

Maihold, Günther

Research Report

Mexikos Drogenkampf eskaliert: Gelingt die Kontrolle der Gewaltdynamik?

SWP-Aktuell, No. 64/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2010) : Mexikos Drogenkampf eskaliert: Gelingt die Kontrolle der Gewaltdynamik?, SWP-Aktuell, No. 64/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254939>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mexikos Drogenkampf eskaliert

Gelingt die Kontrolle der Gewaltdynamik?

Günther Maihold

Bislang 28 000 Menschenleben hat in Mexiko jener »Drogenkrieg« gefordert, den Präsident Felipe Calderón mit seinem Amtsantritt im Jahr 2006 ausgerufen hat. Zwar gelingt es der Regierung immer wieder, führende Köpfe aus den verschiedenen, sich gegenseitig bekämpfenden Drogenkartellen auszuschalten, doch ein Rückgang der Gewalt ist nicht in Sicht. Jeden Tag werden neue Grausamkeiten bekannt. Der mexikanischen Gesellschaft sind inzwischen Zeichen der Erschöpfung angesichts der andauernden Kämpfe anzumerken. Es wachsen die Zweifel am Einsatz des Militärs gegen die Drogenmafia, führende Politiker des Landes fordern eine Umkehr in der Strategie der Regierung. Gleichzeitig haben die USA mit der Stationierung von 1200 Mann der Nationalgarde an der gemeinsamen Grenze begonnen. Die Rede von Mexiko als möglichem Fall eines »failed state« in der westlichen Hemisphäre greift um sich, ohne dass eine Alternative zum bisherigen Vorgehen gegen die Drogenbanden erkennbar würde. Dass Mexiko von den Erfahrungen Kolumbiens im Drogenkampf profitieren kann, steht außer Frage; nur ist zu klären, welche Erkenntnisse dem Land weiterhelfen und ob es über entsprechende Strukturen für ihre Umsetzung verfügt.

Vier Ziele hatte sich die mexikanische Regierung von Präsident Calderón im Jahr 2006 zu Beginn ihres Feldzugs gegen die Drogenökonomie gestellt: Stärkung der Institutionen der öffentlichen Sicherheit, Bekämpfung des Drogenkonsums, Auflösung der kriminellen Organisationen und Rückgewinnung des von den Drogenkartellen eroberten öffentlichen Raums. Insbesondere von den beiden ersten Zielen ist Mexiko weit entfernt, es fehlen die Programme und Ressourcen, um eine entsprechende staatliche Politik durchzusetzen. Hinsichtlich der stärker im Bereich der Kriminalitäts-

bekämpfung liegenden Ziele ist heute ein gemischtes Ergebnis festzuhalten: Die Zerschlagung einiger krimineller Organisationen hat einen Prozess ihrer zahlenmäßigen Vervielfachung und territorialen Ausdehnung ausgelöst, wodurch sich wiederum die Konkurrenz auf dem Drogenmarkt vergrößert und verschärft hat. Die Folge sind immer neue Wellen der Gewalt, rasant steigende Opferzahlen und eine Veralltägung der Brutalität zwischen den Kartellen einerseits und zwischen diesen und den Sicherheitsorganen des Staates andererseits. Aus Sicht der Regierung handelt es

sich bei diesen Auswüchsen um Übergangserscheinungen, die unvermeidlich sind, wenn ein Sieg über die kriminellen Strukturen errungen werden soll; es gelte vor allem zusammenzustehen und durchzuhalten. Genau diese Position einer angeblichen Alternativlosigkeit des gewählten Vorgehens wird von der Bevölkerung zunehmend in Frage gestellt. Mehr und mehr werden Stimmen laut, die eine Revision der eingeschlagenen Strategie fordern.

Militarisierung des Drogenkampfes

Den Kriegsscharakter des von ihm propagierten »Drogenkriegs« hatte Präsident Calderón mit dem von der Bevölkerung zunächst breit unterstützten Entschluss unterstrichen, rund 50 000 Einsatzkräfte des Militärs in den Kampf gegen die Drogenkartelle zu entsenden. Gleichzeitig räumte die Regierung damit die begrenzte Handlungsfähigkeit der über 2200 kommunalen, bundes- und zentralstaatlichen Polizeiverbände und mehr als 400 000 Polizisten des Landes ein, die mit der Herausforderung des Drogenhandels überfordert oder gar selbst bereits Teil des kriminellen Gewerbes geworden sind. Diese Komplizenschaft zwischen organisiertem Verbrechen und Sicherheitsorganen erschwert den Erfolg polizeilicher Aktionen massiv, da diese immer wieder vorzeitig bekannt und so mögliche Zugriffe vereitelt werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Polizeiapparaten der 32 Bundesstaaten und der zentralstaatlichen Polizei gestaltet sich extrem schwierig, weil die einzelstaatlichen Autoritäten sich von Eingriffen der Organe der zentralstaatlichen Ebene abzuschotten versuchen. Dies, obwohl die Polizeikräfte des Landes traditionell unter dem Einfluss des Militärs stehen, denn es sind Militärangehörige, die in den Bundesstaaten das Amt des für Sicherheitsfragen zuständigen Ministers innehaben und bis auf die kommunale Ebene hinunter für die Ausbildung der Polizeikräfte eingesetzt werden. Gleichwohl liefert sich das Militär bei Kampfeinsätzen oftmals Feuergefechte mit lokalen Polizeieinheiten, was

nicht nur auf mangelnde Koordination, sondern auf offene Komplizenschaft mit den kriminellen Strukturen zurückzuführen ist. In den sechs nördlichen Bundesstaaten (Baja California, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas) musste die Regierung deshalb mit Hilfe des Militärs die Entwaffnung und Auflösung mancher kommunaler Polizeieinheiten vorantreiben. Als Ersatz hat sie in großem Umfang ehemalige Mitglieder des Militärs in die neuen Polizeikräfte integriert.

Angesichts dieser desolaten Situation ist Präsident Calderón dazu übergegangen, mit dem Einsatz von Spezialkräften der zentralstaatlichen Bundespolizei und der Marine den operativen Begrenzungen auszuweichen und im ganzen Land mit spektakulären Operationen gegen die Drogenbosse vorzugehen. Indes zeitigt diese Strategie eher kontraproduktive Ergebnisse, da eine Auflösung der Kartellstrukturen auf diese Weise nicht gelingt. Sie befördert vielmehr Nachfolgekämpfe und feuert damit den Streit der Banden um Einflussgebiete zusätzlich an. Ihrem wachsenden Bedarf an Personal versuchen die Kartelle durch Zwangsrekrutierungen Abhilfe zu schaffen, eine Praxis, durch die nicht nur immer weitere Teile der Bevölkerung in die Drogenökonomie hineingezogen werden, sondern deren Opfer im Besonderen auch häufig Emigranten auf ihrem (illegalen) Weg in die USA sind. Die »Enthauptung« der kriminellen Organisationen und die vielen erfolgreichen Festnahmen von Bandenmitgliedern haben daher bislang nicht zu größerer Sicherheit und der Rückgewinnung öffentlicher Räume geführt, sondern zu Wellen der Gewalt und zur Geburt neuer krimineller Organisationen und deren Ausgreifen in die Gesellschaft. War die Präsenz der Kartelle bis 2007 auf 21 Bundesstaaten beschränkt, so haben sie sich seitdem auf 10 weitere Staaten ausgedehnt. Der Einsatz des Militärs dürfte sich damit ebenfalls zeitlich und räumlich ausweiten. Eine Übergangsmaßnahme nähert sich einem Dauerzustand an.

Die Drogenkartelle als politischer Akteur?

In den letzten Wochen haben die Auseinandersetzungen der Kartelle mit der Staatsmacht eine neue Qualität angenommen: Zunächst ging man nur von Einzelfällen aus, als etwa im September 2008 bei den Unabhängigkeitsfeiern in Michoacán, dem Heimatstaat des Präsidenten, Granaten gezündet wurden, die 12 Personen töteten und mehr als 100 verletzten. Die Kartelle, so schien es, waren nicht daran interessiert, vorsätzlich Opfer in der Zivilbevölkerung zu produzieren. Als jedoch im März 2010 konsularisches Personal der USA getötet wurde, Sprengstoffattentate gegen Büros der Generalstaatsanwaltschaft in Chiapas verübt wurden und im Juli erstmals eine Autobombe in der Grenzstadt Ciudad Juárez explodierte, war die Debatte über den *Narcoterrorismo* (Drogenterrorismus) nicht mehr zu bremsen. Schon zuvor, im Juni, war ein Kandidat für das Gouverneursamt im Bundesstaat Tamaulipas ermordet worden, mehrere unliebsame Bürgermeister teilten in den letzten Wochen und Monaten das gleiche Schicksal. Offensichtlich ist die Einschüchterung der Öffentlichkeit mittlerweile zu einem zentralen Motiv der Kartelle geworden, man nimmt jetzt auch zivile Opfer bewusst in Kauf. Für die kriminellen Organisationen ist die ohnehin vorhandene Distanz der Bevölkerung zu Polizei und Politik ein strategischer Ansatzpunkt; sie preisen sich selbst als maßgebliche örtliche Ordnungsmacht, führen in »ihrem Territorium« Fahrzeugkontrollen durch oder drängen säumige Kreditnehmer im Dienste der Gläubiger zur Zahlung ihrer Schulden.

Auch wenn die Drogenkartelle bislang keine ideologische Agenda verfolgen, so streben sie doch erkennbar danach, politische Einschränkungen ihrer Interessenssphären abweisen zu können. Ihre Gewaltakte richten sich zwar mehrheitlich gegen Rivalen: So wird mit Konkurrenten blutig abgerechnet, wenn es um die Kontrolle von Transportwegen und den Zugang zu den Konsumenten geht. Das grausame Ermorden und öffentliche Ausstellen der Opfer

macht jedoch deutlich, dass die Kartelle mit der Gewalt eine kommunikative Botschaft vermitteln wollen: Der Schrecken soll Politiker gefügig machen und die Bürger sowie die Medien dazu bringen, von Strafanzeigen bzw. einer negativen Berichterstattung abzusehen. Gleichzeitig soll der Gesellschaft gezeigt werden, wie hilflos die Polizei und das Militär sind.

Der Staat wird damit öffentlich herausgefordert. Seine Handlungsmöglichkeiten sind jedoch sehr eingeschränkt, da er sich nicht auf seine eigenen Strukturen verlassen kann. Zwischen 2006 und 2009 wurden nach Angaben der mexikanischen Staatsanwaltschaft über 600 Justizmitarbeiter wegen Verbindungen zum Drogenhandel festgenommen, unter ihnen so hochrangige Vertreter wie der mexikanische Interpol-Verbindungsbeamte. Die 34500 Mann starke Bundespolizei hat gerade 10 Prozent ihrer Mitglieder ausgesondert, da auch gegen sie entsprechende Verdachtsmomente vorliegen. Aber die Korruption beschränkt sich nicht nur auf Regierungsstellen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kartelle über das Mittel der Wahlkampffinanzierung und andere Instrumente wie Erpressung auch auf die Parlamente des Landes Einfluss nehmen, insbesondere auf lokaler Ebene.

Der Eindruck einer zunehmenden Ohnmacht des mexikanischen Staates gegenüber dem organisierten Verbrechen und wachsender politischer Ambitionen der Drogenkartelle wird zudem gestützt durch die seit dem 15. Mai 2010 andauernde Entführung des früheren Senators und Parteifreunds des Präsidenten Diego Fernández de Cevallos. Die Einordnung Mexikos als »failed state« macht daher nicht nur international die Runde, auch im innermexikanischen öffentlichen Diskurs wird ernsthaft über das Vordringen privater Gewalt enklaven debattiert. Mit der Eskalation der Gewalt werden die Grenzen der institutionellen Leistungsfähigkeit in Mexiko nicht zuletzt auch medial deutlich hervorgehoben. Allerdings ist das Land gegenwärtig von einem umfassenden Staatsversagen

noch weit entfernt, da die effektive Gebiets-herrschaft des Staates nur in einigen Bundesstaaten in Frage steht, während sie in weiten Teilen des Landes unstrittig gegeben ist.

Mexiko – vom Drogentransitland zum Konsumland

90 Prozent des Kokains, das aus den Andenländern kommt, wird über den zentral-amerikanischen Isthmus und Mexiko in die USA transportiert, 70 bis 75 Prozent davon gelangen über die Halbinsel Yucatán im Süden in das Land. Daher ist für die Kartelle die Kontrolle der in die USA führenden Transportwege von zentraler Bedeutung. Ein Großteil ihrer Konflikte ist auf Kämpfe um ebendiese Routen zurückzuführen. Aber dieses Bild ist unvollständig: Denn Mexiko entwickelt sich derzeit mit großen Schritten zum Konsumland. Dazu beigetragen hat der Brauch, Schmuggeldienste auf dem Weg zur Grenze mit Drogen zu bezahlen. Durch die Streuung solcher sogenannter Währungsdrogen sind die verfügbaren Mengen auf dem nationalen Markt deutlich angestiegen. In den Grenzstädten wie auch in der Hauptstadt haben sich weitverzweigte Vermarktungsnetze etabliert. Vor diesem Hintergrund wenden sich die Kritiker der Regierung vor allem gegen deren Entscheidung, in ihrem Drogenkampf einen rein repressiven Ansatz zu verfolgen. Diese einseitige Fokussierung scheint darauf zu beruhen, dass die Regierung nach wie vor Mexiko vor allem als Drogentransitland betrachtet. Demgegenüber weisen die Zahlen aus, dass der Bedarf im eigenen Land deutlich wächst: Die Umsätze auf dem mexikanischen Drogenmarkt belaufen sich gegenwärtig auf 13 Milliarden Dollar pro Jahr, die von circa 5 Millionen Konsumenten aufgebracht werden. Für die Kartelle sind aus diesem Grund neben den Transportwegen für den Transit auch die nationalen Vertriebsstrukturen zu einem Element ihres Interesses an Marktkontrolle geworden.

Die transnationale Dimension – Drogenökonomie im Schatten der USA

Nach wie vor sind die USA weltweit der bedeutendste Konsumentenmarkt für Kokain, der wichtigsten Droge, die von Süd nach Nordamerika gehandelt wird. Während der Markt für Heroin aus Kolumbien und Mexiko stetig schrumpft, nimmt der Konsum an Metamphetamin und anderen synthetischen Drogen weiter zu, was der mexikanischen organisierten Kriminalität ein lukratives neues Standbein verschafft hat. Insgesamt werden in den USA nach Schätzungen jährlich 50 Milliarden Dollar für den Drogenkonsum umgesetzt. Die riesigen Gewinnmargen, die die Kartelle dort erzielen können, verleihen der Versorgung des US-Marktes zentrale Bedeutung: Die Zulieferung wird auch über illegale Migranten in die USA organisiert, die als Drogenkuriere eingesetzt werden. Damit vermen-gen sich die Problembereiche Migration und Drogenökonomie im ohnehin komplizierten Beziehungsfeld zwischen Mexiko und den USA und wird es für beide Nationen noch schwieriger, ihre Sicherheitsinteressen politisch zu managen. In Anbetracht einer Zahl von 10 Millionen Personen, die jährlich die Grenze zwischen Mexiko und den USA überschreiten, ist eine effiziente Überwachung des Drogentransports kaum zu erwarten. Die US-Politik der Sicherung der Grenze durch stärkere Beaufsichtigung (Grenzzaun, Abordnung von Nationalgardisten, technische Inspektionsmaßnahmen) hat sich angesichts des anhaltenden Migrationsdrucks aus Mexiko als bislang wenig erfolgreich erwiesen. Neue gesetzliche Grundlagen wie etwa das (Anti-) Migrationsgesetz SB 1070 des US-Staates Arizona und eine wachsende Kontrolle der mexikanischen Migranten haben zu Verhärtungen in den bilateralen Beziehungen geführt. Die circa 400 000 Migranten, die aus den USA jährlich abgeschoben werden, etwa ein Viertel davon wegen Straftaten, sind in den vergangenen Jahren eine zusätzliche Belastung für die gemeinsame Sicherheitsvorsorge geworden.

Aber die schwierige bilaterale Agenda endet hier nicht: Der massive Waffenimport aus den USA bereitet der mexikanischen Seite große Schwierigkeiten. So wurden in Mexiko im Zeitraum 2006–2009 über 50 000 Schusswaffen kleinen und großen Kalibers beschlagnahmt, zudem 4000 Handgranaten und mehr als 6 Millionen Schuss Munition, ein Hinweis darauf, wie hoch der Grad der Bewaffnung der Gewaltakteure im Lande ist. Nach Schätzungen des UNODC hat der illegale Waffenhandel nach Mexiko pro Jahr ein Volumen von über 20 Millionen Dollar. Viele Waffen werden in den 6700 Waffengeschäften entlang der Grenze auf US-Seite über Strohmänner oder auf sogenannten *gun shows* legal erworben und dann über die Grenze geschmuggelt. Nicht nur die mexikanische Polizei, auch die Armee erweist sich der Feuerkraft der Kartelle oftmals klar unterlegen, insbesondere im Hinblick auf den Modernitätsgrad der Waffen.

Die US-Regierung hat für den Haushaltsplan 2010–2011 beim Kongress 43 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen der Grenzsicherung gegenüber Kanada und Mexiko beantragt, 1,6 Milliarden Dollar davon sollen für die Identifizierung und Abschiebung illegaler Immigranten bestimmt sein. Die mexikanische Regierung hat diese von Präsident Obama angekündigten Vorkehrungen zur stärkeren Überwachung der gemeinsamen Grenze begrüßt, sofern sie auch gegen den Waffenhandel und die Geldwäsche gerichtet seien. Zweifel an ihrem Erfolg sind jedoch angebracht.

Das Problem dreieck aus Migration, Drogen und Waffenhandel wird mit Aktionen, die sich nur gegen eine der Herausforderungen richten, nicht gelöst werden können. Nationale Strategien der Bekämpfung der organisierten Kriminalität gelangen schnell an ihre Grenzen, das wird gerade am Beispiel der bilateralen Agenda Mexikos mit den USA deutlich. Das von beiden Seiten gewünschte koordinierte Vorgehen sollte mit der im Jahr 2007 vereinbarten Mérida-Initiative in die Wege geleitet werden, ein von Washington finanziell mit 400 Millionen Dollar pro Jahr unterstütztes

Programm zur technischen Ausrüstung und Ausbildung der mexikanischen Sicherheitsorgane. Insgesamt werden dafür überjährig 1,4 Milliarden Dollar bereitgestellt, wovon 90 Prozent auf Mexiko und der Rest auf die zentralamerikanischen Länder entfallen. Bislang sind die Maßnahmen jedoch nur schleppend angelaufen, so dass sich die von der Regierung Obama offiziell erklärte gemeinsame Verantwortung für das Drogenproblem für Mexiko noch nicht in greifbaren Erfolgen niedergeschlagen hat. Der Mehrwert eines kooperativen Handelns lässt damit noch auf sich warten.

Notwendige Richtungsentscheidungen stehen aus

Die Einschüchterungsstrategie der Kartelle, auf Gewalttaten mit hoher Sichtbarkeit zu setzen, trägt Früchte. Die Regierung hat vor, darauf mit neuen Gesetzesmaßnahmen zu reagieren. Seit langem stehen dringende Entscheidungen an, die aber bislang zwischen den Parteien blockiert sind:

Polizeireform: Ein entscheidendes Hindernis für eine höhere Durchschlagskraft der Sicherheitsorgane ist die Schwäche der Polizei. In der nationalen Debatte geht es aber nicht nur um eine Reform der Polizei mit dem Ziel der Stärkung ihrer institutionellen Leistungsfähigkeit. Zu sehr belastet der bis heute anhaltende Einsatz der Polizei für politische Interessen die Diskussion über ihre angemessene Organisation. So forderte Präsident Calderón zunächst eine Zentralisierung der Strukturen in einer Bundespolizei, was natürlich auf den Widerstand der 32 Bundesstaaten traf. Nunmehr hat sich der Präsident auf den Vorschlag der Gouverneure eingelassen, dass es dem föderalen Charakter des Landes entsprechend neue Polizeiformationen auf der Ebene der Bundesstaaten, aber unter einer einheitlichen Befehlsstruktur geben solle. Damit fühlen sich die Bürgermeister jedoch unter die politische Kontrolle der Gouverneure gebracht. Sie lehnen den Vorschlag einer Auflösung der kommunalen Polizei deshalb ab. Da für eine solche

Reform eine Verfassungsänderung notwendig wäre, kann davon ausgegangen werden, dass eine Einigung schwierig wird und damit eine Entscheidung, die ein Kernstück für den Aufbau einer Alternative zur Militarisierung des Drogenkampfes wäre, weiter auf die lange Bank geschoben wird.

Professionalisierung der Sicherheitsorgane: Solange eine grundlegende Reform der Polizei unverwirklicht bleibt, muss deren Professionalisierung im Vordergrund stehen. Hier lässt sich eine klare Tendenz der Regierung erkennen, die notwendigen Ressourcen auf zentralstaatlicher Ebene einzusetzen und die große Mehrheit der kommunalen und regionalen Polizeikräfte daran nicht zu beteiligen. Offensichtlich geht man in der Regierung davon aus, dass bei den lokalen Polizeieinheiten kurzfristig keine Besserung erfolgen wird, obwohl sich insbesondere in größeren Städten deutliche Bemühungen erkennen lassen, die Apparate zu säubern. Ähnlich aussichtslos erscheint die Lage bei den Strafverfolgungsbehörden und im Justizwesen insgesamt, das in Mexiko traditionell im Argen liegt. Auch hier sind die Selbstheilungskräfte des Systems beschränkt, und man erhofft sich Anstöße aus dem Ausland (wie etwa von der Mérida-Initiative), um auf einen wirklich zielführenden Reformpfad zu gelangen.

Einsatz des Militärs: Bislang gibt es zum Einsatz des Militärs angesichts der Dysfunktionalität der Polizeieinheiten keine Alternative. Da der Aufbau neuer Polizeikräfte weiter auf sich warten lässt, muss von einer Fortdauer dieser Situation ausgegangen werden. Allerdings wird die Vermischung von polizeilichen und militärischen Aufgaben auch in Mexiko kritisch gesehen, nicht zuletzt regt sich insbesondere im Heer Widerstand gegen die Zuweisung ordnungsrechtlicher Befugnisse ohne klare rechtliche Grundlagen. Wachsende Klagen über Menschenrechtsverletzungen und die Ablehnung seitens der Oberbefehlshaber, sich vor zivilen Gerichten verantworten zu müssen, sollen durch eine Reform des Gesetzes zur nationalen Sicherheit aufgefangen werden.

Anwendung gesetzlicher Regelungen: Als 2009 in der Forbes-Liste der reichsten Menschen der Welt mit Joaquín »Chapo« Guzmán Loera ein Anführer des Kartells von Sinaloa auftauchte, wurde allseits ersichtlich, dass die Regierung Mexikos bestehende gesetzliche Regelungen zur Konfiskation von Eigentum verurteilter Drogenbosse nicht anwendet. Gleiches gilt für das Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche, das als wirksamster Hebel gegen das Drogengeschäft gelten kann.

Kolumbien als Vorbild für den mexikanischen Drogenkampf?

Die mexikanischen Autoritäten haben viele ihrer Maßnahmen aus den Erfahrungen des Drogenkampfes in Kolumbien abgeleitet. Sie erkennen dort Erfolge bei der Eindämmung der Gewaltakte und der Erneuerung der Sicherheitsapparate. Diese Einschätzung ist jedoch umstritten, zumal sich die Lage in Mexiko deutlich von der in Kolumbien unterscheidet. Der im Jahre 1999 von Kolumbien mit den USA vereinbarte *Plan Colombia* ist im Hinblick auf das Ziel, den Anbau von Koka zu reduzieren, weitgehend gescheitert. Dagegen wird in Mexiko insbesondere der Beitrag der USA bei der Ausbildung, Ausrüstung und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane als jener Teil des Kooperationsprogramms angesehen, der auch im eigenen Land bei der Verbrechensbekämpfung zu besseren Ergebnissen führen könnte.

Die Parallelen sollten aber nicht überzeichnet werden. Zwischen beiden Ländern sind bedeutsame Unterschiede festzuhalten: Die mexikanischen Drogenkartelle sind multidimensionale kriminelle Netzwerke, die nicht nur im Bereich des Drogenhandels aktiv sind, sondern auch mit Menschenhandel, Entführungen, Erpressung, Auftragsmorden und Produktpiraterie Geld verdienen. Sie haben wenig zu tun mit den Guerilla-Verbänden, die hauptsächlich im Fokus der Sicherheitsstrategie des *Plan Colombia* standen. Die Situation in Mexiko ähnelt heute viel mehr der Kolumbiens vor

dem *Plan Colombia*, Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre, als die Regierung in Bogotá massiv gegen die Kartelle von Medellín und Cali vorging. Trotzdem sind die mexikanischen Kartelle heute viel professioneller aufgestellt als die kolumbianischen Organisationen vor 20 Jahren, nicht zuletzt weil sie Elitesoldaten und Drogenbekämpfungsexperten aus staatlichen Organen abgeworben haben. Während die Sicherheitsorgane in Kolumbien in erster Linie den Anbau von Koka im Visier haben, richtet sich der mexikanische Drogenkampf vor allem gegen den Handel mit dem Rauschgift. Dieser Unterschied sollte die Bekämpfung der mexikanischen Kartelle eigentlich erleichtern, insoweit von den Repressionsmaßnahmen keine breiten Bevölkerungskreise betroffen werden. Zentraler Ansatzpunkt ist in Mexiko die Kontrolle der Transportwege für Drogen, ein Vorgehen, das in der Vergangenheit bereits erfolgreich gewesen ist: So gelang es, die ursprünglichen Korridore des Drogenhandels in der Karibik durch massive Überwachungsmaßnahmen zu versperren. Die Ausweichstrategie der Kartelle war die Verlagerung des Transports auf eine Route, die über den zentralamerikanischen Isthmus und Mexiko in die USA verläuft. Gegenwärtig ist zu erkennen, dass sie aufgrund des Überwachungsdrucks auf dem Festland und der Karibik intensiv nach Alternativstrecken suchen, die über den Pazifik führen. Dies könnte auch eine Option für Mexiko sein, da bei entsprechender Ausrüstung auf See bessere Möglichkeiten der Kontrolle als auf dem Landwege bestehen.

Allerdings wird aus den kolumbianischen Erfahrungen auch deutlich, dass die Kartellsysteme ohne belastbare Strukturen im Sicherheitsapparat des Staates nicht wirksam unterminiert werden können. Ein *divide-et-impera*-Ansatz zur selektiven Bekämpfung der Drogenkartelle, wie er in Kolumbien erfolgreich war, ist in Mexiko angesichts der hohen Zahl von neun nach Einfluss strebenden Großkartellen nicht sehr verheißungsvoll, wenn man einmal

davon absieht, dass es auch immer wieder Vorwürfe einer staatlichen Schonung der Guzmán-Fraktion des Sinaloa-Kartells gegeben hat. Wenn die staatlichen Sicherheitsbehörden eine Chance haben sollen, die Kartellstrukturen nachhaltig aufzulösen, müssten sie sich auf handlungsfähige Organe stützen können und wären nachrichtendienstliche Fähigkeiten gefragt, die nicht vom organisierten Verbrechen unterlaufen werden können; gerade an diesem zentralen Punkt mangelt es in Mexiko im Vergleich zu Kolumbien. Der Aufbau zuverlässiger Dienste ist nicht in Sicht, nicht zuletzt wegen der Uneinigkeit zwischen der Zentralregierung und den Bundesstaaten. Ohne einen Durchbruch in dieser Frage wird es nicht möglich sein, operative Lehren aus den kolumbianischen Erfahrungen nutzbar zu machen und sichtbare Fortschritte zu erzielen.

Der mexikanische Drogenkampf – Alternativen zum Regierungsansatz

Die Folgen des bisher nur begrenzt erfolgreichen »Drogenkriegs« prägen die gegenwärtige Debatte in Mexiko: Während viele Kritiker schon rundweg das Scheitern der bisherigen Strategie feststellen und Präsident Calderón als immer mehr von der Gesellschaft isoliert betrachten, fordert ebenfalls eine gemeinsame Front aller Regierungsebenen und politischen Kräfte, die den Erfolg doch noch möglich machen soll.

Als Alternativvorschlag ist jüngst erneut die Legalisierung von Drogenhandel, -produktion und -konsum in die nationale Diskussion gebracht worden. Dass dies von Ex-Präsident Vicente Fox ausging, ist bemerkenswert; denn bisher hatte sich die Regierungspartei kompakt mit dem repressiven Ansatz des Kabinetts Calderón identifiziert. Der Ex-Präsident will mit seinem Vorstoß deutlich machen, dass Mexiko in der Drogenbekämpfung für die USA das schmutzige Geschäft mache und die Opfer bringe, während man dort der eigenen Verantwortung nicht nachkomme. Fox beklagt »das unglaubliche Desinteresse und die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Muße der USA bei diesem Thema«. Der nördliche Nachbar kümmere sich einfach nicht um die Eindämmung des Marktes, des Waffenhandels und der Geldwäsche.

Fox lieferte seinen Debattenbeitrag in dem Moment, als Präsident Calderón Anfang August 2010 erstmals in Form eines »nationalen Dialogs« zu einem Gedankenaustausch über seine Sicherheitsstrategie einlud. Allerdings blieb das Diskussionsforum ohne greifbare Ergebnisse, zumal der Präsident ankündigte, an seiner Strategie bis zu seinem letzten Amtstag im Jahr 2012 mit nur marginalen Änderungen festhalten zu wollen. Eine Legalisierung, wie von seinem Amtsvorgänger gefordert, lehnt Calderón ab. Letztlich wäre eine solche Maßnahme auch wenig sinnvoll, solange sie nur für den Zwischenhandel aber nicht für den Endkonsumentenmarkt gelten würde, auf dem die größten Gewinnmargen erzielt werden. Ohne eine Legalisierung des Drogenkonsums in den USA – und dies ist derzeit eine abwegige Vorstellung – wird es die hohen Kapitalrückflüsse nach Mexiko weiterhin geben, die den Drogenhandel dort so lukrativ, aber auch so gewalttätig machen.

Die von Calderón nun mit dem nationalen Dialog angestoßene Einbeziehung breiter Kreise der Gesellschaft kommt spät, seine Bemühungen werden nicht erfolgreich sein können, wenn die mexikanische Politik nicht bald diejenigen Sicherheitsstrukturen schafft, die für ein effizientes Handeln im Drogenkampf elementare Voraussetzung sind: Polizeireform und Professionalisierung der Sicherheitsorgane auf allen Ebenen des Staates. Die Defizite in diesen Bereichen können indes nur mittelfristig beseitigt werden, so dass zum Einsatz des Militärs gegenwärtig kaum eine Alternative besteht. Solange die mexikanische Regierung einseitig auf die militärische Konfrontation mit den Drogenkartellen setzt, ohne der transnationalen Dimension des Problems, der Prävention und verdeckten Ermittlungen die notwendige Aufmerksamkeit zu widmen, sind auch die Chancen der internationalen Gemeinschaft sehr be-

grenzt, dem Land Unterstützung zu leisten. Insoweit bedarf es zunächst der Auflösung institutioneller Entscheidungsblockaden in Mexiko selbst, um Raum zu schaffen für andere Lösungsansätze und damit dem Drogenkampf zum Erfolg zu verhelfen.

Wie ist Europa betroffen?

Da Europa gegenwärtig der maßgebliche Wachstumsmarkt für Drogen ist, sind die Entwicklungen in Mexiko auch für den alten Kontinent nicht ohne Bedeutung. Sollte der Absatz von Kokain in den USA weiter stagnieren, dürfte für die Händler neben der unverändert dominanten Versorgungsrouten über Venezuela und Südamerika/Westafrica auch der Weg über den Nordatlantik wieder an Attraktivität gewinnen. Der traditionellen Logik der Verdrängung folgend haben die mexikanischen Kartelle bereits Kontakte nach Europa aufgebaut, um ihren Export über den Atlantik auszuweiten. Sie beschränken sich dabei nicht auf das Angebot von Kokain, sondern versuchen auch ihre Palette an synthetischen Drogen auf dem europäischen Markt zu platzieren. Dass die Gewaltstrategien der Kartelle dabei mit überspringen, ist nicht auszuschließen; eine ähnliche Entwicklung ist bereits in Zentralamerika festzustellen, wo die mexikanischen Drogenkartelle mit Macht eingedrungen sind, die schwachen Sicherheitsapparate der Länder massiv unterwandern und Parallelstrukturen stärken.

Der Drogenkampf in Mexiko ist insofern nicht nur für die Region Zentralamerika von Bedeutung, auch in Europa gilt es die Entwicklung zu beobachten und die mexikanischen Behörden durch Nachrichten- und Erfahrungsaustausch zu unterstützen. Zudem sollte auch die politische Zusammenarbeit verstärkt werden, die sich auf die Kontrolle der transnationalen Dimension der Drogenökonomie richtet, sei es im Hinblick auf Geldwäsche, Ermittlungsmethoden oder die Bereitstellung technischer Expertise.