

# Regierung kontra Kartelle: Der Drogenkrieg in Mexiko

KARL-DIETER HOFFMANN

**M**exiko ist seit 20 Jahren der wichtigste Handelspartner der USA in Lateinamerika. Im Jahr 2007 exportierte das NAFTA-Mitglied Mexiko Waren im Wert von 136 Milliarden US-Dollar über die Nordgrenze – mehr als alle anderen lateinamerikanischen Staaten zusammen (107,5 Mrd.). Eine Spitzenposition nimmt der nördlichste Staat Lateinamerikas indes nicht nur bei der Ausfuhr legaler Güter ein, sondern auch bei Produkten, die den US-Markt auf Schmuggelwegen erreichen. Dabei handelt es sich überwiegend um illegale Drogen. Mexiko produziert und liefert Heroin, Marihuana sowie synthetische Suchtstoffe (v. a. Methamphetamin) und ist das wichtigste Transitland für Kokain aus dem Andengebiet.

Die geographische Nähe zum weltweit lukrativsten Absatzmarkt für gesetzlich geächtete Drogen hat in Mexiko mehrere große Schmugglerbanden – sogenannte *Drogenkartelle* – entstehen lassen, die ihre kriminellen Geschäftsinteressen mit skrupelloser Energie durchsetzen. Seit etwa 2002 macht sich ein verschärfter Konkurrenzkampf in diesem Milieu bemerkbar, der seinen makabersten Ausdruck in der rasch steigenden Zahl der Morde an Mitgliedern der jeweils anderen Banden findet. Im Jahre 2006 wurden 2 400 Todesopfer im Zusammenhang mit dem Drogenhandel und den Maßnahmen zu seiner Bekämpfung registriert, wovon 90 Prozent auf Mordtaten im Binnenbereich der Kartelle entfielen. Im Sog der drogenhandelsbedingten Gewalt werden insgesamt mehr Verbrechen verübt, und insbesondere bei der Gewaltkriminalität (Raubüberfälle, Entführungen) sind enorme Steigerungsraten zu verzeichnen. Nur ein minimaler Prozentsatz der Täter wird gefasst, was die geltenden Gesetze und Strafanrohungen zur Makulatur macht und eine Kultur der Straflosigkeit entstehen ließ.

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Besorgnis in der Bevölkerung über die sich rapide verschlechternde öffentliche Sicherheit ordnete Präsident Felipe Calderón kurz nach seinem Amtsantritt im Dezember 2006 gemeinsame Operationen von Militärverbänden und Kontingenten

der Bundespolizei in mehreren von dem Bandenkrieg besonders betroffenen Gliedstaaten der Republik an. Zu Beginn des Jahres 2009 waren mehr als 40 000 Soldaten und mehrere tausend Bundespolizisten in einem Dutzend Bundesstaaten im Einsatz, ohne dass es der Regierung gelungen wäre, die mit diesen Aktionen verfolgten Ziele – die Brechung der Gewaltwelle und die Wiederherstellung der staatlichen Autorität und Kontrolle in den von den Drogenkartellen infiltrierten Landstrichen und Städten – auch nur annähernd zu erreichen. Die blutige Fehde zwischen den verfeindeten Kartellen nimmt an Intensität zu, und gleichzeitig haben die Banden die Herausforderung durch den Staat angenommen und schlagen mit gnadenloser Härte zurück: Unter den Todesopfern sind immer mehr Polizisten, Militärs und unbeteiligte Zivilisten. Im Jahr 2007 stieg die Zahl der drogenhandelsbedingten Gewaltopfer auf 2 700. Der Zuwachs von 300 Toten gegenüber dem Vorjahr erscheint gering angesichts der drastischen Eskalation von Bluttaten im Verlauf des Jahres 2008. Die schreckliche Bilanz: 5 500 Todesopfer.

Offensichtlich hat Präsident Calderón den Selbstbehauptungswillen und die Schlagkraft der Drogenkartelle stark unter- und das Potenzial und die Effektivität der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Methoden enorm überschätzt. Zu Beginn seines dritten Amtsjahres hat der von ihm im Dezember 2006 publikumswirksam erklärte »Krieg« gegen die Drogenkartelle längst Merkmale eines wirklichen Krieges angenommen. Jenseits der Nordgrenze wird immer öfter die Befürchtung laut, Mexiko könnte am Abgrund des Zusammenbruchs der öffentlichen Ordnung stehen. So glaubt der ehemalige »Drogenzar« der Regierung Clinton, McCaffrey, in Mexiko Anzeichen für die Herausbildung eines die nationale Sicherheit der USA bedrohenden »Narco-Staates« zu erkennen, während die Autoren einer Ende November 2008 veröffentlichten Studie des United States Joint Forces Command zu dem Schluss gelangen, es bestehe die Gefahr, dass das Nachbarland rasch und plötzlich kollabiere.<sup>1</sup>

---

1. »In terms of worst-case scenarios for the Joint Force and indeed the world, two large and important states bear consideration for a rapid and sudden collapse: Pakistan and Mexico,« says the study – called Joint Operating Environment 2008 – in a chapter on »weak and failing states«. *International Herald Tribune*; January 9, 2009.

## **Illegale Drogen in und aus Mexiko: Produktion, Export und Konsum**

Von den in Mexiko erzeugten illegalen Suchtstoffen stellen Marihuana, Heroin und Methamphetamine die bedeutendsten und umsatzstärksten dar. Der überwiegende Teil der produzierten Mengen dieser psychoaktiven Substanzen ist für den illegalen Transfer in die USA bestimmt. Marihuana und der Heroinrohstoff Schlafmohn werden in einer Reihe von Gliedstaaten im westlichen Teil Zentralmexikos erzeugt. Als wichtigstes Anbaugebiet gilt das sogenannte »Goldene Dreieck« zwischen den Bundesstaaten Sinaloa, Chihuahua und Durango im Bergland Sierra Madre Occidental. Optimale klimatische Bedingungen für den Anbau der beiden Drogenpflanzen paaren sich dort mit einer extremen Topographie. Dass die Region schwer zugänglich und unübersichtlich ist, hat Erfolge bei der seit Jahrzehnten betriebenen staatlichen Ausrottungskampagne gegen den Marihuana- und Schlafmohnanbau bislang verhindert. Auch wenn die marktbeherrschende Stellung der Lieferungen aus Mexiko durch die rasant steigende Eigenproduktion in den USA schon vor geraumer Zeit gebrochen wurde, trifft mexikanisches Marihuana jenseits der Grenze immer noch auf eine hohe Nachfrage. Viele US-amerikanische Pot-Raucher geben der Importware aus Preisgründen und/oder wegen des im Vergleich zu den hochpotenten heimischen Varianten niedrigeren Wirkstoff-Gehalts den Vorzug. Die Absatzchancen für mexikanisches Heroin sind in dem Maße gestiegen, wie es den Herstellern gelang, ihr ehemals minderwertiges Produkt international üblichen Qualitätsstandards anzupassen. Mexiko ist zwar im globalen Rahmen ein kleiner Opiumproduzent, vermag aber seit einigen Jahren zusammen mit Kolumbien den größten Teil der US-Nachfrage zu decken.

Die Steigerung der mexikanischen Methamphetamin-Erzeugung ist vor allem eine Reaktion auf die veränderte Marktsituation in den USA, wo es den Behörden vor einigen Jahren gelang, zahlreiche Fertigungsstätten für synthetische Suchtstoffe lahmzulegen. Die dadurch entstandene Lücke zwischen Angebot und Nachfrage konnte alsbald durch verstärkte Lieferungen aus Mexiko geschlossen werden.

Dass die Charakteristika und Dynamik des mexikanischen Drogengeschäfts der Prägekraft des potenten Schwarzmarkts in den USA unterliegen, zeigt sich insbesondere beim Transithandel mit Kokain. Während Kolumbien seit dem Beginn des Kokainbooms seine Position als führender Hersteller des Endprodukts zu halten vermochte, sind die USA nach

wie vor der wichtigste einzelne Absatzmarkt für Kokain, das dort seit einem Vierteljahrhundert den Rang des populärsten Suchtmittels einnimmt. Die Übernahme einer Schlüsselrolle im interamerikanischen Kokainhandel durch mexikanische Verbrecherbanden ist das indirekte Resultat des Erfolgs der Sicherheitskräfte der USA bei der Kontrolle der von kolumbianischen Drogenhändlern genutzten Schmuggelrouten durch die Karibik in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Bei der Suche nach alternativen Vertriebswegen in die USA drängte sich den Kokainkartellen aus Medellín und Cali die 3 200 km lange mexikanische Nordgrenze geradezu auf. Diese Grenze war damals über weite Strecken kaum gesichert oder wurde allein durch naturgegebene Barrieren wie Wüstengebiete, Berge oder Flussläufe geschützt. Zudem bestand dort seit langer Zeit eine funktionstüchtige kriminelle Infrastruktur zur Realisierung illegaler grenzüberschreitender Transaktionen aller Art. Durch die Kooperation mit den ortskundigen Schmugglern konnten die kolumbianischen Händler ihr Geschäftsrisiko beträchtlich vermindern, während die Verdienstmöglichkeiten ihrer neuen mexikanischen Partner durch die Beteiligung am lukrativen Kokainhandel in eine andere Dimension vorstießen. Die Bedeutung der neuen Schmuggelroute für die Versorgung des US-Marktes nahm seit Beginn der 1990er Jahre rasch zu. Zur Mitte des Jahrzehnts lag der Beitrag mexikanischer Zwischenhändler zur Deckung der Kokain-Nachfrage in den USA bei ca. 50 Prozent. Dieser Anteil kletterte bis 2001 auf 70 Prozent und soll seit 2005 auf 90 Prozent angewachsen sein.

Nachdem der Konsum psycho-aktiver Substanzen in Mexiko lange Zeit nur sehr langsam anwuchs, mehren sich seit einigen Jahren die Anzeichen, dass der Binnenmarkt für illegale Drogen schnell expandiert. Nach einer ersten Untersuchung im Jahre 2002 ließ die Regierung im Jahr 2008 die zweite nationale Umfrage zum internen Drogenkonsum durchführen. Nach den vorläufigen Ergebnissen der Erhebung hat Marihuana seine Position als populärste Droge verteidigen können: In der Altersgruppe zwischen 12 und 65 Jahren erhöhte sich der Anteil der Marihuanaraucher von 3,8 auf 4,4 Prozent. An zweiter Stelle liegt Kokain, dessen Konsumentenzahl sich in sechs Jahren (auf 2,5 Prozent) quasi verdoppelt hat. Marihuana verliert seine Funktion als dominierende Einstiegsdroge zunehmend an Kokain und Crack. Auch bei Heroin und Amphetaminen wird ein deutlicher Anstieg verzeichnet. Die Zahl der Abhängigen wird auf eine halbe Million geschätzt. Der rasche Anstieg des Kokainkonsums geht u. a. darauf zurück, dass ein Großteil der Dealer

nicht in Geld, sondern mit zusätzlichen Mengen der Ware entlohnt wird, was gleichzeitig zu einer tendenziellen Verbilligung des Abgabepreises führte.<sup>2</sup>

Die Expansion des Binnenmarkts für illegale Drogen hat in Mexiko einen spezifischen Ausdruck in Form der Verbreitung sogenannter »Narcotiendas« gefunden, kleinen Läden, in denen neben den Artikeln des täglichen Bedarfs auch Suchtmittel in Einzeldosen verkauft werden. Viele dieser kleinen Geschäfte sind Neugründungen, die einzig der Tarnung des Kleinhandels mit Drogen dienen. Die von offizieller Seite und in den Medien präsentierten Zahlen zu diesem Phänomen sind völlig inkonsistent; Einigkeit besteht lediglich darüber, dass die Zahl dieser Verkaufsstellen insbesondere in den großen Städten rasch zunimmt. Schätzungen für den Hauptstadtbereich *Distrito Federal* oszillieren zwischen 5 000 und 17 000. Bereits im Jahre 2007 veranschlagte die städtische Behörde für Öffentliche Sicherheit (Secretaría de Seguridad Pública-DF) den Kokainkonsum im Distrito Federal auf zwei Tonnen monatlich. Von den 11 000 Verhaftungen, die 2007 in der mit 1,7 Millionen Einwohnern zweitgrößten Stadt Guadalajara vorgenommen wurden, entfielen 40 Prozent auf Drogenhandelsdelikte.

## **Die Drogenkartelle – Voraussetzungen und Charakteristika ihres Geschäftserfolgs**

Zuerst eine Art Juniorpartner der kolumbianischen Kokainlieferanten, mutierten die mexikanischen Drogenbanden in wenigen Jahren zu den mächtigsten und gefährlichsten Formationen des organisierten Verbrechens in der westlichen Hemisphäre. Der enorme Machtzuwachs geht auf die hohen Einnahmen aus dem Transithandel mit Kokain zurück, die dadurch zu erklären sind, dass die mexikanischen Schmuggler jene Schlüsselstellung in der langen Handelskette zwischen Produzenten und Verbrauchern besetzten, an der die größte Wertsteigerung der illegalen Ware zu verzeichnen ist. Der Großhandelspreis für Kokain liegt in den USA um mindestens 12 000 bis 15 000 US-Dollar höher als in Kolumbien. Ein be-

---

2. Eine Einzeldosis Kokain kostet fünf Dollar, eine Portion Crack zwei Dollar. Auch wenn im Kleinhandel der Preis für ein Gramm Marihuana unter einem US-Dollar liegt, handelt es sich dennoch um ein lukratives Geschäft, denn in der *Sierra Madre* kostet ein Kilo lediglich 70 bis 100 US-Dollar.

trächtlicher Teil dieser Differenz<sup>3</sup> verbleibt bei den mexikanischen Händlerringen. Begünstigt wurde der Machtzugewinn der mexikanischen Banden durch zwei Ereignisse, auf die sie keinerlei Einfluss besaßen:

- ▶ Die Zerschlagung bzw. nachhaltige Schwächung der großen Kartelle von Medellín und Cali in den Jahren 1993–1995. Im Zuge der dadurch in Gang gesetzten Neustrukturierung der kolumbianischen Drogenwirtschaft entstand eine Struktur mit einer Vielzahl kleiner und mittlerer Anbieter, die sich gegenüber den Mexikanern in einer gänzlich anderen Verhandlungsposition befanden als ihre großen Vorgänger.
- ▶ Von Vorteil für den mexikanischen Drogenhandel erwies sich auch das Inkrafttreten des NAFTA-Vertrags im Januar 1994. Die Schaffung der Freihandelszone hatte ein schnelles Wachstum des bilateralen Warenaustauschs zur Folge, was einer Vervielfältigung der Schmuggelmöglichkeiten gleichkam. Für die Drogenhändler erwies sich NAFTA als Glücksfall; seit Mitte der 1990er Jahre expandierte der Anteil der mexikanischen Lieferungen am US-Gesamtangebot von Kokain ähnlich stark wie die Güterexporte in Richtung Norden.

Anders als die illegalen Arbeitsimmigranten aus Mexiko und Zentralamerika, welche die Grenze in der Regel an abgelegenen und wenig intensiv überwachten Stellen überschreiten, nimmt der überwiegende Teil der Drogen den direkten Weg über die offiziellen Grenzübergänge. Mit täglich 105 000 nordwärts strebenden Reisenden ist der Grenzübergang San Ysidro zwischen Tijuana und San Diego einer der weltweit am stärksten frequentierten. Den Kontrollpunkt zwischen Nuevo Laredo und Laredo in Texas passierten im Jahr 2006 1,5 Millionen Lastwagen in Richtung Norden. Nur ein kleiner Teil der Fahrzeuge wird an der US-Grenze kontrolliert.

Drei der vier großen Kartelle, die das mexikanische Drogengeschäft seit einigen Jahren dominieren, haben ihre Operationsschwerpunkte in Städten nahe der wichtigsten Grenzkontrollpunkte. Beim Tijuana- und beim Juarez-Kartell deutet schon die Namensgebung auf diese örtliche Bindung hin. Während ersteres den Grenzübergang San Ysidro zum bevölkerungsstarken Kalifornien kontrolliert, kontrolliert letzteres als

---

3. Laut World Drug Report 2008 (261 f) lag der Großhandelspreis für ein Kilo Kokainhydrochlorid in Kolumbien 2005 bei 1.760 US-Dollar, während für den US-Markt der durchschnittliche Verkaufspreis auf dieser Handelsebene mit 30.500 US-Dollar (für 2006) angegeben wird. Die entsprechende Preisangabe für Mexiko (2006) lautet auf 8.000 US-Dollar.

oberste kriminelle Autorität den Zugang von Ciudad Juárez nach El Paso in Texas. Das Golf-Kartell hat seinen Sitz im Gliedstaat Tamaulipas, der an den Golf von Mexiko angrenzt, und beherrscht den Grenzübergang Nuevo Laredo, über den nahezu 45 Prozent sämtlicher Gütertransporte (inkl. Eisenbahn) in die USA transferiert werden.

Als derzeit mächtigstes Kartell gilt das von Sinaloa. Auch die Führungspersonen des Juárez- sowie des Tijuana-Kartells stammen aus diesem Bundesstaat. Beim Sinaloa-Kartell handelt es sich um den Zusammenschluss mehrerer Banden, die je nach Lage der Dinge mehr oder weniger eng kooperieren; die Anführer sind zum Teil miteinander verwandt. Als oberste Instanz dieser »Federación« gilt Joaquín »El Chapo« Guzmán, dem 2001 eine spektakuläre Flucht aus dem Hochsicherheitsgefängnis Puente Grande gelang. Neben den großen Drogenhandelssyndikaten gibt es mehrere kleinere Banden, deren Einflussbereich wesentlich kleiner ist, und die selten autonom agieren: Entweder kooperieren sie auf Dauer mit einer der großen Organisationen oder sie müssen Abgaben entrichten, wenn sie das von einem der Kartelle kontrollierte Territorium oder einen dort liegenden Grenzübergang für ihre Aktivitäten nutzen.

Die Stabilität der Führungsebene der Kartelle verdankt sich Mechanismen und Verhaltensmustern, wie sie bei italienischen Mafiaorganisationen zu beobachten sind. So ist kein Fall bekannt, wo Mitglieder eines Kartells ihren Chef von seinem Posten entfernt hätten. Wechsel an der Spitze gab es bisher nur durch exogene Faktoren: durch eine Polizeikugel (sehr selten) oder durch Verhaftung (weniger selten). Besonders hart traf es das Tijuana-Kartell, als im Jahre 2002 einer der beiden Anführer bei einem Gefecht mit der Polizei getötet, der zweite wenige Wochen später festgenommen wurde. Auch die Regelung der Nachfolge erinnert an Gepflogenheiten der Mafia: Die Führung übernahm ein dritter Bruder, der bis dahin nur eine untergeordnete Rolle gespielt hatte. Ähnlich beim Juárez-Kartell; dort steht – nachdem der legendäre Drogenboss Amado Carillo Fuentes 1997 bei einer Gesichtsoperation starb – dessen Bruder Vicente Carillo an der Spitze. Hingegen konnte der Bruder des im Jahre 2003 verhafteten Anführers des Golf-Kartells, Osiel Cárdenas Guillen, seinen Führungsanspruch nicht durchsetzen. Nachfolgeprobleme bei den diversen Gruppierungen des Sinaloa-Kartells gab es bisher aus dem einfachen Grund nicht, weil sich deren Gründer noch allesamt auf freiem Fuß befinden.

Die Kartelle konzentrierten sich zunächst auf den lukrativen Schmuggel in die USA. Erst als der Drogenverkauf an heimische Verbraucher

durch starke Zuwachsraten an Attraktivität gewann, wurden die Distributionsnetze sukzessive durch die großen Organisationen übernommen. Die Aktivitäten der Kartelle beschränken sich längst nicht mehr auf mexikanisches Territorium. Sie haben ihren Wirkungskreis nach Südamerika ausgedehnt; in Zentralamerika sind sie seit geraumer Zeit aktiv.

Die externen Aktivitäten der mexikanischen Kartelle im Kokainsegment beschränken sich nicht auf die vorgelagerten Stufen der Produktions- und Handelskette. Ihre Quasi-Monopolfunktion bei der Belieferung des Kokainmarktes jenseits der Nordgrenze steht in engem Zusammenhang mit der Übernahme der Großhandelsebene im US-Drogengeschäft durch mexikanische Gangs. Mit Ausnahme des Nordostens verdrängten mexikanische Organisationen überall in den USA die zuvor diese Handelsstufe dominierenden Kolumbianer und die Angehörigen anderer nationaler Minderheiten. Falsch ist indes der in offiziellen US-Dokumenten und in vielen Presseartikeln vermittelte Eindruck, Mitglieder mexikanischer Kartelle kontrollierten nunmehr unmittelbar den Drogengroßhandel in den Vereinigten Staaten. Das Sagen haben vielmehr kriminelle Vereinigungen, die ganz oder überwiegend aus offiziell in den USA residierenden Mexikanern bestehen, während ranghohe Mitglieder der mexikanischen Kartelle US-Territorium aus Sicherheitsgründen eher meiden. Es liegen (höchst plausibel klingende) Erkenntnisse darüber vor, dass der Drogengroßhandel in den meisten Großstädten der USA von jeweils einer Bande dominiert wird, die quasi-exklusive Verbindungen zu einem der großen mexikanischen Kartelle unterhält. Dadurch wird eine Abhängigkeit erzeugt, die sich für die Lieferanten in höheren und verlässlicheren Einnahmen auswirkt. Die mexikanischen Organisationen haben übrigens nicht nur die USA im Visier. Zumindest zwei der Kartelle haben ihre Aktivitäten Richtung Europa ausgeweitet.

Die mexikanischen Händlerbanden hätten die Chancen und Möglichkeiten, welche die geographische Nähe zum weltweit umsatzstärksten Drogenmarkt eröffnete, nie ausschöpfen können, wenn es ihnen nicht gelungen wäre, im Land selbst die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Voraussetzungen dafür waren angesichts der weit verbreiteten Korruption in den staatlichen Institutionen geradezu ideal. Aufgrund ihrer finanziellen Potenz fiel es den Kartellen nicht schwer, Kollaborateure und Protektoren in Polizei, Justiz, Wirtschaft (v. a. zwecks Geldwäsche) sowie unter politischen Amtsträgern zu finden und damit ein Netzwerk zu etablieren, das einen möglichst störungsfreien Ablauf der kriminellen Transaktionen gewährleisten soll. Die Spannweite der



Kooperationsformen mit den Drogenhändlern reicht vom Wegsehen über unterstützende Tätigkeiten bis zu aktiver Beteiligung. Die Korruption durch Gelder aus dem Drogenhandel betrifft alle drei Stufen der staatlichen Verwaltungshierarchie. Während auf der Munizipalebene zu meist relativ geringe Beträge genügen, um die Kooperation von öffentlichen Funktionsträgern zu sichern, wurden in den vergangenen Jahren mehrere Fälle aufgedeckt, in denen staatlichen Repräsentanten in Schlüsselstellungen sechsstellige Bestechungssummen gezahlt worden waren.

Die meisten Helfer und Komplizen besitzen die Drogenkartelle in den Reihen der ohnehin als notorisch korrupt geltenden Polizei. In Städten und Gemeinden, denen eine wichtige Rolle im Distributionsnetz des Drogengeschäfts zukommt, agieren zahlreiche Mitglieder und nicht selten ganze Einheiten der Munizipalpolizei als Augen und Ohren des jeweils tonangebenden Kartells. Dies ist nur möglich, weil auch deren Vorgesetzte auf den Gehaltslisten der Bosse stehen. Die Zusammenarbeit mit einem Drogenkartell impliziert für korrupte Polizisten im Falle der Nichteinhaltung von Unterstützungsversprechen jedoch ein wesentlich höheres Risiko für Leib und Leben als die Kooperation mit gewöhnlichen Verbrechern, und in den »Hotspots« des Drogenhandels begibt sich ein leitender Polizeibeamter in Todesgefahr, wenn er sich der Kooperation mit dem organisierten Verbrechen verweigert. In mehreren Fällen wurden neu eingesetzte Polizeichefs, die konsequent gegen den Drogenhandel vorgingen, kurze Zeit nach der Aufnahme ihrer Tätigkeit von Killerkommandos der Kartelle ermordet. Der Umstand, dass der Handel mit illegalen Suchtstoffen als Straftatbestand in die alleinige Kompetenz der Bundespolizei fällt, hat die Korruption von Dienststellen der Munizipalpolizei durch die Kartelle zweifellos begünstigt. In den vergangenen Jahren kam es sogar zu Feueregefechten zwischen Einheiten der Bundespolizei und Gruppen von Munizipalpolizisten, die im Sold von Drogenbossen standen und z. B. beim Transport von Drogen ertappt wurden.

Die gravierenden professionellen und funktionalen Defizite der Polizei gehen auf ein Bündel von Faktoren zurück. Zu den wichtigsten gehören unzureichende Eignungstests, schlechte Ausbildung, geringe Fortbildungsmöglichkeiten, miserable Bezahlung der unteren und mittleren Dienstgrade sowie fehlende Rechenschaftspflichten. Auch gibt es keine effizienten Aufsichts- und Kontrollinstanzen, die technische Ausstattung der meisten Dienststellen ist inadäquat, die Organisationsstruktur zumindest partiell dysfunktional. Außerdem trägt die Polizei schwer am Legat einer jahrzehntelangen Tradition der politischen Vereinnahmung und In-

strumentalisierung im Kontext des von Korruption und Klientelismus geprägten Herrschaftssystems des Partido Revolucionario Institucional (PRI). Obwohl der PRI, der die Geschicke des Landes über mehrere Jahrzehnte als Staatspartei bestimmte, in vielen Gemeinden und Bundesstaaten abgewählt wurde, hat sich dort an der mangelnden Professionalität und der Korruptionsanfälligkeit der Polizei wenig geändert. Auch Munizipalpräsidenten und Gouverneure der vormaligen Oppositionsparteien PAN und PRD verfahren bei der Besetzung der Spitzenpositionen in den Polizeibehörden primär nach Loyalitätsgesichtspunkten. Unabhängig davon erzeugt der dreijährige Wahlrhythmus auf der Munizipalebene eine ausgeprägte personelle Diskontinuität in den polizeilichen Leitungsfunktionen.

Im Gegensatz zu den bescheidenen Reformversuchen auf den untergeordneten Ebenen hat das Organisationsgefüge der Bundespolizei in den vergangenen 15 Jahren diverse Veränderungen erfahren. Mehrfach bildeten spektakuläre Korruptionsfälle den Ausgangspunkt für organisatorische Neuerungen. So wurde 1997 die nationale Antidrogenbehörde aufgelöst, nachdem deren Chef, General Gutiérrez Rebollo, als Komplize von Amado Carillo Fuentes, dem Anführer des seinerzeit die nationale Drogenhandelsszene dominierenden Juárez-Kartells, enttarnt worden war. Auch die reorganisierten oder neu geschaffenen Behörden und Einheiten offenbarten bald die altbekannten Mängel und Missstände, die trotz wiederholter Säuberungen nicht ausgemerzt werden konnten. Derzeit existieren auf Bundesebene zwei Polizeibehörden, die 1999 gegründete *Policía Federal Preventiva* (PFP) sowie die 2001 nach dem Vorbild des FBI modellierte *Agencia Federal de Investigación* (AFI), die der Generalstaatsanwaltschaft (Procuraduría General de la República, PGR) zuarbeitet. Eine nicht abreißende Kette von Korruptionsskandalen belegt, dass die Kartelle auch diese Institutionen längst erfolgreich infiltriert haben. Die Bestechung durch mexikanische Drogenbanden hat übrigens längst auf die US-Seite der Grenze übergegriffen.

Die oft vertretene These, dass die Korruption das größte Hindernis einer effektiven Bekämpfung des Drogenhandels darstelle, verkennt allerdings den unauflösbaren Zusammenhang zwischen beiden. Die Korruption ergibt sich aus der Funktionslogik des durch die staatliche Verbotspolitik für Suchtstoffe geschaffenen lukrativen Schwarzmarkts. Ohne die Zahlung von Bestechungsgeldern kann das organisierte Verbrechen die für seinen Geschäftserfolg unverzichtbare informelle Infrastruktur nicht etablieren und aufrechterhalten. Verstärkt der Staat seine Anstrengungen

zur Bekämpfung des Drogenhandels, müssen dessen Protagonisten zwangsläufig mehr in ihr Unterstützungsnetzwerk investieren, um ihre Geschäftsinteressen zu verteidigen. Bei wachsender Konkurrenz zwischen rivalisierenden Drogenbanden werden Bestechungsgelder zu einer notwendigen Investition, um Umsatzeinbußen und Wettbewerbsnachteile zu verhindern und die Chance einer Expansion des eigenen Geschäfts zu wahren.

## **Determinanten und Erscheinungsformen des blutigen Konflikts zwischen den Kartellen**

Zwischen den großen Drogenhandelsorganisationen kommt es seit geraumer Zeit immer wieder zu Konflikten, die zumeist auf gewalttätige Weise ausgetragen werden. In den Jahren 2002 und 2003 zeichnete sich eine deutliche Verschärfung des Konkurrenzkampfes und damit der Feindseligkeiten ab, die in der Gewaltorgie des Jahres 2008 ihren vorläufigen Höhepunkt fanden. Jedem Erklärungsversuch dieser Konflikteskalation haftet zwangsläufig etwas Spekulatives an, weil die wirklichen Handlungsmotive der Beteiligten Außenstehenden nicht oder allenfalls partiell bekannt sein können. Dies gilt übrigens auch für die Akteure in dieser blutigen Tragödie selbst, denn die verfeindeten Drogenbanden sind aufgrund der Intransparenz in diesem Milieu nicht in der Lage, die Absichten oder den nächsten Schritt des oder der Rivalen adäquat einzuschätzen.

In der mexikanischen Debatte über die Drogenhandelsproblematik und die dadurch ausgelöste Gewaltwelle dominiert ein Interpretationsmuster, das diese Entwicklung mit den markanten politischen Veränderungen der jüngsten Vergangenheit in Verbindung bringt. Dieser Deutung gemäß hat es zur Zeit der Beherrschung des Staates durch den PRI in zahlreichen Gliedstaaten Allianzen zwischen den Amtsträgern der Partei und Gruppierungen des organisierten Verbrechens (Drogenhändler u. a.) gegeben, die durch die Politiker dominiert wurden. Die Aktivitäten der Verbrecherbanden seien gegen eine finanzielle Beteiligung der lokalen oder gliedstaatlichen Amtsträger geduldet worden. Die Gangs mussten im Gegenzug auf einen sparsamen Einsatz von Gewalt achten und durften nicht außerhalb der ihnen von den PRI-Oberen zugewiesenen »Plazas« tätig werden. Kam es dennoch zu Konflikten zwischen rivalisierenden Banden, agierten die politischen Führungsfiguren als Schlichter

oder Schiedsrichter. Mit der allmählichen politischen Schwächung der Regierungspartei (infolge von Wahlniederlagen auf Bundesstaats- und Munizipalebene seit 1989) seien diese Arrangements brüchig und mit dem Verlust der Kontrolle über den nationalen Staatsapparat durch den Triumph der Opposition im Jahre 2000 obsolet geworden – die informelle Regulierung des Drogengeschäfts hatte ihre politische Grundlage verloren. Die Kriminellen hätten dann ihre neuen Spielräume genutzt und ihre Aktivitäten zwecks Gewinnmaximierung geographisch ausgeweitet, was zwangsläufig zu Konflikten mit anderen Banden geführt habe, die in Abwesenheit einer Kontrollinstanz zwangsläufig mit Gewalt ausgefochten wurden. Zudem habe der neue Parteienwettbewerb vielerorts die Konkurrenz zwischen rivalisierenden Banden verstärkt, wenn es zwecks Wahrung oder Erlangung politischer Protektion darum ging, den Wahlkampf aussichtsreicher Kandidaten finanziell zu unterstützen.

Es lässt sich kaum bestreiten, dass es eine Zusammenarbeit dieser Art im Herrschaftsbereich des PRI häufig gegeben hat. Dennoch überzeugt das skizzierte Deutungsmuster nicht; präziser: es reicht zum Verständnis der hier thematisierten Entwicklung nicht aus. Einerseits muss die Argumentation dahingehend relativiert werden, dass die Abschwächung der politischen Hegemonie des PRI schon weit fortgeschritten war, als das Land die zentrale Transitfunktion für kolumbianisches Kokain übernahm. Andererseits bedarf sie der Ergänzung um einen wichtigen Faktor: Die Verschiebung der Machtbalance innerhalb der Arrangements von (PRI-) Politikern und Drogenhändlern ist ohne die seit Beginn der NAFTA-Ära rasch steigenden Kokainlieferungen aus dem Andengebiet für den Schmuggel in die USA nicht zu begreifen. Die schnell steigenden Einnahmen aus diesem Geschäft – mit jährlichen Zuwachsraten in der Größenordnung von mehreren hundert Millionen US-Dollar – schufen die Voraussetzung zur Korruption unzähliger Mitglieder der Sicherheitskräfte und des Staatsapparats von den Munizipien bis zur Zentralregierung.

Nachfolgend soll eine alternative Interpretation der Gründe für die verschärfte Konkurrenz zwischen den Kartellen und des daraus resultierenden Bandenkriegs gegeben werden, die im Kern auf einen kausalen Zusammenhang rekurriert, der in der bisherigen Debatte zum Thema unberücksichtigt geblieben ist. Eine herausragende Bedeutung kommt in diesem Erklärungsansatz dem Anteil des mexikanischen Transferhandels am Gesamtangebot von Kokain auf dem US-Markt zu. Solange dieser Anteil im Steigen begriffen war, hatten alle Kartelle die Chance, an den damit verbundenen Mehreinnahmen zu partizipieren, was sich tendenzi-

ell dämpfend auf die Konkurrenz innerhalb des Anbieteroligopols auswirkte. Bis zur Mitte des aktuellen Jahrzehnts erhöhte sich der mexikanische Beitrag zur Deckung des US-Kokainkonsums auf geschätzte 90 Prozent, womit das Maximum erreicht sein dürfte. Von da an ließen sich größere Einnahmesteigerungen im grenzüberschreitenden Schmuggel nur noch zu Lasten der Marktanteile der anderen Kartelle realisieren, zumal sich gleichzeitig in den USA eine Stagnation des Kokainverbrauchs bemerkbar machte. Dass die rivalisierenden und verfeindeten Kartelle in einer solchen Situation daran gelegen ist, keine Schwächen zu zeigen, um nicht die Begierde der Rivalen nach Übernahme fremder »Plazas« zu wecken, liegt auf der Hand. Die Kräfteverhältnisse innerhalb des Drogenoligopols werden freilich nicht allein durch das Verhalten der einzelnen Kartelle und die jeweils gegebene Situation auf dem US-Drogenmarkt bestimmt, sondern können jederzeit durch erfolgreiche Aktionen der staatlichen Sicherheitskräfte beeinflusst werden. Da die staatlichen Maßnahmen die einzelnen Kartelle in der Regel nicht gleich stark treffen, eröffnet die (perzipierte) Schwächung einer der Organisationen den Rivalen die Möglichkeit zur Expansion ihres Einflussbereichs und zur Stärkung der eigenen Marktposition.

Als das mexikanische Kokaintransitgeschäft wegen der Sättigung des US-Marktes nicht weiter steigerbar war, war es insbesondere die Verhaftung bzw. Tötung der Anführer des Tijuana- und des Golf-Kartells in den Jahren 2002/2003, die die Machtbalance zwischen den verschiedenen Drogenbanden aus dem Gleichgewicht brachte.<sup>4</sup> Vor allem die Sinaloa-Föderation hat in der Folge versucht, ihr Einflussgebiet zulasten des Tijuana- sowie des Golf-Kartells auszudehnen und dabei insbesondere die attraktivste aller mexikanischen »Plazas« – den Grenzübergang zwischen den Schwesterstädten Nuevo Laredo und Laredo – unter ihre Kontrolle zu bringen. Der Konflikt um Nuevo Laredo eskalierte erstmals im Jahr 2005 und konnte nur durch den Einsatz von Heereseinheiten beendet werden. Im Jahr 2007 entbrannte der blutige Streit erneut, und wieder bedurfte es eines großen Militärkontingents, um die öffentliche Ordnung wiederherzustellen.

---

4. Kartellchefs, die viele Jahre an der Spitze ihrer Organisation stehen und sich dem staatlichen Zugriff lange Zeit entziehen, sind über die Grenzen hinaus berühmt und berüchtigt und werden mythisch verklärt. Sie gewährleisten den Zusammenhalt der kriminellen Organisationen, so dass ihr Ausscheiden intern und auch außerhalb als erhebliche Schwächung wahrgenommen wird.

Die Zunahme der Gewaltdelikte ist eine Folge der primär vom Sinaloa-Kartell forcierten territorialen Expansionsbestrebungen und der Abwehrmaßnahmen der bedrängten Konkurrenten. Auch wenn die große Mehrheit der Todesopfer aus Mitgliedern der verfeindeten Banden besteht, schließen die auf die Übernahme fremder »Plazas« ausgerichteten Aktionen auch Anschläge auf Komplizen und Protektoren des attackierten Kartells ein. Das individuelle Risikokalkül von Polizisten und staatlichen Amtsträgern, nach dem eine Kooperation mit den Drogenbossen (neben finanziellen Zuwendungen) mehr persönliche Sicherheit verspricht als eine Verweigerungshaltung, verliert mit der Präsenz eines ernstzunehmenden Herausforderers der etablierten kriminellen Autorität seine Gültigkeit.

Ein weiterer Faktor, der maßgeblich zur Gewalteskalation beigetragen hat, ist das zunehmende Engagement der Kartelle auf dem internen Drogenmarkt, der nicht nur aufgrund seiner Eigendynamik, sondern auch wegen der Stagnation der US-Nachfrage an Attraktivität gewonnen hat. Auch Konflikte mit bzw. unter lokalen Dealerbanden werden in der Regel mit Schusswaffen ausgetragen. Kleindealer, die sich aus Sicht ihrer Auftraggeber nicht an die Vereinbarungen halten, werden gnadenlos bestraft. Ein Kartell, das in dem von ihm beanspruchten Territorium nicht auch die Kontrolle über die städtischen Absatzmärkte ausübt, gefährdet mittelfristig seine Position im grenzüberschreitenden Drogenhandel. In der Hauptstadtregion sind aufgrund der Attraktivität dieses riesigen Absatzmarktes gleich mehrere Kartelle aktiv.

Auch wenn die Drogenkartelle sowohl bei der Bestrafung von Verrätern aus den eigenen Reihen als auch bei der Konfrontation mit konkurrierenden Organisationen schon immer mit tödlicher Konsequenz vorgehen, lässt sich bezüglich der Erscheinungsformen der Gewalt seit einigen Jahren ein Wandel beobachten. Dieser betrifft zum einen die Effektivität, mit der die Killertrupps der Kartelle operieren und äußert sich zum anderen in einer zunehmenden Brutalität. Als eine der wesentlichen Determinanten dieser Entwicklung gilt die Schaffung einer paramilitärischen Schutztruppe durch Golf-Kartellchef Osiel Cárdenas, deren Kern aus einigen Dutzend desertierten Mitgliedern von Spezialeinheiten der mexikanischen Streitkräfte bestand. Die militärische Effizienz, mit der die unter der Bezeichnung »Zetas« agierenden Kampfeinheiten ihre blutigen Aufträge ausführten, brachte ein neues Element in den Konflikt zwischen den Kartellen. Bald standen auch dem Sinaloa-Kartell und den anderen großen Drogenbanden besser ausgebildete und ausgerüstete

Kampftrupps zu Verfügung. Die Zeit der traditionellen »sicarios«, die außer Skrupellosigkeit keine besonderen Fähigkeiten besitzen mussten, scheint zu Ende zu sein; jetzt setzen Paramilitärs die Standards im Gewaltgeschehen. Die Mitglieder der Zetas und ähnlicher Kampfseinheiten erhalten in geheimen Trainingszentren eine militärische Ausbildung, sind mit modernen Waffen und neuester Kommunikationstechnik ausgerüstet und treten bei ihren Einsätzen bisweilen in eigenen Uniformen auf; innerhalb der Kampftrupps besteht eine militär-ähnliche Hierarchie und es gibt sogar Besoldungsskalen. Die Zetas wirkten auch als Pioniere beim Einsatz moderner Kommunikationsmittel für Propagandazwecke: Sie spielten Videofilme, die die Folterung und Ermordung von Mitgliedern konkurrierender Kartelle zeigten, Fernsehstationen zu oder stellten sie ins Internet-Portal YouTube. Überhaupt wurde Grausamkeit und deren öffentliche Zurschaustellung zu einem Markenzeichen des Vorgehens der paramilitärischen Schutztrupps der Kartelle. Es geht nicht um die simple Tötung des Gegners; die meisten Leichen weisen Folterspuren auf, und viele Opfer wurden vor oder nach ihrem Tod verstümmelt. Die von den Zetas eingeführte Praxis, getöteten Opfern den Kopf abzuschneiden, wurde rasch von anderen Enforcer-Trupps übernommen. Seit 2006 häufen sich überdies Massenexekutionen, bei denen ganze Gruppen von Gegnern ermordet werden. Die Gewalt und Grausamkeit der Auseinandersetzung haben längst eine Eigendynamik entwickelt. Bei vielen Attacken auf den Gegner geht es nicht um die Verteidigung bzw. Ausweitung des eigenen Marktanteils am Drogengeschäft, sondern in erster Linie um Rache und Vergeltung oder um Machtdemonstrationen. Mittlerweile ist die Durchsetzung der Geschäftsinteressen der Kartelle in wachsendem Maße von der Effektivität ihrer paramilitärischen Schutztrupps abhängig. Die Ausrüstung der Enforcer-Trupps der Gangs besteht im wesentlichen aus Kriegsgerät: Sturmgewehre vom Typ AK-47 und AR-15, Maschinengewehre, Granatwerfer u. a. Über 90 Prozent dieser Waffen sind Schmuggelware aus den USA, wo sie zumeist auf sogenannten »Gun Shows« (privater Verkauf von gebrauchten Waffen) im Auftrag der Kartelle von Strohmännern erworben werden. Auch wenn häufig auf die Ineffizienz und Korruption der Polizei verwiesen wird, um den Einsatz des Militärs durch Präsident Calderón zu rechtfertigen: Angesichts der kriegsmäßigen Bewaffnung der Kampfverbände der Kartelle wäre auch eine stärker professionalisierte Polizei als die mexikanische allein aufgrund ihrer waffentechnischen Unterlegenheit kein ernstzunehmender Gegner für die Drogenbanden. Die verstärkte Konfrontation mit Militär-

einheiten hat allerdings dazu geführt, dass die Kartelle ihr Waffenarsenal quantitativ und qualitativ erneut erweiterten.

Der Konflikt zwischen den Drogenbanden reicht längst in die Gefängnisse hinein. Dort machen sich Angehörige verschiedener Kartelle das Verkaufsmonopol über Suchtstoffe streitig. Mehrfach haben Rivalitäten dieser Art zu Gefängnisrevolten mit zahlreichen Toten und Verletzten geführt. Es ist keineswegs ungewöhnlich, wenn dabei auch Schusswaffen zum Einsatz gelangen. In vielen Gefängnissen wird die Alltagsrealität stärker von internen Banden als von der Anstaltsleitung bestimmt.

Die Inhaftierung von Benjamín Arellano Félix und Osiel Cárdenas im selben Gefängnis schuf 2003/04 die Gelegenheit zur Formierung einer (Zweck-)Allianz zwischen dem Tijuana- und Golf-Kartell, um mit vereinter Kraft den Übernahmegelüsten des Sinaloa-Syndikats zu begegnen. In jüngster Zeit häufen sich die Hinweise auf neue Koalitionspakete, die in engem Zusammenhang mit Desintegrations- oder Spaltungsprozessen stehen, von denen drei der vier großen Kartelle betroffen sind.<sup>5</sup>

## **Calderóns »Krieg gegen die Kartelle«: Zwischenbilanz und Erfolgsaussichten**

Mit entschlossenem Vorgehen gegen die immer dreister agierenden Drogenkartelle wollte Präsident Calderón nicht nur Ankündigungen aus dem Wahlkampf in die Tat umsetzen. Gleichzeitig sah er darin die Gelegenheit, mittels einer erfolgreichen Profilierung im sensiblen Bereich der öffentlichen Sicherheit seine prekäre Legitimation durch das schwache Wahlergebnis vergessen zu machen. Das Kalkül des Präsidenten ging in

---

5. So haben sich die Zetas inzwischen vom Golf-Kartell emanzipiert. Die ehemaligen Partner machen sich die Kontrolle über Reynosa und andere Städte im Nordosten streitig. Ansonsten operieren die Zetas weitgehend unabhängig in mindestens zwölf Bundesstaaten und kooperieren dabei in einigen mit der Bande der Brüder Beltrán Leyva, die sich Anfang 2008 aus dem Verbund der Sinaloa-Gangs gelöst hat. Beide Gruppen arbeiten außerdem mit dem Juárez-Kartell zusammen, das bis Ende 2007 vorübergehend mit der Sinaloa-Föderation paktiert hatte. Das Tijuana-Kartell hat sich infolge mehrerer Wechsel in der Führung in zwei Teile gespalten, wobei eine Seite vom Sinaloa-Kartell und die Arellano Félix-Fraktion von den Zetas Unterstützung erhält. Die besonders grausam geführten Auseinandersetzungen zwischen den ehemaligen Partnern haben in starkem Maße zur Gewalteskalation im Jahre 2008 beigetragen.



beeindruckender Weise auf. Umfragen belegten das Einverständnis der großen Mehrheit der Bevölkerung mit dem massiven Militäreinsatz gegen die Drogenbanden und bescherten Calderón rekordverdächtige Popularitätswerte. 15 Monate lang überwog der Optimismus in der öffentlichen Meinung, obwohl die Gewalttaten weiter zunahmen. Die regierungsamtliche Lesart, nach der der erhöhte Blutzoll die zwangsläufige Folge der konsequenten Vorgehensweise der Staatsorgane und zugleich Ausdruck eines verzweifelten Aufbäumens der Drogenbanden gegen ihre bevorstehende Eliminierung sei, vermochte in der Öffentlichkeit für einige Zeit durchaus Zustimmung und Hoffnung zu erzeugen. Je länger jedoch der Konflikt andauerte, ohne dass sich Indizien einer Trendumkehr bei der Gewaltintensität bemerkbar machten, desto schneller büßte diese auch von der Administration Bush geteilte Deutung an Überzeugungskraft ein. Mitte des Jahres 2008 glaubte laut Meinungsumfragen nur noch ein Drittel der Mexikaner daran, dass die Regierung beim Kampf gegen das organisierte Verbrechen den Sieg davontragen werde.

Stärker als die zunehmende Gewalt der Kartelle trug die rapide Zunahme der Straftaten insgesamt zur Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Staat bei. Insbesondere die Zahl der Entführungen nahm enorm zu, auch wenn verlässliche Angaben dazu nicht vorhanden sind, weil die betroffenen Familien aus Furcht vor Komplizen der Verbrecher in den Polizeibehörden viele Fälle nicht zur Anzeige bringen. Nicht nur die Regierung, sondern auch unabhängige Beobachter deuteten den Anstieg von Entführungen, Raub- und Banküberfällen, Erpressungen und Autodiebstählen als Indizien für den Erfolg der staatlichen Maßnahmen gegen die Kartelle – diese seien aufgrund der Beeinträchtigung des Drogengeschäfts gezwungen, ihre kriminellen Aktivitäten zu diversifizieren. Auch wenn die Zunahme von Verbrechen durchaus auch Mitgliedern von Drogenkartellen angelastet werden kann, gehen diese Taten jedoch überwiegend auf das Konto gewöhnlicher Krimineller. Weite Teile der Bevölkerung haben inzwischen ihr Alltagsverhalten der erhöhten Delinquenz angepasst und keine Branche expandiert stärker als die der privaten Sicherheitsfirmen. Am 30. August 2008 gingen in Mexiko-Stadt Hunderttausende in Weiß gekleidete Menschen auf die Straße, um gegen die Gewaltkriminalität und das diesbezügliche Versagen der Regierung zu protestieren.

Zur Negativbilanz der militärischen Verbrechensbekämpfung gehört, auch, dass in einigen Bundesstaaten das durch den Bandenkrieg verursachte Blutvergießen nur um den Preis einer Verlagerung des Drogen-

handels in andere Gebiete vermindert werden konnte. Dadurch erweiterten sich die Aktionsräume der Kartelle, so dass im Jahr 2008 mehrere Landesteile eine steigende Gewaltintensität verzeichneten, die zu Beginn der Offensive Calderóns nicht oder kaum in dieses Konfliktgeschehen involviert waren.

Anders als wenige Jahre zuvor in Nuevo Laredo führte der konzentrierte Einsatz von Militäreinheiten und Bundespolizisten in den beiden umkämpften Hotspots des Drogengeschäfts – Ciudad Juárez und Tijuana – nicht zu einem spürbaren Rückgang der Zahl der Gewalttaten. Im März 2008 wurde ein großes Militärkontingent nach Ciudad Juárez entsandt, um den dort seit Jahresbeginn wütenden Bandenkrieg zu entschärfen. Obwohl die Zahl der Soldaten in den folgenden Monaten weiter aufgestockt wurde, gelang es dem Militär nicht, die Eskalation des Konflikts zwischen den Kartellen von Sinaloa und Juárez zu verhindern. Allein in Ciudad Juárez wurden im Verlauf des Jahres über 1 600 Todesopfer des »Drogenkrieges« (2007: 316) gezählt, in Tijuana 650. In beiden Städten geht seit Anfang 2008 die Angst um; viele Familien schicken ihre Kinder nicht mehr zur Schule, zahlreiche Geschäfte und Restaurants mussten schließen, die früher üblichen Tagestouristen aus den USA bleiben aus und viele, die dazu in der Lage sind, verlegen ihren Wohnort auf die andere Seite der Grenze. Ähnliches, wenn auch nicht in derart extremem Ausmaß, geschieht auch in anderen mexikanischen Städten entlang der Nordgrenze.

Die aufgebotenen Militäreinheiten, 2007 waren es 30 000 Mann, ein Jahr später 45 000, konnten nur wenig ausrichten. Dies auch, weil das Aktionsrepertoire des Militärs sich im Wesentlichen auf die Durchführung von Patrouillefahrten, die Errichtung von Straßensperren und Kontrollpunkten sowie massierte Attacken gegen (vermutete oder tatsächliche) Verstecke von Drogenhändlern beschränkt. Mit diesen Angriffen werden durchaus Erfolge erzielt, die aber nicht ausreichen, um die operativen Fähigkeiten der Kartelle einzuschränken. Zudem kommt es bei den Militäraktionen oft zu Menschenrechtsverletzungen, von denen hauptsächlich die Zivilbevölkerung betroffen ist. Die schlimmsten Fälle beziehen sich auf die »irrtümliche« Tötung von Menschen an Kontrollstellen sowie das Verschwinden von Personen, die zuvor von Soldaten aufgegriffen wurden. Zu den der Nationalen Menschenrechtskommission gemeldeten Vergehen von Soldaten im Anti-Drogen-Einsatz zählen Misshandlungen, Folter, willkürlicher Freiheitsentzug und Vergewaltigungen. Nur ein kleiner Teil der Verantwortlichen für diese Übergriffe

wird von der allein zuständigen Militärjustiz zur Rechenschaft gezogen. In zahlreichen Regionen und Städten, wo die Ankunft von Militärkontingenten auf eine überwiegend positive Resonanz stieß, sprach sich wenige Monate später in Umfragen eine Mehrheit der Bürger für den Abzug der Truppen aus. Viele sind der Meinung, dass sich die Sicherheitslage nicht trotz, sondern wegen der Anwesenheit des Militärs verschlechtert habe.

Mit dem Militär bediente sich Calderón jenes staatlichen Instruments, das sich am schnellsten gegen die organisierte Kriminalität in Stellung bringen und mit dem sich gleichzeitig Führungsstärke und politische Entschlossenheit auf besonders wirkungsvolle Weise inszenieren ließ. Das Dilemma des Präsidenten besteht darin, dass dieses Instrument jenseits des martialischen Show-Effekts nicht über die Eigenschaften verfügt, um die ihm übertragene Aufgabe zu erfüllen. Der (wenig originellen) Erkenntnis, dass ohne den Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaates und ohne die Eliminierung des Übels Straflosigkeit das organisierte Verbrechen kaum nachhaltig geschwächt werden kann, muss redlicherweise die Einsicht an die Seite gestellt werden, dass die Chancen zur Realisierung dieses Ziels nicht allzu groß sind. Präsident Calderón ist aber zugutezuhalten, dass er wesentlich energischer als seine Vorgänger Reformen zur Modernisierung und Professionalisierung von Polizei und Justiz auf den Weg gebracht hat. Bis diese Maßnahmen greifen, werden einige Jahre vergehen – wenn sie denn greifen. Die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung des Leistungsprofils von Polizei und Justiz haben vor allem neue Belege für das Ausmaß zutage gefördert, in dem die Kartelle den staatlichen Sicherheitsapparat unterwandert haben. Ende November 2008 wurde Noé Ramírez, der bis August die Abteilung zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens in der Generalstaatsanwaltschaft geleitet und danach den Posten des mexikanischen Repräsentanten beim UN Office on Drugs and Crime in Wien übernommen hatte, als Komplize der Beltrán Leyva-Bande entlarvt. In den Wochen davor und danach wurden im Rahmen der »Operación Limpieza« (Operation Reinigung) mehrere hochrangige Mitglieder aus Polizei und Justiz wegen Verbindungen zu Drogenkartellen verhaftet, ein neuerlicher Beleg für das Fehlen elementarer Voraussetzungen für das Funktionieren der staatlichen Sicherheitsorgane.

Nach wie vor sind es primär die Drogenbanden, die den Gang der Dinge bestimmen, während ihre staatlichen Gegenspieler weniger agieren denn reagieren. Ankündigungen der Regierung, den Kampf gegen

das organisierte Verbrechen zu intensivieren, folgten häufig Morde an ranghohen Vertretern der Sicherheitskräfte. In Ciudad Juárez und anderswo tauchten an öffentlichen Plätzen Transparente mit Namen von Polizisten auf, denen ein baldiger Tod angekündigt wurde, und dabei handelte es sich zumeist nicht um leere Drohungen. Im Mai 2008 wurden in der Hauptstadt binnen weniger Tage vier Angehörige der obersten Führungsebene verschiedener Polizeibehörden erschossen, darunter der Chef der Bundespolizei. Mehrfach platzierten die Kartelle im Zentrum von Großstädten weithin sichtbare Spruchbänder, mit denen Regierungsmitglieder wegen der Ungleichbehandlung der verschiedenen Drogenorganisationen attackiert und der Komplizenschaft mit der Sinaloa-Föderation bezichtigt wurden. Zweifellos dienen solche Botschaften auch der Desinformation mit dem Ziel, Verunsicherung in den Sicherheitsorganen zu erzeugen, andererseits werden Behauptungen dieser Art durch die nicht endende Serie von Korruptionsfällen in staatlichen Führungspositionen immer wieder bestätigt. Auf anderen Spruchbändern werden rivalisierende Kartelle bedroht und geschmäht, und es sind sogar Banner aufgetaucht, mit denen die *Zetas* neue Kämpfer aus den Reihen des Militärs anzuwerben versuchen.<sup>6</sup>

Auch haben die Kartelle gelernt, dass eine möglichst schockierende Inszenierung ihrer Gewalttaten die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen vermag. Die grausame Zurichtung der Opfer dient längst nicht mehr primär der Einschüchterung oder Verhöhnung der rivalisierenden Bande. Die teilweise verstümmelten und kopflosen Leichen werden in jüngster Zeit bevorzugt an stark frequentierten Orten, sogar in der Nähe von Schulen abgelegt, um ein Maximum an Aufmerksamkeit und medialer Publizität zu erreichen. Dadurch steigen in der Bevölkerung Abscheu und Angst, und das Verlangen nach einem baldigen Ende der Gewaltexzesse nimmt zu. Die Regierung könnte sich deshalb mangels Alternativen doch noch zu einem geheimen Arrangement mit den Kartellen oder zumindest mit einigen von ihnen durchringen – eine Option, die Präsident Calderón bislang vehement verworfen hat. Im Januar 2009 verbreitete das Wochenmagazin »Proceso« die Nachricht über ein im Dezember 2008 geschlossenes Waffenstillstandsabkommen der Kartelle untereinander. Die Organisationen hätten sich dazu bereitgefunden, weil

---

6. Das mexikanische Militär leidet traditionell unter einer hohen Desertionsquote. Allein in 2008 soll die Zahl der Deserteure mehr als 10000 Mann betragen haben.

ihr Kerngeschäft unter dem Bandenkrieg gelitten habe und kleinere Gruppen die Situation zur Erhöhung ihres Marktanteils ausgenutzt hätten. Ob es tatsächlich eine solche Vereinbarung gegeben hat, ist ungewiss. Die Welle der Gewalt rollt seit Beginn des Jahres 2009 mit gleicher Stärke weiter. Sollte die Schlagkraft der Kartelle, die sich bisher vorrangig gegen die Konkurrenten richtete, von einer Allianz der Kartelle in geballter Form gegen den Staat eingesetzt werden, nähme der Drogenkrieg eine neue Qualität an, und die Wahrscheinlichkeit, dass aus Mexiko ein »Failed State« wird nähme zu. Eine solche Entwicklung dürfte von den USA kaum tatenlos hingenommen werden.

## Literatur

- Alvarado Licón, Carlos Mario (2002): *Tarahumara: una tierra herida*. Chihuahua: Instituto Chihuahuense de la Cultura.
- Astorga, Luis (2007): *Seguridad, traficantes y militares*. México D.F.: Tusquets Editores.
- Becerra, Oscar (2007): »Firing Line: Tracking Mexico's Illegal Weapons«, in: *Jane's Intelligence Review*, 6/2008: 38–43.
- Bergman, Marcelo und Elena Azaola (2007): »Cárceles en México: Cuadros de una crisis«, in: *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1/2007: 74–87.
- Camp, Roderick Ai (2005): *Mexico's Military on the Democratic Stage*. Westport: Praeger.
- Cornelius, Wayne A. und David A. Shirk (Hrsg.) (2007): *Reforming the Administration of Justice in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- El Universal (laufend)
- Fernández Menéndez, Jorge und Ana María Salazar Slack (2008): *El enemigo en casa. Narcomenudeo en México*. México D.F.: Ediciones Taurus.
- Grant, Richard (2008): *Bandit Roads into the Lawless Heart of Mexico*. London: Little Brown.
- Gutiérrez, Alejandro (2007): *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*. México D.F.: Ediciones Temas de Hoy.
- Hernández, Anabel (2008): *Los cómplices del presidente*. México D.F.: Grijalbo.
- Hoffmann, Karl-Dieter (2008): »Der »Drogenkrieg« in Mexiko – Auge um Auge, Zahn um Zahn« in: *Kriminalistik. Zeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis*, 8–9/2008: 493–499.
- International Crisis Group (2008): *Latin American Drugs I: Losing the Fight* (Latin America Report No. 25).
- Moloeznik, Marcos Pablo (2008): »Las Fuerzas Armadas en México: entre el atipicidad y el mito«, in: *Nueva Sociedad*, 213 (enero-febrero de 2008): 156–169.
- National Drug Intelligence Center/u.s. Department of Justice (2008): *National Drug Threat Assessment 2009*; Washington, D.C.

- Payan, Tony (2006): *The Three U.S.-Mexico Border Wars*. Westport: Praeger.  
Proceso (laufend).
- Ravelo, Ricardo (2007): *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*. México, D.F.: Grijalbo.
- Ravelo, Ricardo (2007): *Crónicas de sangre*. México D.F.: Debolsillo.  
Reforma (laufend).
- Scherer García, Julio (2008): *La reina del Pacífico: es la hora de contar*. México D.F.: Grijalbo.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2008): *The Threat of Narco-Trafficking in the Americas*. Wien: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2008): *2008 World Drug Report*. Wien: United Nations.