SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Mexikos "War on Drugs" und die Mérida Initiative

Hoffmann, Karl-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Hoffmann, K.-D. (2008). *Mexikos "War on Drugs" und die Mérida Initiative.* (GIGA Focus Lateinamerika, 4). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275190

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

Nummer 4
2008
4,- Euro
ISSN 1862-3573

LATEINAMERIKA

Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida Initiative

Karl-Dieter Hoffmann

Für Mexiko hat die Metapher vom „War on Drugs“ ihre martialische Symbolik längst zugunsten höchst realer Gewaltszenarien eingebüßt. In den Jahren 2006 und 2007 sind dort mehr als 5.000 Menschen im Zusammenhang mit dem illegalen Drogengeschäft und den staatlichen Maßnahmen zu dessen Bekämpfung getötet bzw. ermordet worden. US-Präsident Bush will die drogenpolitische Offensive im Nachbarland mit einem US$ 1,4 Mrd. teuren Hilfspaket unterstützen, das derzeit im Kongress beraten wird.

Analyse

Begünstigt durch die geographische Nähe fungiert Mexiko seit nahezu zwei Jahrzehnten als wichtigster Versorger des US-amerikanischen Drogenmarkts. Über die Nordgrenze werden nicht nur die in Mexiko selbst erzeugten Rauschmittel Marihuana, Heroin und Methamphetamin geschmuggelt, das Land dient auch dem Transit von rund 90% des in den USA konsumierten Kokain. Die durch die Position an der strategischen Schnittstelle des Kokainhandels bedingten riesigen Einnahmen haben zur Entstehung mächtiger krimineller Organisationen – sogenannter Kartelle – geführt, die ihre Geschäftsinteressen mit einer Rücksichtslosigkeit verfolgen, die kolumbianische Vorbilder in den Schatten stellt.

- Wichtigster interner Erklärungsfaktor der sinistren „Erfolgsstory“ der Drogenkartelle ist die endemische Korruption. Ohne Kollaborateure und Protektoren in Politik, Justiz und Polizei hätten die Drogensyndikate ihre heutige Bedeutung und Schlagkraft nicht erreichen können. Korruption hat die Kartelle stark gemacht, und diese Stärke erschwert jetzt wiederum eine wirkungsvolle Bekämpfung der Korruption.
- Präsident Calderón setzt beim Vorgehen gegen die Drogenkartelle primär auf das Militär. Das mag zur Deeskalation der Gewalt in zahlreichen Brennpunkten des Drogenhandels führen, ist jedoch im Hinblick auf die wesentlichen Triebkräfte des Drogengeschäfts nicht zielführend.
- Langfristige Erfolge gegen das organisierte Verbrechen können nur über den Weg der institutionellen Stärkung von Justiz und Polizei erreicht werden. Entsprechende Ankündigungen Calderóns werden bislang nicht durch konkrete innovative Schritte gestützt.
- Das Hilfspaket der USA (Mérida Initiative) entspricht der Logik der Calderón'schen Antidrogenstrategie und ist von daher kaum geeignet, mehr als kurzfristige und oberflächliche Effekte zu erzielen.

Schlagwörter: Mexiko, Drogenhandel, Drogenbekämpfung

Mexikos Drogenkarriere

Mexiko blickte bereits auf eine lange Tradition als Drogenproduzent zurück, ehe es zu Beginn der 1990er Jahre die führende Position bei der Versorgung des US-Markts für verbotene Suchtmittel übernahm. Während mexikanisches Marihuana seit den 1960er Jahren den Großteil der Nachfrage jenseits der Nordgrenze deckte, spielten Heroinlieferungen (nicht zuletzt wegen der minderwertigen Qualität) bis auf wenige Jahre unmittelbar nach der Zerschlagung der *french connection* (1972) dort nur eine untergeordnete Rolle. Seinen Aufstieg zum bedeutendsten Versorger des US-Drogenmarkts verdankt Mexiko einer Substanz, die innerhalb seiner Grenzen gar nicht gedeiht, gleichzeitig aber in den USA seit Beginn der 1980er Jahre als umsatzstärkster Suchtstoff gilt: dem hauptsächlich in Kolumbien auf der Basis der andinen Kokapflanze hergestellten Kokain.

Die bevorzugten Lieferrouten der Drogenkartelle von Medellín und Cali verliefen durch die Karibik, bis die USA dort ihre Überwachungsaktivitäten stark ausweiteten. Bei der Suche nach neuen Transportmöglichkeiten in die USA drängte sich den kolumbianischen Drogenhändlern der Weg über die Nordgrenze Mexikos als Alternative geradezu auf. Nicht nur, dass die rund 2.000 Meilen lange Grenze damals über weite Abschnitte nicht (bzw. allein durch natürliche Barrieren wie Flüsse oder Wüstengebiete) oder nur unzureichend gesichert war, es existierte dort aufgrund der jahrzehntelangen Schmuggelpraxis zudem eine gut funktionierende kriminelle Infrastruktur. Durch die Nutzung des Know-how und die Erfahrungen der ortskundigen Drogenschmuggler konnten die kolumbianischen Kartelle ihr Geschäftsrisiko beträchtlich mindern, während die Einkünfte der mexikanischen Banden durch den Kokaintransport in eine neue Dimension vorstießen.

In der gesamten Handelskette von der Rohstofferzeugung über die Herstellung des Endprodukts bis zum Verkauf der Einzelrationen an die Endverbraucher stellt der Transfer über die US-Grenze den relativ gefährlichsten Abschnitt dar, was sich als Risikoprämie in der hier erfolgenden enormen Wertsteigerung der illegalen Substanz niederschlägt. Beim Grenzübertritt erhöht sich der Wert jedes Kilogramms Kokain um mehrere Tausend US-Dollar, wobei die Differenz grob den (Brutto-)Gewinn der mexikanischen Händlerringe angibt. Laut Schätzungen der US-amerikanischen Drogenbehörde DEA erhöhte sich der Anteil des via Mexiko in die USA gelangenden Kokains zwischen 1988 und 1995 von 20% auf 70%.

Die konsolidierte Schlüsselfunktion bei der Belieferung des US-Markts und die hohen Einnahmen erlaubten es den mexikanischen Drogensyndikaten, die Machtbalance gegenüber den kolumbianischen Zulieferern sukzessive zu ihren Gunsten zu verändern. Als zwischen 1993 und 1995 infolge der Zerschlagung bzw. erheblichen Schwächung der Kartelle von Medellín und Cali eine Neustrukturierung der kolumbianischen Drogenökonomie eintrat, rückten die mexikanischen Händlerorganisationen in die Führungsposition des intraregionalen Kokainhandels vor. Die in eine Vielzahl kleinerer Organisationen zerfallenen kolumbianischen Drogenbanden agieren seither quasi als Juniorpartner der mexikanischen Zwischenhändler, die mittlerweile ca. 90% des in den USA konsumierten Kokains liefern. Dieser nochmalige Anstieg des Lieferanteils wirft ein bezeichnendes Licht auf die Effizienz der in den letzten Jahren vor allem auf US-Seite ergriffenen Maßnahmen zur verbesserten Kontrolle und Abschottung der Südgrenze.

Der florierende Drogenschmuggel führte zur Entstehung von vier großen kriminellen Organisationen, die jeweils bestimmte Gebiete entlang der Grenze zu den USA kontrollieren. Es sind dies die Kartelle von Tijuana und Ciudad Juárez, das im gleichnamigen Bundesstaat formierte Sinaloa-Kartell sowie das im nordöstlichen Gliedstaat Tamaulipas beheimatete *cártel del golfo.* Diese Gruppierungen vermochten ihre Position im intraregionalen Suchtstoffhandel und mithin ihre monetäre Ressourcenbasis in dem Maße weiter zu stärken, wie es ihnen gelang, in die Großhandelsebene des Drogengeschäfts in den USA vorzudringen. Hatten in den ersten Jahren der Kooperation kolumbianische Händler das von Mexikanern auf US-Territorium geschmuggelte Kokain zur weiteren Distribution übernommen, ermöglichte der Zerfall der einst so mächtigen Kartelle von Medellín und Cali die zunehmende Verdrängung kolumbianischer Großhändler in den Großstädten der USA durch Mexikaner.

Diese nutzten bei diesem Schritt die enormen Tarnmöglichkeiten, die sich ihnen durch die Existenz großer mexikanischer Kolonien in den USA boten. Heute wird der Großhandel in den wichtigsten Absatzregionen für illegale Suchtstoffe von Mexikanern dominiert, die mehrheitlich im

strengen Sinne keine Mitglieder eines der heimatlichen Kartelle sind, mit diesen aber in der Regel sehr eng kooperieren. In den letzten Jahren haben die mexikanischen Dealer auch ihre Präsenz in den Ländern Zentralamerikas, durch die auch kolumbianischen Kokains transportiert wird, deutlich erhöht. Mehrere Indizien weisen schließlich darauf hin, dass mexikanische Kartelle auch in Peru aktiv sind.

Neben Kokain liefert Mexiko heute einen großen Teil des in den USA konsumierten Heroins, dessen Qualität mittlerweile internationalen Standards entspricht. Seit es den USA vor einigen Jahren gelang, binnen kurzer Zeit zahlreiche Produktionsstätten für synthetische Drogen ausfindig zu machen und zu zerstören, vermochten Methamphetamine aus mexikanischen Labors ihren Marktanteil rasch zu erhöhen. Viele der US-Marihuanakonsumenten bevorzugen das mexikanische Erzeugnis, dessen Schmuggelwert denn auch auf mehrere Milliarden US-Dollar veranschlagt wird, obwohl seit geraumer Zeit hochpotente Varianten aus eigener und kanadischer Produktion angeboten werden.

Deutliche Zunahme des Drogenkonsums in Mexiko

Es beschreibt den Regelfall, wenn in Ländern, deren Drogenökonomie primär durch externe Impulse bestimmt wird, mit einer gewissen Zeitverzögerung auch der Binnenkonsum illegaler Substanzen ansteigt. Dieser Prozess verlief in Mexiko lange Zeit schleichend, hat sich jedoch seit einigen Jahren markant beschleunigt. Verlässliche Daten dazu sind nicht vorhanden, die vorliegenden Indizien verweisen aber allesamt auf einen stabilen Aufwärtstrend. Es sind nahezu ausschließlich Jugendliche und junge Erwachsene, die den Binnenmarkt für Kokain, Crack, Marihuana und synthetische Drogen konstituieren, wobei eine Tendenz zu immer jüngeren Erstkonsumenten und einem steigenden Frauenanteil erkennbar ist.

Auffälligstes Kennzeichen des wachsenden Drogenabsatzes ist die rasche Zunahme der sogenannten *narcotienditas*, kleinen Läden, in denen neben Artikeln des täglichen Bedarfs auch Drogen in Einzelrationen verkauft werden. Viele dieser Läden sind Neugründungen, die einzig der Tarnung des Detailhandels mit Drogen dienen. Der Begriff *narcotiendita* wird aber mittlerweile für alle mehr oder weniger fixen Verkaufsstellen (inklusive Privathäuser) von Suchtstoffen verwendet. Eine Parlamentskommission schätzte 2005 die landesweite Zahl solcher Establishments auf 30.000. Allein im Hauptstadtbezirk *Distrito Federal* soll es mehr als 5.000 Verkaufsstellen geben, die im Monat u.a. insgesamt zwei Tonnen Kokain absetzen. Üblicher Preis für ein Gramm Kokain sind Pesos 150 (weniger als € 10), während das Gramm Marihuana nur wenige Pesos kostet. Die Betätigung als Kleindealer und das Betreiben einer *narcotiendita* stellen für viele arme Personen oder Familien eine Möglichkeit zur Realisierung eines ausreichenden Einkommens dar; in vielen Fällen ist daher nicht eine kriminelle Absicht, sondern die prekäre Lebenssituation Auslöser des gesetzwidrigen Verhaltens.

Bedenklich ist der häufig beobachtete Einsatz von Halbwüchsigen aus Armenvierteln als Kuriere zur Versorgung der *narcotienditas* sowie als Kleindealer. Dadurch werden nicht nur zukünftige kriminelle Karrieren begünstigt, sondern vielfach auch neue Konsumenten von illegalen Substanzen „erzeugt".

Korruption als wichtigste Bedingung des Geschäftserfolgs der Drogenkartelle

Weitverbreitete Korruption staatlicher Behörden und Funktionsträger gilt als endemisches Problem in Mexiko, dessen Charakteristika zu einem guten Teil auf die korporatistische Herrschaftspraxis der das politische Leben sieben Jahrzehnte dominierenden Regierungspartei PRI zurückgehen. Durch die reichlich fließenden Drogeneinkünfte der Kartelle hat die Korruption eine neue Qualitätsstufe erreicht. Die These, dass die Kartelle ihre heutige Machtfülle und Schlagkraft ohne die Protektion durch Politiker, Justizbeamte und Mitglieder der Sicherheitskräfte nie hätten erreichen können, dürfte kaum Widerspruch provozieren. Vor allem das Ausmaß der Kollaboration der Drogenkartelle mit Polizeikräften lässt sich kaum überschätzen. Besonders ausgeprägt sind Protektion und Kooperation in den Bundesstaaten, wo Drogenpflanzen angebaut werden sowie in jenen Städten im mexikanischen Norden, die eine strategische Rolle beim Schmuggel über die US-Grenze spielen. Lange Zeit war es übliche Praxis, dass Polizeioffiziere ihren Vorgesetzten Geld dafür zahlten, um an bestimmte Dienstorte versetzt zu werden, wo angesichts eines florierenden Drogenschmuggels hohe

Schmiergelder lockten. Es lassen sich Tausende von Fällen ausmachen, in denen Munizipalpolizisten außerhalb ihrer Dienstzeit Bewachungs- und andere Funktionen für Drogenbosse übernahmen, und nicht selten wurden Polizisten als Auftragsmörder identifiziert. Die schnelle Vergrößerung des Binnenmarkts für Drogen verschafft korrupten Polizisten eine neue Einnahmequelle, hängt doch die Existenz der meisten *narcotienditas* von der regelmäßigen Zahlung von Schutzgeldern ab. Polizisten wiederum, die sich einer Kollaboration verweigern, werden häufig durch Einschüchterung gefügig gemacht.

Auch wenn die Bestechlichkeit auf der zweiten (Gliedstaat-) und dritten Ebene der Polizeihierarchie tendenziell geringer ist, wurde auch die Bundespolizei immer wieder von Korruptionsskandalen heimgesucht. Davon blieb auch die nach dem Vorbild des FBI in der Amtszeit von Präsident Fox (2000-2006) geschaffene *Agencia Federal de Investigación* (AFI) nicht verschont. Die Serie von Säuberungen in den diversen Polizeieinheiten reißt nicht ab, und die schon unter Präsident Salinas (1988-1994) angekündigte Professionalisierung der Polizei kam über (re)organisatorische oder symbolische Maßnahmen kaum hinaus.

Der korrumpierende Einfluss der Kartelle reicht bis in die Gefängnisse hinein. So ist die spektakuläre Flucht des Chefs des Sinaloa-Kartells *El Chapo* Guzmán aus dem Hochsicherheitsgefängnis *Puente Grande* im Januar 2001 ohne tatkräftige Unterstützung durch Wärter und höherrangige Bedienstete nicht erklärbar. Osiel Cárdenas, der Anführer des Golf-Kartells konnte nach seiner Inhaftierung (2003) vermittels Mobiltelefon und Kassibern seine illegalen Geschäfte fortführen und schmiedete zudem mit seinem Zellennachbarn (!), dem 2002 verhafteten Chef des Tijuana-Kartells, Benjamín Arellano Félix, eine Allianz gegen die Rivalen aus Sinaloa. Beide Männer gelten als Auftraggeber der Ermordung des Bruders von *El Chapo* Guzmán, der in derselben Haftanstalt einsaß.

Das Argument, der Korruptionsanfälligkeit von Polizisten und anderen öffentlichen Bediensteten könne durch eine bessere Besoldung entgegengewirkt werden, verliert angesichts der ungeheuren Finanzkraft der Drogenkartelle an Plausibilität.

Charakteristika und Hintergründe der Gewalteskalation

Gewaltdelikte sind eine übliche Begleiterscheinung des Handels mit illegalen Drogen. Seit 2005 erlebt Mexiko eine dramatische Eskalation der Bluttaten in diesem Milieu. Mit über 2.700 unnatürlichen Todesfällen verzeichnete der „War on Drugs“ im Jahr 2007 einen vorläufigen Höhepunkt. Nur ein Bruchteil dieser Taten wird juristisch aufgeklärt, die Täter werden selten gefasst. Die Zunahme der Gewalt im Umfeld des Drogenhandels geht auf ein Bündel von Faktoren zurück:

Im Verhältnis zwischen Repräsentanten der Staatsmacht und dem organisierten Verbrechen scheint sich nach dem Ende der politischen Hegemonie des PRI ein Wandel vollzogen zu haben. Früher waren es korrupte Politiker und Polizeichefs, welche die sinistren Kooperationen und Netzwerke dominierten und damit auch den Wirkungsradius der kriminellen Banden kontrollierten. Die Öffnung des politischen Systems hat diese Schranken partiell beseitigt und damit den Konkurrenzkampf innerhalb des Verbrechermilieus angeregt.

Im Bereich des Drogenhandels erhielten die Rivalitäten durch die Verhaftung bzw. Tötung der Anführer des Golf- und Tijuana-Kartells in den Jahren 2002 und 2003 enormen Auftrieb. Insbesondere das Sinaloa-Kartell reagierte auf diese Ereignisse mit dem Versuch, seinen territorialen Wirkungsbereich zulasten der Konkurrenten auszuweiten. Dies setzte eine Gewaltorgie in Gang, deren Opfer vor allem Mitglieder der verfeindeten Banden wurden. Ins Visier der Killer gerieten aber auch wirkliche oder vermeintliche Protektoren des gegnerischen Kartells. Mehrere Polizeichefs, die sich den Banden mutig entgegenstellten, bezahlten dafür mit ihrem Leben. In Monterrey, das lange als eine der sichersten Städte des Landes galt, wurden 2006 binnen weniger Monate 100 drogenhandelsbedingte Mordfälle gezählt. Die Stadt Nuevo Laredo, die aufgrund ihrer günstigen verkehrsgeographischen Lage und der damit verbundenen Bedeutung für den legalen Handelsaustausch mit den USA auch als idealer Ausgangspunkte für den grenzüberschreitenden Drogenschmuggel gilt, verzeichnete 2005 und nach einer vorübergehenden Beruhigung erneut 2007 den landesweit relativ höchsten Blutzoll. In den ersten Monaten des Jahres 2008 intensivierte das Kartell von Sinaloa seine Anstrengungen zur Schwächung der Konkurrenzorganisation in Ciudad Juárez; binnen

dreier Monate wurden dort 200 *narcoejecuciones* registriert. Es häufen sich die Fälle, in denen blutige Anschläge und Feuergefechte am helllichten Tage und in belebten Innenstadtbezirken stattfinden. Die Vergeltungsakte der Kartelle enthalten eine wachsende terroristische Komponente, weil Fahndungserfolge der Sicherheitskräfte immer häufiger mit ungezielten Mordtaten beantwortet werden.

Der mit Waffengewalt ausgetragene Konflikt um die Beherrschung bestimmter Territorien und Städte ist zumindest partiell Ausdruck der verstärkten Absicherung der US-Grenze: Zwar haben die Kartelle derzeit noch wenig Mühe und ersinnen immer neue Methoden, um die illegale Ware ins Zielgebiet zu bringen; da aber in Zukunft mit einer stetigen Verbesserung der Kontrollen (durch Einsatz neuer Technologien) und mehr (physischer) Abschottung zu rechnen ist, garantiert nur ein möglichst großes Einflussgebiet eine Vielzahl von Schmuggeloptionen.

Schließlich hat auch der wachsende interne Drogenmarkt zu einer Zunahme der Bluttaten beigetragen, weil die konkurrierenden Anbieter ihre Konflikte – bedingt durch die allgemein gesunkene Hemmschwelle für Morde und das relativ geringe Risiko einer Bestrafung – selten ohne Waffeneinsatz austragen.

Verstörender noch als die schiere Zahl der Tötungsdelikte ist die schrankenlose Brutalität, mit der die Killerbanden der Kartelle häufig ihr Werk verrichten. Für die Verrohung ist in erster Linie eine vom Boss des Golf-Kartells gegründete paramilitärische Kampfgruppe verantwortlich, deren Kern aus desertierten Elitesoldaten der mexikanischen Armee besteht und die unter der Bezeichnung *Zetas* zweifelhafte Berühmtheit erlangte. Das rücksichtslose Vorgehen und die kriminelle Effektivität der aus mehreren Hundert Söldnern bestehenden *Zetas* hat das Sinaloa-Kartell zur Formierung ähnlicher Kampfeinheiten veranlasst, um die Gräueltaten der Gegenseite mit gleicher Münze heimzahlen zu können. An Schaurigkeit kaum zu überbieten sind Videoaufzeichnungen, die eine Art Verhör sowie die Folterung und Ermordung von Mitgliedern der Schutztruppe des gegnerischen Kartells dokumentieren und bald darauf im Internetportal *YouTube* auftauchen oder TV-Stationen übergeben werden. Die Imitation von *Al Qaida*-Praktiken gipfelt in (z.T. ebenfalls gefilmten) Enthauptungen gefangener Mitglieder der verfeindeten Organisation.

Die Kampfkraft der Schutztruppen der Kartelle hängt in starkem Maße von der Qualität der verfügbaren Waffen ab. In den letzten Jahren ist eine massive Aufrüstung der Drogenbanden zu beobachten. Halbautomatische Sturmgewehre vom Typ AK-47 und AR-15 gehören heute zur Standardausstattung der Kartelle, und mehrfach kamen auch schon Granatwerfer zum Einsatz. Rund 90% dieses Kriegsmaterials stammt aus den USA, wo aufgrund der laschen Kontrollgesetze großkalibrige Schusswaffen und Munition unschwer zu erwerben sind. Die Mehrzahl der nach Mexiko geschmuggelten Waffen wird nicht bei lizenzierten Waffenhändlern, sondern – zumeist von Strohmännern – auf sogenannten *gun shows* gekauft, einer Art privater Waffenbörsen, bei denen keinerlei Überprüfung der Käufer erfolgt. Gerade in den an Mexiko angrenzenden US-Bundesstaaten New Mexico, Arizona und Texas gelten besonders liberale Waffengesetze. Auf Forderungen der mexikanischen Regierung, effektive Maßnahmen gegen den Waffenschmuggel zu ergreifen, reagierte die US-Regierung mit der Entsendung zusätzlicher Kontrollbeamter des *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms* (ATF) an die Grenzübergänge sowie der Ankündigung, Mexiko technisches Gerät zur besseren Aufspürung von versteckten Waffensendungen zur Verfügung zu stellen. An eine nennenswerte Verschärfung der US-Waffengesetze ist angesichts der einflussreichen *National Rifle Association* (NRA) nicht zu denken, zumal nicht in einem Wahljahr!

Die Gewalteskalation hat in den am stärksten betroffenen Gebieten und Städten ein Klima der Angst und Verunsicherung ausgelöst, das sich auf das Alltagsverhalten der Menschen auswirkt. Tijuana, Ciudad Juárez und andere Grenzstädte verbuchen einen drastischen Schwund an Tagestouristen aus den USA mit entsprechend gravierenden Umsatzeinbußen für Restaurants und viele Ladenbesitzer. Die US-Regierung erließ offizielle Reisewarnungen für diverse Orte im Nachbarland. Bei einer im Januar 2008 durchgeführten repräsentativen Umfrage nannten in den nördlichen Bundesstaaten Mexikos mit knapp 50% doppelt so viele Bürger wie in den restlichen Landesteilen *narcotráfico* und *inseguridad* als die drängendsten Probleme. Nach der Ermordung mehrerer Journalisten, die über die Taten der Kartelle berichtet hatten, verzichten mittlerweile viele Zeitungen auf eine investigative Berichterstattung über dieses Thema. Die Sicherung der Kollaboration von Po-

lizeikräften ist für die Kartelle in dieser Situation noch leichter und kostengünstiger geworden, weil Einschüchterung und (Todes-)Drohungen mittlerweile effektiver sind als das Offerieren von Schmier- und Schweigegeldern. In vielen Brennpunkten der Drogengewalt quittieren zahlreiche Polizisten den Dienst, das Missverhältnis zwischen unbesetzten Stellen und neuen Bewerbern ist im Steigen begriffen.

Calderóns „Krieg" gegen die Kartelle und die Mérida Initiative: Neues Paradigma oder „more of the same"?

Wenige Tage nach Übernahme der Regierung (1.12.2006) entsandte Präsident Calderón Militärverbände sowie Abordnungen der Bundespolizei nach Michoacán, einen der von der Drogengewalt am stärksten betroffenen Gliedstaaten. In den folgenden Monaten wurden weitere Kontingente von Soldaten und Bundespolizisten in neun andere Bundesstaaten verlegt. Ziel ist es, die von den Kartellen ausgelöste Gewaltwelle einzudämmen und die Autorität des Staates in den Zentren der Drogenhandelsaktivitäten wiederherzustellen. Im Verlauf des Jahres 2007 waren insgesamt über 45.000 Soldaten in Antidrogenaktivitäten eingebunden. In den städtischen Einsatzorten patrouillieren gepanzerte Fahrzeuge mit schwer bewaffneten Soldaten, an Zufahrtstraßen werden Kontrollpunkte errichtet; Bundespolizisten überprüfen die Zuverlässigkeit der örtlichen Polizeikräfte. Die umfangreiche Militärpräsenz hat in Nuevo Laredo zu einem deutlichen Abflauen der Gewalttaten geführt, Ähnliches soll jetzt in Ciudad Juárez erreicht werden, wo seit Ende März 2008 1.500 Soldaten und 400 Bundespolizisten im Einsatz sind. Der Staatschef hat dem Verteidigungsministerium die Verantwortung für die Entwurzelung und Besprühung von Drogenpflanzungen übertragen: seit Beginn des *sexenio* (bis Mitte April 2008) wurden 18.000 Hektar Schlafmohn und 30.000 Hektar Marihuanafelder vernichtet. Überdies wurden mehrere Tausend Personen wegen Drogendelikten verhaftet und mehrere Dutzend Kartellmitglieder – darunter der frühere Chef des *cártel del golfo* – an die US-Justiz überstellt.

Präsident Calderón begründet den massiven Einsatz des Militärs primär mit dem hocheffizienten Waffenarsenal der Kartelle, gegen das die Polizeiverbände machtlos seien. Die im März 2007 präsentierte Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens sieht Maßnahmen zur Säuberung und Professionalisierung der Polizeieinheiten vor, zudem werden Initiativen und Programme zur besseren technischen Ausstattung der Sicherheitskräfte, Reduktion des heimischen Drogenkonsums, Reform des Gefängniswesens, Bekämpfung der Korruption sowie zur stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Verbrechensprävention angekündigt. Ein Großteil dieser Programmpunkte ähnelt den bereits von Präsident Fox anvisierten Veränderungen, und bisher sind keinerlei Anzeichen für eine substanzielle Reform von Justiz und Polizei erkennbar. Die vermeintliche – da mit fragwürdigen Leistungsindikatoren gemessene – Effektivität des Militäreinsatzes untergräbt den Elan für eine Stärkung dieser Institutionen.

Es bedeutete eine Abkehr von mexikanischen Gepflogenheiten, als Calderón seinen US-Amtskollegen anlässlich des Treffens in Mérida im März 2007 um Unterstützung beim Kampf gegen die Drogenkriminalität bat. Bis dahin war eine engere drogenpolitische Zusammenarbeit an Bedenken Mexikos bezüglich möglicher Souveränitätseinbußen, aber auch an partiell divergierenden Ursachendiagnosen der Problematik gescheitert. Die Auslandshilfe der USA für Mexiko belief sich im Jahre 2007 auf magere US$ 50 Mio., wovon ein großer Teil auf die Ausbildung von Polizisten u.a. durch das FBI entfiel. Nach mehrmonatigen Beratungen wurde das ausgehandelte Unterstützungspaket Ende Oktober der Öffentlichkeit präsentiert und anschließend dem Kongress zur Ratifizierung vorgelegt, die bis heute nicht erfolgt ist. Offiziell als „Mérida Initiative" (MI) tituliert, sprachen Kritiker des Hilfspakets in Anspielung auf den glücklosen *Plan Colombia* alsbald vom *Plan México*. Die Vorbehalte sind keineswegs unberechtigt, weil auch bei der MI die militärische Komponente eindeutig überwiegt. Das „neue Paradigma", als das Vertreter der Administration die Initiative anpreisen, betrifft alleine die finanzielle Größenordnung, nicht aber deren Inhalt, der fatal an andere primär angebotsorientierte drogenpolitische Programme erinnert. Die MI umfasst bei einer dreijährigen Laufzeit ein Finanzvolumen von US$ 1,55 Mrd., von denen 1,4 Mrd. für Mexiko eingeplant sind, der Rest für Zentralamerika. Nur für die ersten beiden Haushaltsjahre liegen bislang differenzierte Aufstellungen zur Verteilung der Ausgaben vor. Nahezu die Hälfte der US$ 950 Mio. sind für die Anschaffung von Aufklärungsflugzeugen und

Helikoptern vorgesehen. So sollen acht Bell-Transporthubschrauber die Mobilität von Spezialeinheiten erhöhen. Große Ausgabenposten entfallen auf eine Vielzahl von Anschaffungen (u.a. Ionenscanner, Röntgendetektoren, Nachtsichtgeräte) und Maßnahmen (Ausbildungskurse zur Verbesserung des Datenaustauschs diverser Regierungsbehörden u.a.), welche die Effizienz der Sicherheitskräfte erhöhen sollen. Von den in 2008 und 2009 vorgesehenen US$ 131 Mio. für *Institution Building and Rule of Law* entfällt ebenfalls ein Teil auf technische Ausrüstung. Die für die Reform von Polizei und Justiz budgetierten Beträge sind zu gering, um grundlegende Veränderungen bewirken zu können. Die geplante Mittelverwendung macht deutlich, dass die Administration Bush mit der MI den ausgetretenen Pfaden einer primär an *law enforcement* und sicherheitspolitischen Kriterien orientierten Antidrogenstrategie folgt.

Der von Washington unterstützten drogenpolitischen Linie Calderóns können lediglich kurzfristige und oberflächliche Erfolge zugetraut werden. Durchgreifende Verbesserungen lassen sich nur realisieren, wenn den zentralen Ursachen und strukturellen Bedingungsfaktoren des Geschäfts mit illegalen Drogen wirksam entgegen gesteuert wird. Auch wenn eine spürbare Reduktion des Gewaltpegels erreicht werden kann, impliziert dies nicht zwangsläufig eine Abschwächung des Drogenhandels. Sogar eine Zerschlagung der Kartelle würde nicht ein Ende des mexikanischen Drogengeschäfts bedeuten, wie der Fall Kolumbien lehrt. Solange die Nachfrage in den USA nicht deutlich zurückgeht, werden Tausende von Kleinbauern für Marihuana und Schlafmohn höhere Preise erzielen als für andere Anbauprodukte und mexikanischen Drogenexporteuren große Gewinne sicher sein. Ohne eine Professionalisierung von Polizei und Justiz wird das Drogengeschäft weiter ideale Rahmenbedingungen finden. Realistisch betrachtet ist eine substanzielle Reform der mexikanischen Strafverfolgungsbehörden auf absehbare Zeit ebenso unwahrscheinlich wie eine starke Dämpfung des Hungers vieler US-Bürger auf illegale Suchtstoffe.

Literatur:

Astorga, Luis (2007): Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra. México D.F.: Tusquets.

Benítez Manaut, Raúl (2007): La Iniciativa Mérida: Desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México (ARI Nr. 130). Madrid: Real Instituto Elcano.

Cook, Colleen et al. (2008): Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. Washington: Congressional Research Service.

Cook, Colleen W. (2007): Mexico's Drug Cartels. Washington: Congressional Research Service.

Freeman, Laurie (2006): State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs. Washington: Washington Office on Latin America Special Report.

Hoffmann, Karl-Dieter (2000): „Drogengeld unterwandert den Staat. Mexiko ist zum wichtigsten Transitland für den illegalen Drogenhandel in die USA geworden", in: Der Überblick, Nr. 1, S. 39-43.

Meyer, Maureen (2007): At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State. Washington: Washington Office on Latin America.

National Drug Intelligence Center (2007): National Drug Threat Assessment 2008. Washington: U.S. Department of Justice

Noriega, Roger F. (2007): Helping Win the War on Our Doorstep. Washington: American Enterprise Institute for Public Research

Ravelo, Ricardo (2007): Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico. México D.F.: Grijalbo.

Weinberg, Bill (2008): „Guns: The U.S. Threat to Mexican National Security", in: NACLA Report on the Americas, Nr. 2, 41. Jg., März/April, S. 21-26.

Der Autor:

Dr. sc.pol. Karl-Dieter Hoffmann ist Politikwissenschaftler an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und Geschäftsführer des dort angesiedelten Zentralinstituts für Lateinamerika-Studien. Forschungsschwerpunkte: Drogenproblematik; aktuelle politische und wirtschaftliche Entwicklung; Länderschwerpunkte: Ecuador, Panama.

E-mail: karl.hoffmann@ku-eichstaett.de

GIGA Publikationen zum Thema

Heigl, Miriam (2007): „Facetten des mexikanischen Privatisierungsprozesses“, in: Lateinamerika Analysen 16, S. 69-92.

Maihold, Günther (2006): „Elitenwandel und technokratische Politik in Lateinamerika: Das Beispiel Mexiko“, in: Lateinamerika Analysen 13, S. 7-34.

Maihold, Günther (2006): Regieren nach dem Foto-Finish: Mexiko und die Wahlen vom 2. Juli 2006, GIGA *Focus* Lateinamerika, Nr. 7.

Peetz, Peter (2007): Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven, GIGA *Focus* Lateinamerika, Nr. 7.

Schulz, Christiane (2007): Oaxaca – hat Mexikos Rechtsstaat eine Zukunft?, GIGA *Focus* Lateinamerika, Nr. 2.

Schütze, Stephanie (Hrsg.) (2007): „Dossier: En(tre) dos naciones: articulación política y cultural de los mexicanos en Estados Unidos“, in: Iberiamericana, Nr. 25, März, S. 89-174.

IMPRESSUM

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien