



Waffen, Gewalt und Nachbarschaft Wie der Drogenhandel Mexiko und die USA einander näher bringt

Michael Werz¹

- Die gewalttätigen Auseinandersetzungen mit den mexikanischen Drogenorganisationen kosteten seit 2006 rund 10.000 Menschenleben. Die Zunahme der Gewalt hängt vor allem mit dem harten Durchgreifen der mexikanischen Bundesregierung zusammen, die viele Drogenorganisationen schwächte, die nun wiederum mit brutalen Gebietskämpfen versuchen, sich zu konsolidieren.
- Das US-Verteidigungsministerium hat Mexiko in einem Bericht als instabil bezeichnet. Mexiko ist jedoch weit davon entfernt, zu einem *failed state* zu werden, aber die staatlichen Institutionen stehen unter zunehmendem Druck.
- Hillary Clinton hat bei ihrem Besuch in Mexiko im März dieses Jahres geäußert, dass die „unersättliche Nachfrage“ nach Drogen in den USA wesentlich zur aktuellen Krise beitrage. Damit signalisierte die Obama-Administration eine Umorientierung in ihrer Mexikopolitik.
- Reaktionen in den USA bestehen aus dem Einfrieren von Drogengeldern, umfassenderer Hilfe zur Bekämpfung der Drogenorganisationen und der Zerstörung von Nachschubwegen und Anbaugebieten (Mérida Initiative). Zudem hat eine politische Diskussion über die Misserfolge der vergangenen Jahre und eine zukünftige nachhaltige Drogenpolitik begonnen.
- Es zeichnet sich eine Verschiebung der US-amerikanischen außenpolitischen Interessen nach Süden und in den pazifischen Raum ab. Innen- und Außenpolitik sind in den Bereichen Drogen, Migration und Freihandel kaum noch voneinander zu trennen. Mexiko und die USA wachsen zusammen.

In der letzten Märzwoche machte Hillary Clinton ihren Antrittsbesuch bei der mexikanischen Amtskollegin Patricia Espinosa. Clinton stellte sich im Anschluss an ihre Rede nicht nur kritischen Fragen der Journalisten, sondern sprach auch offen über die Mitschuld der USA an eskalierender Drogengewalt. „Wir haben akzeptiert, dass wir beide Verantwortung tragen“, sagte sie,

„wir wissen sehr wohl, dass der Handel durch die Nachfrage nach illegalen Drogen in den Vereinigten Staaten angeregt wird“ – später sprach sie von einem „unersättlichen Bedarf“.²

Solch selbstkritische Worte waren von Vertretern der US-Administration schon lange nicht mehr zu hören – sie sind ein stillschweigendes

Eingeständnis der gescheiterten US-Drogenpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Hillary Clinton hatte ihre Reise zum südlichen Nachbarn in einer schwierigen Zeit angetreten. Mexiko bekommt wegen der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit den USA durch das NAFTA-Freihandelsabkommen³ die ökonomische Krise mit Verspätung und erheblicher Wucht zu spüren. Darüber hinaus gibt es seit langem Auseinandersetzungen, weil die USA nach eigenem Eingeständnis gegen Teile des NAFTA-Abkommens verstoßen, und der Kongress (unter anderem wegen politischen Drucks der einflussreichen Transportgewerkschaft *Teamsters*) mexikanische Lastwagen nicht in die USA lässt. Der trilaterale Vertrag, der Kanada einschließt, war 1993 gegen starke Widerstände der Gewerkschaften und konservativer Republikaner mit knapper Mehrheit im Repräsentantenhaus ratifiziert und von Bill Clinton unterzeichnet worden.

10.000 Tote seit 2006 – bis zu 40 Milliarden Dollar Jahresumsatz

Das gegenwärtig bestimmende Thema ist die barbarische Gewalt der Drogenkriege in den nordmexikanischen Grenzstädten. Seit der mexikanische Präsident Felipe Calderón im Frühjahr des Jahres 2007 Militär und Bundespolizei gegen die drei großen Drogenorganisationen in Stellung brachte, hat es rund 10.000 Tote gegeben – mehr als im Irak während des gleichen Zeitraums. Tijuana und Ciudad Juárez sind die Brennpunkte, denn nachdem viele der führenden Drogenbosse von der Regierung festgenommen worden oder im Drogenkrieg umgekommen sind, gibt es niemanden mehr, der den Markt strategisch kontrolliert oder als Schiedsinstanz agieren kann. So kämpfen nun die Männer aus der zweiten und dritten Reihe der Kartelle um die Macht und gegen die staatlichen Institutionen. Ihre Mordmethoden sind oft archaisch und schwächen soziale Gewalttabus in dramatischer Weise.⁴

Besonders der Kokainhandel ist so ertragreich – Schätzungen von FBI-Experten gehen von knapp 14-50 Milliarden US-Dollar Umsatz aus⁵ –, dass die Drogenökonomie etwa im Bundesstaat Sinaloa geschätzte 20% des gesamten Sozialproduk-

tes ausmacht. Die großen Geldmengen finanzieren nicht nur modernste Kommunikations-, Transport- und Waffentechnik, sondern zerstören auch die mexikanische Exekutive und Judikative.⁶ Polizisten und Staatsanwälte werden vor die Alternative „*plata o plomo*“, Geld oder Blei gestellt. Die Korruption reicht weit. Es gibt Hinweise darauf, dass das Kartell von Sinaloa dem für die Abteilung organisierte Kriminalität verantwortlichen Staatsanwalt Noe Ramírez im Bundesjustizministerium monatlich 450.000 US-Dollar zahlte.⁷

45.000 Soldaten in acht Bundesstaaten — Mexiko ein *failed state*?

Weil die lokale Polizei oft eng mit den Drogenhändlern verbunden ist, entschied sich Präsident Calderón für den Einsatz der Armee. Die meisten Mexikaner akzeptieren dies als einzige Möglichkeit des Eingreifens, stehen aber zugleich dem für Menschenrechtsverletzungen bekannten Militär sehr ablehnend gegenüber. Im Unterschied zu den meisten zentralamerikanischen Staaten spielte die Armee im öffentlichen und politischen Leben Mexikos während der vergangenen Jahrzehnte – mit Ausnahme der Niederschlagung des Aufstandes der *EZLN* (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional* - Zapatistische Armee der Nationalen Befreiung) in der Chiapas-Region – keine wesentliche Rolle. Doch seit Anfang 2007 hat die Regierung über 45.000 Soldaten in acht Bundesstaaten stationiert, dazu kommen 5.000 zusätzliche Bundespolizisten. Die Kosten belaufen sich inzwischen auf 6,5 Milliarden US-Dollar.⁸

Die Situation ist so unübersichtlich geworden, dass das US-Verteidigungsministerium in einem internen Bericht darauf hinwies, Mexikos Stabilität sei ernsthaft bedroht und davor warnte, das Land könne zu einem *failed state* werden. Anfang April wehrte sich Felipe Calderón von der konservativen Partei in einem US-Fernsehinterview vehement gegen diese Einschätzung – und die meisten Experten geben ihm Recht. Zwar ist die de-facto Einparteienherrschaft der *Partei der Institutionalisierten Revolution* (PRI), die an Langlebigkeit sogar die KPdSU übertraf, erst seit einem Jahrzehnt Geschichte. Inzwischen

aber ist Mexiko mit knapp 110 Millionen Einwohnern die elftgrößte Wirtschaftsmacht der Welt und das Land wurde in vielen Bereichen zu einer modernen Nation. Dennoch droht der gegenwärtige Druck infolge der Drogenproblematik das fragile Strafverfolgungs- und Gerichtssystem zu zerstören. Sollte die Bundesregierung die Drogengewalt nicht unter Kontrolle bringen, droht aufgrund der zunehmenden öffentlichen Vehemenz eine Rückkehr in das korporatistische System zu PRI-Zeiten. Damals schlossen viele Politiker mit Drogenhändlern einen Burgfrieden zum beiderseitigen finanziellen Nutzen.

Neufokussierung der US-amerikanischen Außenpolitik: Der Realität Rechnung tragen

Nachdem acht Jahre lang der Fokus US-amerikanischer Außenpolitik auf den Nahen und Mittleren Osten beschränkt schien, haben nun die bewaffneten Auseinandersetzungen an der mexikanischen Nordgrenze ein Schlaglicht darauf geworfen, wie eng die beiden Gesellschaften inzwischen miteinander verwachsen sind. Sie verbindet nicht nur der lukrative Drogenhandel, sondern auch legale und illegale Migration in immensum Umfang: Mexiko exportiert Arbeitskräfte nach Norden und die USA Rentner in den Süden. Inzwischen werden in Kalifornien Chilisoten für den Export nach Mexiko produziert und der Computerriese IBM hat, wie viele andere Hochtechnologiefirmen, wesentliche Programmierbereiche in das Umland der Metropole Guadalajara ausgelagert, dem „Silicon Valley“ Mexikos. Ohne den US-amerikanischen Markt und Direktinvestitionen aus dem Norden wäre der ökonomische Aufstieg Mexikos der vergangenen Jahre undenkbar, genauso wie der Bauboom in den Vereinigten Staaten ohne Arbeitskräfte aus dem Süden nicht hätte stattfinden können.

Die Beziehungen der beiden Länder sind seit vielen Jahren enger als sich beide eingestehen. Populisten beiderseits des Rio Grande üben sich jedoch seit den siebziger Jahren darin, die anderen für innenpolitische Schwierigkeiten verantwortlich zu machen. US-amerikanische Scharfmacher können sich auf weit verbreitetes Unbehagen angesichts der gelegentlich in die USA

übergreifenden Drogenkämpfe berufen: drei Viertel der US-Amerikaner unterstützen den Vorschlag, größere Truppenkontingente an der Südgrenze zu stationieren.⁹ Dass die Armee sich durch die Kriege in Afghanistan und im Irak in einer so angespannten Lage befindet und damit ein solcher Einsatz im Innern weder rechtlich noch logistisch möglich ist, wird allerdings geflissentlich verschwiegen.

Die mexikanische Regierung versucht in der Diskussion über den Drogenhandel zugleich das Migrationsdilemma zurück auf die Tagesordnung zu bringen. Sie hat großes Interesse an einer Gesetzesinitiative, die den fünf bis sechs Millionen Mexikanern, die sich illegal in den USA aufhalten, den Weg in die Legalität ebnet. Darüber hinaus setzt sich die Regierung in Mexiko Stadt seit vielen Jahren für ein Gastarbeiterabkommen ein, das es Mexikanern gestattet, für bestimmte Zeit nördlich der Grenze Geld zu verdienen. Die beiden Themen haben zumindest mittelbar miteinander zu tun, weil die Drogenorganisationen sich zunehmend junger Migranten zur Beschaffung von Waffen in den USA bedienen und durch die hohen Erträge des Menschen Schmuggels viele Kartelle nicht nur Drogen über die Grenze befördern.

In dieser komplizierten Situation hat die Obama-Administration den Umgangston verändert und Bereitschaft zur Kooperation demonstriert – wie sie es schon in Europa und Asien getan hat. Die Rückbesinnung auf die mexikanischen Nachbarn und lateinamerikanische Anrainerstaaten kommt um Jahre zu spät: Als Condoleezza Rice im Januar 2005 bei ihrer Senatsanhörung für das Amt der Außenministerin Rede und Antwort stehen musste, nahm die Diskussion über die Notwendigkeit einer Partnerschaftspolitik zwischen den USA mit Lateinamerika großen Raum ein. Politisch sind die damals gegebenen Versprechungen jedoch nie umgesetzt worden und die neue Regierung ist nun gezwungen, verlorenen Boden gut zu machen. Barack Obama hatte sich bereits vor seiner Amtseinführung mit dem mexikanischen Präsidenten Felipe Calderón getroffen und setzte mit seinem Zwischenstopp in Mexiko Stadt Mitte April ein weiteres Zeichen: Mexiko steht wieder auf der Tagesordnung.

Milliarden gegen die Drogenkartelle: Die Mérida Initiative

Bereits im Sommer 2008 hatte der US-Kongress Mittel für die so genannte Mérida Initiative in Höhe von über 1,4 Milliarden US-Dollar zur Bekämpfung des Drogenhandels bewilligt. Mit dem Geld werden Militär- und Polizeiausbildung in Mexiko unterstützt sowie technische Unterstützung und Ausbildungsprogramme zur Stärkung des Rechtssystems finanziert. Der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama hat allerdings schon vor längerer Zeit darauf hingewiesen, dass die US-amerikanische Hilfe für Mexiko bei der Reform des Justizsystems auch die Gefahr der Korrumpierung von US-Behörden birgt: Die unvorstellbaren finanziellen Ressourcen der Drogenhändler bedrohen nicht nur die Institutionen eines Schwellenlandes.¹⁰

200 Millionen US-Dollar aus den US-amerikanischen Hilfsmitteln sind für Militärhubschrauber und zwei Überwachungsflugzeuge vorgesehen. Die Mérida Initiative ist sowohl in den USA als auch in Mexiko umstritten, weil die Strategie wesentlich in der Bekämpfung von Drogenproduktion und -handel besteht, aber der Drogenkonsum in den Absatzmärkten USA und Europa nicht zur Sprache kommt. Eine Gruppe hochrangiger lateinamerikanischer Politiker hat in einem Bericht zu „Drogen und Demokratie“ die Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten und eine Diskussion über Legalisierungsprogramme gefordert.¹¹ Ähnliche Fragen werden auch von US-Experten gestellt, denn in den USA sitzen über 500.000 Personen wegen Drogendelikten im Gefängnis.

Hinzu kommt, dass der Schmuggel leicht erhältlicher automatischer Sturmgewehre und großkalibriger Pistolen von den USA nach Mexiko die Drogenorganisationen mit einer Ausrüstung versieht, gegen die sogar Einsatzkommandos der Polizei oft machtlos sind. Die mexikanischen Behörden haben seit 2006 insgesamt 35.000 Waffen im Drogenmilieu konfisziert, 90% davon konnten in die USA zurückverfolgt werden. Während seines Besuchs in Mexiko Stadt stand auch Barack Obama das Problem ein. Er signalisierte jedoch, dass ein Bann solcher Waf-

fen zu große politische Gegenwehr im Kongress hervorrufen würde. Dort war mit Einverständnis von George W. Bush ein von Bill Clinton durchgesetztes Verbot vor fünf Jahren nicht verlängert worden. Um nicht zu sehr in die Defensive zu geraten, ordnete Barack Obama das US-Finanzministerium derweil an, alle Vermögen der drei größten Drogenorganisationen einzufrieren. Diese Maßnahme betrifft das *Sinaloa*-Kartell, die *Familia Michoacana* und die *Zetas* genannten Paramilitärs. Wie weit diese Entscheidung wirklich dazu beitragen könnte das Problem zu lösen, ist umstritten.

Die USA und Mexiko: Partner aus Notwendigkeit

Das Blutvergießen in Nordmexiko hat die Nachbarländer wieder miteinander ins Gespräch gebracht. Felipe Calderón zitierte auf der gemeinsamen Pressekonferenz den US-amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy. Der hatte 1962 bei seinem Besuch in Mexiko gesagt: „Geographie hat uns zu Nachbarn gemacht. Geschichte machte uns zu Freunden. Wirtschaft hat uns zu Partnern gemacht. Und Notwendigkeit hat uns zu Alliierten gemacht.“ Fast ein halbes Jahrhundert später hätte dieser Satz wortgetreu auch in der Ansprache Barack Obamas stehen können. Der US-Präsident hat mit seinem Besuch in Mexiko Stadt, den versöhnlichen Gesten gegenüber Kuba und einer moderaten Ansprache auf dem Amerikagipfel in Trinidad und Tobago Mitte April den Grundstein für eine neue Politik der USA in der westlichen Hemisphäre gelegt. Die Gewalt in Mexiko hat die Notwendigkeit einer Neuausrichtung gegenüber den Nachbarländern auf eine Weise ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt, die noch vor wenigen Monaten undenkbar war.

Die hier dargestellte Position des Autors spiegelt nicht zwangsläufig die Position der FES wider.

Washington, DC – 22. April 2009

¹ Michael Werz ist Adjunct Professor an der *Edmund A. Walsh School of Foreign Service* und Gastwissenschaftler am *Institut für Internationale Migrationsforschung* an der Georgetown Universität in Washington, DC.
<<http://explore.georgetown.edu/people/mw286/>>

² <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/03/1209.htm>>

³ <<http://www.fas.usda.gov/itp/Policy/nafta/nafta.asp>>

⁴ Siehe: Vanda Felbab-Brown „The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia“, *The Brookings Institution*, Washington DC, März 2009.

⁵ U. S. Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2006*, Washington DC, Januar 2006.

⁶ Einige politische Beobachter sprechen in diesem Zusammenhang von der Kolumbianisierung Mexikos und dem Verlust der Rechtsstaatlichkeit. Siehe: Svenja Blanke „Mexiko: Dreifach verunsichert und verwundbar“, FES-Kurzbericht, Oktober 2008 <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/05780.pdf>>.

⁷ *El Pais*, Madrid, 10. Februar 2009.

⁸ Ken Ellingwood, “Mexico to Send Up to 5,000 More Troops to Ciudad Juarez”, *Los Angeles Times*, 27. Februar 2009.

⁹ CNN/ORC Telefonumfrage unter 1.023 Amerikanern, durchgeführt zwischen dem 3. und 5. April dieses Jahres (Fehlerbereich 3%).

¹⁰ Francis Fukuyama, “A Quiet Revolution”, *Foreign Affairs*, Dezember 2007.

¹¹ <http://drugsanddemocracy.org/files/2009/02/declaracao_ingles_site.pdf>