report*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS) Report for Congress.