

## Mexiko: Gewalteskalation und Straflosigkeit

Schulz, Christiane

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schulz, C. (2011). *Mexiko: Gewalteskalation und Straflosigkeit*. (GIGA Focus Lateinamerika, 12). 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-289042>

### 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 Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Mexiko: Gewalteskalation und Straflosigkeit***

Christiane Schulz

Die Menschenrechtssituation in Mexiko zum Zeitpunkt des Tages der Menschenrechte am 10. Dezember 2011 ist beklemmend: Allein der Mord an dem Menschenrechtsaktivisten Nepomuceno Moreno Núñez am 28. November 2011 und der ungeklärte Tod von Innenminister Blake Mora wenige Tage zuvor verdeutlichen die schwierige Lage. Seit dem Amtsantritt von Präsident Felipe Calderón im Dezember 2006 summiert sich die Zahl der Gewaltopfer in Mexiko auf mittlerweile 50.000.

### **Analyse**

- Das Gros der Morde in Mexiko wird gemeinhin dem Umfeld des organisierten Verbrechens und dem „Drogenkrieg“ zugeordnet. Für den hohen Blutzoll und die Gewalteskalation verantwortlich sind jedoch nicht nur Drogenkartelle, paramilitärische Gruppen und Mitglieder der Sicherheitskräfte, sondern auch gravierende Rechtsstaatdefizite. Hierzu zählt zuvorderst die politische Praxis der „Straflosigkeit“: Allzu oft haben die Täter keine effektive Strafverfolgung zu fürchten. Die unter Staatspräsident Felipe Calderón forcierte Militarisierung der Drogenbekämpfung trägt weder zur Verringerung der Gewalt noch zur Begrenzung des Einflusses der Drogenkartelle bei.
- Der „Drogenkrieg“ liefert den Rahmen auch für andere Formen der Gewalt. Die Beteiligung staatlicher Akteure an der Gewalt fördert die Institutionalisierung der Straflosigkeit.
- Die Aktionsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure werden eingeschränkt und zudem die Erfolge der politischen Transition untergraben und gefährdet.
- Trotz der vorherrschenden Straflosigkeit selbst für schwerste Verbrechen wie Mord hat bisher keine der mexikanischen Regierungen der Stärkung des Rechtsstaates Priorität eingeräumt.
- Ein strukturelles Hauptübel liegt in der Parallelität von Militär- und Zivilgerichtsbarkeit begründet. Militärangehörige müssen als Straftäter so gut wie nie damit rechnen, für ihre Verbrechen zur Rechenschaft gezogen zu werden.

*Schlagwörter: Mexiko, Gewalt, Straflosigkeit, Drogen*

## Die Eskalation der Gewalt

Seit 2006 ist die Gewalt in Mexiko quantitativ wie qualitativ eskaliert. Ins öffentliche Bewusstsein rückte dies zuletzt, als bei einem Hubschrauberabsturz am 11. November 2011 nahe Mexiko-Stadt neben Innenminister José Francisco Blake Mora weitere sieben Menschen ums Leben kamen, darunter Felipe Zamora, Staatssekretär für juristische Angelegenheiten und Menschenrechte. Wenige Beobachter wollten an einen Unfall glauben: Es war das dritte Mal innerhalb von sechs Jahren, dass ein mexikanischer Innenminister bei einem Flugzeugabsturz starb.

In der Regel werden aber weniger prominente Mexikaner Opfer der Gewalt. Nach jüngsten Angaben der Organisation für Drogen und Verbrechen der Vereinten Nationen (UNODC 2011) stieg die Zahl der Morde zwischen 2005 und 2010 um 65 Prozent an. Allein 2010 starben demnach 20.585 Menschen gewaltsam. Die zunehmende Brutalität dieser Taten – viele Opfer werden enthauptet, die Leichen öffentlich zur Schau gestellt –, verschafft diesen Kapitalverbrechen regelmäßig (die intendierte) Aufmerksamkeit in den mexikanischen und internationalen Medien.<sup>1</sup> Es entsteht ein Klima der Angst, in dem sich die Bewohner einiger Städte kaum mehr auf die Straße trauen.

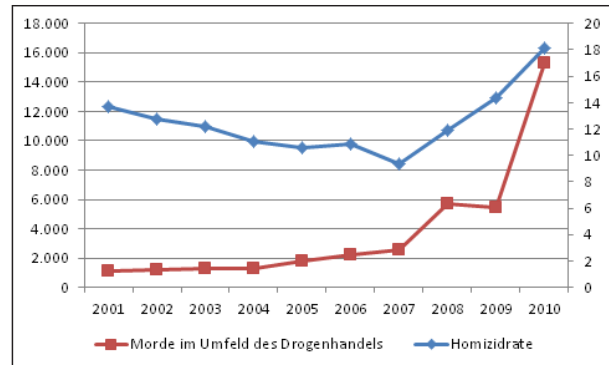
Die Gewalt ist aber weder allgegenwärtig noch ausschließlich der Auseinandersetzung zwischen den Drogenkartellen oder zwischen diesen und den staatlichen Sicherheitskräften zuzuordnen. Einer Untersuchung des mexikanischen Soziologen Escalante Gonzalbo (2011) zufolge verzeichnen der Bundesstaat Chihuahua und die unmittelbar an der Grenze zum US-Bundesstaat Texas liegende Stadt Ciudad Juárez die höchsten Verbrechensquoten. Obwohl nur drei Prozent der mexikanischen Bevölkerung in Chihuahua leben, fanden dort zwischen 2008 und 2009 18 Prozent aller Morde statt.

Der Einsatz des Militärs zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, dessen Aktivitäten mittlerweile weit über den Drogenhandel hinausgehen, hat dazu beigetragen, dass die Gewalt eskaliert. Regionen mit niedrigem Gewaltniveau sind aber mitnichten frei vom Einfluss des Drogenhandels. So wies Präsident Calderón bei einem Treffen mit Vertretern zivilgesellschaftlicher Or-

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise „Leichen zur Buchmesse. Mexikos Drogenkartelle stellen ihre Macht brutal zur Schau“ (*Süddeutsche Zeitung*, 26./27.11.2011).

ganisationen Anfang 2011 explizit darauf hin, dass es in bestimmten Gemeinden „großen Frieden gibt, der allerdings darauf beruht, dass [die Drogenkartelle] *Los Zetas* oder *La Familia* oder die *Pacíficos* alle staatlichen Institutionen und das soziale Leben dominieren“.<sup>2</sup>

**Grafik 1: Entwicklung der Morde in Mexiko**



Quellen: Rot = Benítez Manaut (2011: 12-13)  
Blau = UNODC (2011: 107)

Die Mehrheit der Morde lässt sich dem Umfeld des organisierten Verbrechens und dem so genannten „Drogenkrieg“ zuordnen.<sup>3</sup> Dieser hat nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen (vgl. zuletzt *Human Rights Watch Americas* 2011) dazu geführt, dass schwere Menschenrechtsverletzungen zugenommen haben. Ein Beispiel dafür stellt das Verschwindenlassen von Personen dar: Zwischen Dezember 2006 und Dezember 2010 hat das Militär 18.497 so genannte *levantones* (Entführungen oder Verschwindenlassen von Personen) registriert (*La Jornada*, 31.01.2011). Zu den Opfern zählen unter anderem junge Frauen, aber auch Arbeiter, Anwälte, Richter, Polizisten und Journalisten. Im März 2011 besuchte die UN-Arbeitsgruppe gegen gewaltsames Verschwindenlassen Mexiko. Nichtregierungsorganisationen übergaben ihr Daten zu 3.000 Fällen gewaltsamen Verschwindenlassens seit dem Jahr 2006 (*Naciones Unidas* 2011).

## Straflosigkeit: viele Opfer, keine Täter

Als Erklärung für die wachsende Gewalt werden in Wissenschaft und Medien verschiedene

<sup>2</sup> Zitiert nach *La Jornada* (13.01.2011).

<sup>3</sup> Für 2010 zitiert Benítez Manaut (2011) Daten der mexikanischen Zeitung *Excelsior*, die 15.273 Morde in Verbindung mit dem organisierten Verbrechen zählt. Im Verhältnis zu den von UNODC (2011: 93) auf der Basis von Daten der Bundespolizei erhobenen 20.585 Morden wären das circa 75 Prozent.

Faktoren ins Spiel gebracht. Escalante Gonzalbo (2011) sieht einen Zusammenhang zur Entmachtung der lokalen und durch und durch korrupten Polizeistrukturen in jenen Regionen, in denen das Militär zur Bekämpfung des Verbrechens eingesetzt wird. Die Forscher des Trans-Border Institute in San Diego (TBI 2010, 2011) betonen dagegen die Fraktionierung der Drogenkartelle und die damit einhergehende Konkurrenz um Einfluss und Kontrolle. Beide Erklärungen stehen in engem Zusammenhang mit der politischen Öffnung und dem Ende der über siebzugjährigen Ein-Parteien-Herrschaft des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) (Hoffmann 2008). Politische Transformationsprozesse führen zu institutionellen Veränderungen und Brüchen, die unter Umständen ein Machtvakuum schaffen, das der Ausbreitung von Gewalt förderlich ist. Im Falle des benachbarten Guatemala lässt sich dies anhand krimineller Netzwerke aus aktiven und ehemaligen Militärs beobachten, die mit transnationalen Drogenhändlern kooperieren. Hier stellt ebenso wie in Mexiko die weit verbreitete Straflosigkeit eine strukturelle Rahmenbedingung für den Anstieg der Gewalt dar, die erst in letzter Zeit verstärkt in den Fokus der Betrachtung rückt.

Das gleichermaßen renommierte wie regierungsunabhängige Forschungsinstitut *Centro de Investigación para el Desarrollo* (CIDAC) hat 2009 ermittelt, dass in Mexiko nur zwölf Prozent aller Straftaten angezeigt werden. Nur bei etwa einem Viertel (26 Prozent) der angezeigten Straftaten werden die Ermittlungen abgeschlossen und hierbei nur in 55 Prozent der Fälle die mutmaßlichen Täter ermittelt (CIDAC 2009: 9). Demzufolge bleiben über 98 Prozent aller Delikte straffrei. Die mexikanische Statistikbehörde *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) schätzt, dass in 92 Prozent aller Straftaten keine Anzeige erstattet wird (El Economista, 21.09.2011). Täter auch schwerster Verbrechen können in Mexiko davon ausgehen, dass sie straffrei bleiben.

Straflosigkeit ist somit eines der zentralen Rechtsstaatsdefizite Mexikos. Es spiegelt sich in drei miteinander verwobenen Problemlagen wider:

- der aktiven Involvierung staatlicher Akteure in die Gewalt;
- der geringen Bereitschaft staatlicher Institutionen, Recht durchzusetzen;
- der Duldung von Übergriffen Dritter (z.B. der Drogenkartelle oder von Milizen) im Kontext der Straflosigkeit.

### *Staatliche Akteure als Täter*

Seit dem massiven Einsatz des Militärs gegen die Drogenkartelle sind auch die Anzeigen gegen Mitglieder der staatlichen Sicherheitskräfte gestiegen. Die Übergriffe durch Angehörige des Heeres, der Marine und der Polizei wurden unter anderem von der staatlichen Menschenrechtskommission *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH), nationalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen (Centro Fr. Francisco Vitoria et al. 2011; WOLA 2010; AI 2009) dokumentiert. Demnach sind Marine-, Heer- und Polizeieinheiten in willkürliche Festnahmen, Folter, gewaltsames Verschwindenlassen und Mord verwickelt.

Gleichzeitig wurden aber auch Mitglieder der staatlichen Sicherheitskräfte zunehmend Opfer der Gewalt (TBI 2011: 13), wobei die näheren Hintergründe der Taten oftmals nicht bekannt sind. Anfang 2011 wurden allein in einem Monat im Bundesstaat Nuevo León 18 Polizisten ermordet (*La Jornada*, 29.01.2011). Anwälte von Familienangehörigen gaben an, dass in diesen Fällen Polizisten an den Entführungen und der anschließenden „Übergabe“ ihrer Kollegen an Gruppen der organisierten Kriminalität mit beteiligt waren (CADHAC 2011).

Trotz der Beteiligung staatlicher Sicherheitskräfte an gravierenden Verbrechen und obwohl weder Heer noch Marine zur Verbrechensbekämpfung ausgebildet sind, besteht die politische Führung Mexikos darauf, diese im Kampf gegen die Drogenkartelle einzusetzen. Bei einem Treffen im August 2010 mit Senatoren des Kongresses betonte Präsident Calderón, das Militär werde weiter gebraucht, bis die Polizei „zuverlässig, effizient, gut organisiert und gut ausgerüstet“ sei. „Solange derartige Polizeikräfte nicht vorhanden sind, muss man auf die Hilfe des Militärs zurückgreifen, sonst liefert man die Bürger der Kriminalität aus“, so der Präsident weiter.<sup>4</sup> Dies werde jedoch nicht vor dem Ende seiner Amtszeit 2012 der Fall sein. Verteidigungsminister und Armeegeneral Guillermo Galván Galván hatte bereits im April 2010 vor Abgeordneten aller im Kongress vertretenen Parteien angekündigt, dass der Einsatz des Militärs im Anti-Drogenkampf noch zehn weitere Jahre notwendig sei. Wörtlich führte er aus:

<sup>4</sup> Vgl. Dpa (2010), *Calderón setzt im Drogenkrieg weiter auf die Armee*, online: <[www.focus.de/panorama/welt/kriminalitaet-calderon-setzt-im-drogenkrieg-weiter-auf-die-armee\\_aid\\_543265.html](http://www.focus.de/panorama/welt/kriminalitaet-calderon-setzt-im-drogenkrieg-weiter-auf-die-armee_aid_543265.html)> (20.08.2010).

„Trotz der toten Zivilisten – Kinder, Jugendliche und Erwachsene – in den Kämpfen zwischen den Sicherheitskräften und dem organisierten Verbrechen wird die Strategie beibehalten: das sind Kollateralschäden, die zu bedauern sind“ (*La Jornada*, 13.04.2010).

### *Mangelnde Umsetzung von Recht*

Aus juristischer und präventiver Perspektive müssen Täter rechtsstaatlich zur Verantwortung gezogen werden, um weitere Verbrechen zu verhindern. Beides scheitert in Mexiko derzeit bereits sowohl an der fehlenden Bereitschaft staatlicher Beamter, Anzeigen aufzunehmen und Ermittlungen einzuleiten (SERAPAZ et al. 2011) als auch an fehlenden technischen und personellen Kapazitäten sowie dem entsprechenden Fachwissen zur Durchführung kriminalistischer Ermittlungen.

Auch wenn die Aufklärungsrate von Verbrechen insgesamt unter 2 Prozent liegt, werden verhaftete Verdächtige mit hoher Wahrscheinlichkeit verurteilt (76 Prozent gemäß CIDAC 2009: 10). Dies liegt daran, dass die Unschuldsvermutung als wesentliches Element rechtsstaatlicher Verfahren nicht beachtet wird. In Mexiko-Stadt wurde in über 97 Prozent der Fälle kein Haftbefehl vorgelegt (Acosta Urquidi 2011: 87). In 72 Prozent der Fälle wurden die Inhaftierten nicht über ihre Rechte der Aussageverweigerung aufgeklärt und 80 Prozent haben nie mit dem zuständigen Richter gesprochen. Private Anwälte von Beschuldigten lieferten in 67 Prozent der Fälle entlastendes Material, Pflichtverteidiger nur in 27 Prozent ihrer Fälle. Des Weiteren werden mutmaßliche Täter unter Folter zu Geständnissen gezwungen (AI 2009). Eine Vielzahl von Richtern und Staatsanwälten ist weniger an fairen Gerichtsverfahren interessiert, als daran, ihre Erfolgsquote hinsichtlich „überführter Straftäter“ einzuhalten (CIDAC 2009: 10). Gleichzeitig sind Beamte, Richter und Zeugen, die ernsthafte Ermittlungen durchführen, außerordentlich gefährdet, so die UN-Sonderbeauftragte für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten vor der UN-Generalversammlung nach ihrem Besuch in Mexiko im Frühjahr 2011.<sup>5</sup>

5 Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (2010), Misión a México, 1.<sup>o</sup> al 15 de octubre de 2010 und Naciones Unidas (2011), *Asamblea General*, 18 de abril de 2011 (A/HRC/17/30/Add.3).

### *Duldung der Gewalt Dritter*

Etwa 60 Prozent der Gewaltverbrechen sind offenbar auf einen kleinen Kreis von nur fünf Prozent von Straftätern zurückzuführen (CIDAC 2009: 13). Dabei wird es zunehmend schwieriger, die Gewalttaten einzelnen Gruppen zuzuordnen. Dies hat mehrere Gründe: Erstens bilden sich ständig neue Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, darunter die Kartelle „Pacífico Sur“, „La Resistencia“ und „Cártel de Jalisco Nueva Generación“ (Ravelo 2011). Zweitens gibt es angeblich 167 paramilitärische Gruppen im Land (Gil Olmos 2011). Dazu zählt Edgardo Buscaglia, Direktor des *International Law and Economic Development Center* der Universität von Virginia, die so genannten *Mata-Zetas* („Die Zetas-Töter“), die sich im Oktober 2011 zu den Morden an 35 Menschen in Veracruz bekannten.<sup>6</sup> Drittens verhindert Komplizenschaft zwischen Banden der organisierten Kriminalität und den verschiedenen Institutionen der staatlichen Sicherheitskräfte eindeutige Zuordnungen für Gewaltverbrechen. Lokal unterschiedliche Formen einer solchen Zusammenarbeit sind in zahlreichen Fällen von Entführungen und Verschwindenlassen bzw. bei Gewaltverbrechen gegenüber Migranten dokumentiert (CADHAC 2011; CNDH 2011; SERAPAZ et al. 2011).

Die allgemeine Zunahme von Gewaltverbrechen bei gleichzeitiger Straflosigkeit hat bisher nicht zu einem Anstieg von Selbstjustiz oder so genannten Lynchmorden geführt (Grayson 2011: 35). Neue Formen der Selbstjustiz könnten aber zunehmen. Für die US-amerikanische Organisation *InSight* bewegt sich die Drohung der Hackergruppe „Anonymous“, Mitglieder des Drogenkartells der Zetas öffentlich zu denunzieren, auf einem schmalen Grat zwischen notwendiger Transparenz und dem Aufruf zur Selbstjustiz.<sup>7</sup>

### **Die Zivilgesellschaft im Kreuzfeuer**

Mit dem vorläufigen Ende der jahrzehntelangen PRI-Herrschaft und dem Amtsantritt der ersten PAN-Regierung unter Präsident Vicente Fox im Jahr 2000 sahen sich zahlreiche zivilgesellschaft-

6 Ehringfeld, Klaus (2011), Mit Killern gegen Killer. Paramilitärs in Mexikos Drogenkrieg, in: *Der Spiegel*, 2. November.

7 James Bosworth (2011), *Thoughts on Hackers vs Drug Gangs in Mexico*, 4. November, online: <[www.insightcrime.org/insight-latest-news/item/1798-thoughts-on-hackers-vs-drug-gangs-in-mexico](http://www.insightcrime.org/insight-latest-news/item/1798-thoughts-on-hackers-vs-drug-gangs-in-mexico)> (05.11.2011).

liche Organisationen dem Etappenziel der Demokratisierung näher gekommen. Die Transformation umfasste sowohl auf nationaler als auch auf bundesstaatlicher Ebene insbesondere den Bereich der Exekutive. Dagegen wurden im Justizwesen der Status Quo und damit die autoritären, von Korruption und Klientelismus geprägten Strukturen aufrechterhalten. Auch in den für Sicherheit und Verteidigung zuständigen staatlichen Institutionen gab es keine demokratischen Reformen.

Diese Diskrepanz erklärt zumindest teilweise die aktuellen Widersprüche zwischen Demokratisierung einerseits und dem Vorgehen „mit harter Hand“ gegen die eigene Bevölkerung bei anhaltender Straflosigkeit andererseits. Für die Bewohner Mexikos wird das alltägliche Überleben vor dem Hintergrund der komplexen Gewalt zunehmend schwerer. Diejenigen, die in der Lage sind, von Gewaltexzessen betroffene Regionen zu verlassen, haben ihre Koffer bereits gepackt. In Ciudad Juárez sind die Vertreibungen am Sichtbarsten: Über 230.000 Menschen sollen seit 2008 die Region verlassen haben. Viele sind über die Grenze in die USA nach El Paso geflüchtet, andere in ihre ursprünglichen Heimatorte zurückgekehrt. Im Bundesstaat Nuevo León sind aus 15 Landkreisen 44 Prozent der Bevölkerung geflüchtet. Auch aus anderen Regionen werden Fluchtbewegungen gemeldet.

Bauernorganisationen, Gewerkschafter, Aktivist\*innen sozialer Bewegungen und Menschenrechtsverteidiger stehen im Kreuzfeuer aller bewaffneten Akteure. Allein in Ciudad Juárez sind zwischen 2009 und Januar 2011 13 Menschenrechtsaktivisten ermordet worden (La Jornada, 6.1.2011). Für Journalisten zählt Mexiko weltweit zu den gefährlichsten Ländern; seit 2010 wurden 13 von ihnen ermordet.<sup>8</sup> Bürgerrechte, wie das Recht auf Versammlungsfreiheit, werden unter Verweis auf die „kriminellen Machenschaften“ der zivilgesellschaftlichen Akteure durch staatliche Sicherheitskräfte verletzt. Protest gegen den politischen und sozialen Status quo wird stigmatisiert, Aktivist\*innen ohne stichhaltige Beweise willkürlich verhaftet. Letztes Beispiel hierfür sind die Festnahmen von Teilnehmern an einem Gedenkmarsch für die Mordopfer in Ciudad Juárez am 1. November

2011 – dem „Tag der Toten“, einem der wichtigsten mexikanischen Feiertage.

Die angespannte Menschenrechts- und Sicherheitslage hat in jüngster Zeit durch so genannte Friedensmärsche nationale wie internationale Aufmerksamkeit geweckt. Initiiert wurden diese Kundgebungen unter anderem von dem Journalisten und Dichter Javier Sicilia, dessen Sohn zusammen mit Freunden im März 2011 nahe der Stadt Cuernavaca ermordet und mit Folterspuren aufgefunden wurde. Die Teilnehmer der Friedensmärsche fordern ein Ende sowohl des militärischen Kampfes gegen die Drogenkartelle als auch der systematischen Menschenrechtsverletzungen. Die so entstandene „Bewegung für den Frieden“ organisiert die von der Gewalt betroffene Bevölkerung und solidarisiert sich mit den Opfern.

Aus der Zivilgesellschaft heraus werden auch Initiativen propagiert, welche die Straflosigkeit in Mexiko beenden sollen. Einige Intellektuelle, darunter auch Javier Sicilia, unterstützen ein so genanntes *Tribunal Permanente de los Pueblos* ([www.tppmexico.org](http://www.tppmexico.org)) für Mexiko. Dieses „ethische Gericht“ wurde 1979 in Bologna/Italien mit dem Ziel gegründet, Menschenrechtsverletzungen sichtbar zu machen und nichtstaatlich – aber internationalen rechtsstaatlichen Standards entsprechend zu verurteilen. Am 21. Oktober 2011 fanden in Mexiko-Stadt die ersten offiziellen Sitzungen für das voraussichtlich drei Jahre dauernde Tribunal statt.

Andere zivilgesellschaftliche Akteure setzen auf die internationale Strafgerichtsbarkeit. Akademiker, Anwälte und Journalisten, insgesamt 20.000 Personen, haben Präsident Calderón, hochrangige Militäranghörige ebenso wie Mitglieder der Drogenkartelle wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag angezeigt.

### **Reformen im Justizwesen: ein Schritt vor, zwei Schritte zurück?**

Die Regierung Calderón hat drei Reformen im Justizwesen in Angriff genommen: eine Verfassungsreform, die Reform der Strafjustiz und die Reform der Militärgerichtsbarkeit. Ferner wurden Reformen im Polizeiwesen angekündigt. Die 2008 verabschiedete und seit dem 10. Juni 2011 in Kraft getretene Verfassungsreform beinhaltet als grundsätzliche Neuerung die verfassungsrecht-

<sup>8</sup> México (2011), UNESCO condena asesinato de periodista y su familia, in: *Centro de Noticias ONU*, 1. Juli, online: <[www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=21295](http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=21295)> (07.11.2011).

liche Anerkennung internationaler Menschenrechtsabkommen. Dadurch werden von Mexiko unterzeichnete internationale Abkommen rechtlich mit der Verfassung gleichgesetzt und das „pro persona“-Prinzip eingeführt. Demnach kommt bei einer widersprüchlichen Rechtslage dasjenige Recht zur Anwendung, das für den Bürger vorteilhafter ist. Experten sehen hier einen wichtigen Meilenstein für die Umsetzung der Menschenrechte.

Mit der Verfassungsreform geht auch eine Reform der Strafjustiz einher. Bislang war die Praxis des Strafverfahrens in Mexiko vom schriftlich-inquisitorischen Modell geprägt, d.h. Ermittlung und Urteilsfindung lagen letztlich in einer Hand. Das Urteil stützte sich vor allem auf die in Akten zusammengetragenen Ergebnisse polizeilicher Ermittlungsarbeit. Das mündlich-akkusatorische Strafverfahren, das auf einer Arbeitsteilung zwischen ermittelnder Staatsanwaltschaft, zuarbeitender Polizei und dem nach mündlicher Darlegung der Beweislage urteilenden Gericht beruht, soll nun landesweit eingeführt werden. Nach diesem Modell untersteht die Polizei – so zumindest die Konzeption – der Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft.

Diesen beträchtlichen formalen Fortschritten stehen aber auch rechtsstaatlich bedenkliche Entwicklungen gegenüber. Dazu gehört die Schaffung eines Sonderstrafrechts zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, das die bereits in der Vergangenheit intensiv genutzte Rechtsfigur des *arraigo* beibehält. Dieses Instrument erlaubt zwecks Beweissicherung die vorläufige Festnahme Verdächtiger ohne formale Anklage für bis zu 80 Tage. Mexikos Oberster Gerichtshof hat bereits mehrfach die Verfassungswidrigkeit dieses Vorgehens festgestellt, das nun sogar Verfassungsrang hat. Der UN-Sonderberichterstatter sowie verschiedene Menschenrechtsorganisationen haben darauf hingewiesen, dass in der aktuellen Situation eine erhöhte Gefahr des Missbrauchs besteht.

Ungeklärt bleibt auch, wie die Reform der Militärgerichtsbarkeit umgesetzt wird. Unter dem Druck mehrerer Urteile des Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte hat im Juli 2011 der Oberste Gerichtshof festgelegt, dass Menschenrechtsverletzungen durch Mitglieder der Streitkräfte künftig nicht mehr nur vor Militärgerichten, sondern auch vor jedem zivilen Gericht des Landes verhandelt werden können. Die mexikanische Legislative muss nun die notwendige

gesetzliche Grundlage schaffen, damit diese Entscheidung auch in die Rechtspraxis umgesetzt werden kann.

Selbst bei ihrer formalen Verabschiedung und Inkraftsetzung könnte die Tragfähigkeit der mexikanischen Polizei- und Justizreformen an drei Herausforderungen scheitern. Erstens fehlen bislang Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Die von Präsident Vicente Fox (2000-2006) neu gegründeten Einheiten zur Verbrechensbekämpfung waren nach kürzester Zeit wegen Korruptionsvorwürfen diskreditiert. Zweitens werden weiterhin Führungskräfte in Justiz und Polizei aus politischen Erwägungen heraus und nicht aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation besetzt. Dies beschädigt die zumindest formal gegebene Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Justiz. Und drittens unterliegen die aktuellen Umstrukturierungen im Polizeiwesen bereits jetzt weniger fachlichen Notwendigkeiten als vielmehr der Dynamik des Wahlkampfes um die Präsidentschaft und die Parlamentssitze im Juli 2012.

## Fazit

Mexiko weist ineffiziente und korrupte staatliche Institutionen auf, ist aber keineswegs ein gescheiterter Staat. Um den Demokratisierungsprozess zu konsolidieren, müssten die parteipolitischen Akteure in Exekutive und Legislative die aktuellen Reformblockaden überwinden, die demokratische Kontrolle über den Sicherheitsapparat durchsetzen, notwendige Reformen im Justizwesen umsetzen und insbesondere die Zivilgesellschaft als legitimen Verhandlungspartner innerhalb demokratischer Aushandlungsprozesse anerkennen. Andernfalls dürfte das kommende Wahljahr 2012 in Anbetracht der gravierenden Rechtsstaatsdefizite sowie dem Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Interessen bei gleichzeitiger Straffreiheit einen weiteren Höhepunkt an Gewaltverbrechen verzeichnen.

## Literatur

- Acosta Urquidí, Marieclaire (2011), El desafío de la seguridad pública y la impunidad, in: Marieclaire Acosta Urquidí (Hrsg.), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, México-Stadt: CIDE, 47-134.
- Amnesty International (AI) (2009), *México: nuevos informes de violaciones de Derechos Humanos a manos del Ejército*, London/Madrid.
- Benítez Manaut, Raúl (2011), Seguridad nacional, crimen organizado y elecciones: tendencias, in: *Este País*, 245, 12-16, online: <<http://estepais.com/site/?p=35043>>.
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC) (2011), *Desapariciones Forzadas en el Estado de Nuevo León*, México.
- Centro Fr. Francisco Vitoria, Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos (AFADEM) und Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) (2011), *Informe sobre la desaparición forzada en México*, México.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) (2009), *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009*, México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2011), *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, México.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011), Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso, in: *Nexos*, 3. Januar, México.
- Gil Olmos, José (2011), Escuadrones de la muerte o paramilitares?, in: *Proceso*, 5. Oktober, México.
- Grayson, George (2011), *Threat posed by mounting vigilantism in México*, Strategic Studies Institute, online: <[www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1082.pdf](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1082.pdf)> (25.10.2011).
- Human Rights Watch (2011), *Mexico: Neither Rights nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's War on Drugs*, online: <[www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111webwcover\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111webwcover_0.pdf)> (07.12.2011).
- Ravelo, Ricardo (2011), Los cárteles, más fuertes que nunca, in: *Proceso*, 27. Februar, México.
- Rodríguez García, Arturo (2011), Nuevo León: atrocidades de la Marina, in: *Proceso*, 25. September, México.
- SERAPAZ et al. (2011), *Talleres de Desaparición Forzada con Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, México.
- Naciones Unidas (2011), *El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México*, Observaciones preliminares.
- Trans-Border Institute (TBI) (2010), *Drug Violence in Mexico. Data and Analisis from 2001-2009*, San Diego.
- Trans-Border Institute (TBI) (2011), *Drug Violence in Mexico. Data and Analisis Through 2010*, San Diego.
- United Nations Office on Drug and Crime (UNDOC) (2011), *Global Study on Homicide 2011*, online: <[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Global\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Global_study_on_homicide_2011_web.pdf)> (20.11.2011).
- Washington Office on Latin America (WOLA) (2010), *Abuso y miedo en Ciudad Juárez: un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México*, Washington D.C.



## ■ Die Autorin

Christiane Schulz ist Politikwissenschaftlerin. Sie arbeitet als Regionalkoordinatorin für Lateinamerika im Referat Menschenrechte bei Brot für die Welt.

E-Mail: <c.schulz@brot-fuer-die-welt.org>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Politische Umbrüche werden am GIGA im Forschungsteam „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ des Forschungsschwerpunktes 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ analysiert. Politische Gewalt und innere Sicherheit stehen im Mittelpunkt des Forschungsschwerpunktes 2 „Gewalt und Sicherheit“, in dessen Rahmen das Forschungsteam „Kriegs- und Friedensprozesse“ ein besonderes Augenmerk auf die institutionelle Gestaltung von Friedensvereinbarungen, Machtarrangements und Fragen der Vergangenheitsbewältigung richtet. Das Forschungsteam „Formen der Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit“ analysiert Ursachen, Dynamiken sowie den Umgang mit Formen der Gewalt jenseits organisierter Gewaltkonflikte.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Argueta, Otto (2010), *Private Security in Guatemala: The Pathway to Its Proliferation*, GIGA Working Papers, 144, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

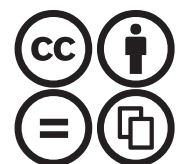
Hoffmann, Karl-Dieter (2008), *Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida Initiative*, GIGA Focus Lateinamerika, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.

Kurtenbach, Sabine (2011), *State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America*, GIGA Working Papers, 181, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Maihold, Günther (2009), *Die Rückkehr des Dinosauriers? Der Wahlerfolg der PRI vergrößert die Reformunfähigkeit Mexikos*, GIGA Focus Lateinamerika, 8, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



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 und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

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

IMPRESSUM