Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO
PROF. DR. STEFAN JOST

Februar 2014

www.kas.de/mexiko

Gewalteskalation in Mexiko

STAATSVERSAGEN, GEWALTKRIMINALITÄT, DROGENKARTELLE UND BÜRGERWEHREN BILDEN EIN EXPLOSIVES GEMISCH

Eine der mit dem Amtsantritt des PRI-Staatspräsidenten Enrique Peña Nieto im Dezember 2012 verbundenen zentralen Hoffnungen bezog sich auf die Verbesserung der Sicherheitslage im Land, das durch den sogenannten Drogenkrieg mit mehreren zehntausend Toten, aber auch andere vielfältige Erscheinungen von Gewaltkriminalität gezeichnet war. Trotz aller auch international anerkannter Reformbestrebungen entwickelt sich die Sicherheitslage im Land immer stärker zur Achillesferse der PRI-Regierung.

Mit der Regierungsübernahme des PRI nach 12 Jahren in der Opposition schien für einige Beobachter der Kontext gegeben, den „mexican moment“ auszurufen. Der Wirtschaft ging es gut und die neue Regierung hatte sich die Transformation des Landes auf die Fahnen geschrieben. Mit Hilfe eines überraschenderweise zustande gekommenen „Pakt für Mexiko“, der die Regierungspartei PRI sowie die beiden größten Oppositionsparteien PAN und PRD umfasste, gelang es Peña Nieto im ersten Jahr seiner Regierung auch, wesentliche Reformen auf den Weg zu bringen. Auch wenn diese, bis auf die Erziehungsreform, sich im ersten Schritt auf die entsprechende Änderung der Verfassung beschränkten und die für die Umsetzung erforderliche Sekundärgesetzgebung noch komplett aussteht, schufen diese Reformansätze von Peña Nieto, die er ohne eine kooperations- und kompromissbereite Opposition nicht hätte vorantreiben können, die Grundlage für die internationale Aufmerksamkeit und Anerkennung und die Perzeption von Mexiko als einem reformfreudigen Land.

So wird die US-amerikanische interreligiöse „Appeal of Conscience Foundation“ Staatspräsident Peña Nieto im September mit dem Preis des „Staatsmann 2014“ auszeichnen und begründet dies mit seiner „starken Führung“ und seiner Fähigkeit „schwierige Entscheidungen“ zu treffen. Mit dieser Auszeichnung befindet sich Peña Nieto in der illustren Gesellschaft u.a. von Nicolás Sarkozy, Luiz Inácio Lula da Silva, Michail Gorbatschow, Vaclav Havel und Angela Merkel.

Zu Beginn des Jahres unternahmen Regierung wie Kongress verschiedene Anstrengungen, um das mexikanische Diplomatische Corps und die in Mexiko vertretene internationale Gemeinschaft auf eine offensive Darstellung der erreichten Erfolge einzuschwören. Dies soll die Grundlage für Mexiko als einen „internationalen Akteur mit einer höheren Verantwortung“ schaffen.

Für geraume Zeit in den medialen Hintergrund trat dabei die Sicherheitsproblematik des Landes, die sich nicht allein auf die reine Drogenkriminalität oder die Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Drogenkartellen reduzieren lässt. Die (gewalttätige) Alltagskriminalität macht den Menschen in allen Teilen des Landes zu schaffen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Parallel hierzu spitzte sich jedoch die Konfliktsituation in Mexiko derart zu, dass diese Ereignisse die internationale Offensive der Regierung zu überlagern drohen, da es ge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO
PROF. DR. STEFAN JOST

Februar 2014

www.kas.de / mexiko

rade solche Ereignisse sind, die auch in einer internationalen, nicht gerade prioritär nach Lateinamerika oder Mexiko schauenden Presse Nachrichtenwert haben.

Der versuchte Strategiewechsel

Mit ihrem Amtsantritt im Dezember 2012 versuchte die Regierung einen Strategiewechsel in der Politik der inneren Sicherheit umzusetzen. Während unter der Vorgängerregierung nahezu jede Verhaftung oder sonstige Erfolge der Sicherheitskräfte im „Drogenkrieg“ aus dem Präsidentenplast verkündet oder kommentiert wurden, wurde nunmehr „die Dezibelzahl bei der Kriminalitätsbekämpfung heruntergefahren“(So das mexikanische Monatsmagazin Nexus, Juli 2013, S.16). Die Berichterstattung in den Medien ging in den ersten Monaten der neuen Regierung deutlich zurück. Erfolge führte die Regierung auf eine bessere Koordination der Sicherheitskräfte und eine bessere Aufklärungsarbeit zurück

Die Situation in den einzelnen Bundesstaaten ist dabei sehr unterschiedlich. Auch darf nicht verkannt werden, dass die Medien sehr verschiedenen Einflüssen bei der Berichterstattung, sei es durch die Organisierte Kriminalität selbst oder Regierungsstellen der Bundestaaten ausgesetzt sind. Die Form und Intensität der Maßnahmen sind dabei naturgemäß sehr unterschiedlich. Dies reicht, so Journalisten im persönlichen Gespräch, von vorgefertigten Meldungen durch die Banden an die Medien bis hin zu dem Umstand, dass Sicherheitskräfte nicht mehr mit Blaulicht und Sirenen zum Einsatzort fuhren.

Die Zahlen der Regierung, die mit einem Sinken der Mordraten argumentierte, wurden von Beobachtern bezweifelt, vor allem wurde darauf hingewiesen, dass ein leichter Rückgang bereits im letzten Jahr der Calderón-Regierung zu verzeichnen war.

Diese mediatische Minimierung war jedoch nur von kurzer Dauer. Wesentlichen Anteil daran hatte sich seit Herbst 2013 zuspitzende Entwicklung in Michoacán.

Konfliktherd Michoacán und die „autodefensas“

Der an der Pazifikküste gelegene Bundesstaat Michoacán ist seit Jahren einer der konfliktivsten, da für die Produktion wie Drogenrouten von einer hohen strategischen Bedeutung. In den vergangenen Jahren hatten sich dort die „Tempelritter“ (Los Caballeros Templarios“ festgesetzt, ein Drogenkartell, das mittels Gewalt, Einschüchterung und einer tiefgreifenden Korruption weite Teile des Staates in seine Hände gebracht hatte. Michoacán stand immer mehr für das Beispiel eines „failing state“ in der mexikanischen Republik. Auch offiziell wurde „Staatsversagen“ eingestanden.

Ende 2012, Anfang 2013 gründeten sich in Michoacán die „autodefensas“, d.h. bewaffnete Bürgerwehren, mit dem erklärten Ziel, die Sicherheit der Bürger angesichts des Staatsversagens in die eigene Hand zu nehmen. Die Existenz dieser „autodefensas“ ist inzwischen aber nicht auf Michoacán begrenzt, Schätzungen gehen davon aus, dass solche Gruppen in etwa 13 mexikanischen Bundesstaaten bestehen. Zudem besteht das offizielle „Exportangebot“ dieser „autodefensas“, die erklärt haben, in jede Ortschaft zu gehen, deren Bürger sie dazu einladen.

Nicht zu verwechseln sind diese „autodefensas“ mit der auf gesetzlicher Grundlage operierenden „kommunitären Polizei“ („policías comunitarias“), die vor allem in indigenen Gemeinschaften bestimmte Ordnungsaufgaben parallel zu den staatlichen Organen wahrnehmen.

Bereits im Oktober vergangenen Jahres gingen diese „autodefensas“ mit klaren Ansagen hinsichtlich ihres Verhaltens in die Öffentlichkeit. Die „Rückeroberung“ Michoacáns war erklärtes Ziel.

Die „autodefensas“ sind dabei auch dem von ihnen vehement dementierten Verdacht ausgesetzt, zumindest partiell Instrument eine verdeckten Kartell-Krieges zu sein, sprich, von außerhalb von Michoacán operierenden Drogenkartellen zur Destabilisie-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO
PROF. DR. STEFAN JOST

Februar 2014

www.kas.de / mexiko

rung der „Tempelritter“ eingesetzt zu werden, um diese Route übernehmen zu können.

Dies zu beurteilen ist von außen unmöglich, aber auch nicht gänzlich auszuschließen. Erkennbar ist jedoch, dass das positive Echo, das die „autodefensas“ in Michoacán, aber auch in anderen Teilen Mexikos erfahren, und das dabei zum Ausdruck kommende Gewaltpotenzial vorrangig Ergebnis jahrelanger alltäglicher persönlicher Erfahrungen von Angst, Erpressung, Entführung, Folterung und Ermordung von Angehörigen und Nachbarn ist. Zugrunde liegt die Erfahrung, dass der Staat weg sieht, und beim Versuch ihn einzuschalten klar wird, dass weite Teile staatlicher Einrichtungen (Bürgermeister, Polizisten, Richter, Staatsanwälte) auf der Gehaltsliste der Drogenkartelle stehen.

Im Dezember 2013 begann die bis in den Januar anhaltende Eskalation der Auseinandersetzung. Die „autodefensas“ und die „Tempelritter“ lieferten sich über Wochen einen Kampf „Ortschaft um Ortschaft“, wobei die „autdefensas“ immer mehr Kommunen besetzten. Staatliche Sicherheitskräfte spielten dabei über Wochen kaum eine Rolle.

Schnell stellte sich auch die Frage nach dem Verhältnis dieser „autodefensas“ zu den nationalen Behörden. Zumindest in der Öffentlichkeit war die Haltung der Regierung geraume Zeit nicht zu erkennen. Die Frage erscheint berechtigt, ob es sich bei diesen wochenlangen bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen um ein unkontrolliertes Spiel freier Kräfte handelt, oder ob dies nicht erst möglich wurde, weil die „autodefensas“ mit der zumindest stillschweigenden Duldung staatlicher Sicherheitsorgane rechnen konnten. Ob dabei, wie öffentlich diskutiert, der ehemalige kolumbianische oberste Polizeigeneral Oscar Naranjo, der zur externen Beratergruppe des Staatspräsidenten zählt, einen strategischen Einfluss ausgeübt hat, bleibt letztlich Spekulationen überlassen.

Nicht bestritten wird eine Finanzierung der „autodefensas“ von in Mexiko, aber auch außerhalb lebenden Mexikanern, diese soll sich allerdings auf „humanitäre Hilfe“ wie Lebensmittel und Medikamente beschränken.

Dabei bleibt offen, wie die „autodefensas“ an Waffen kommen, die allein dem mexikanischen Militär vorbehalten sind. Die Ausrüstung der „autodefensas“ dürfte kaum allein von deren Mitgliedern finanziert oder beschafft werden können. Der Chef der „autodefensas“ in Michoacán wurde unter Protest auch von Polizisten nach einem Hubschrauberunfall in der Klinik unter Polizeischutz gestellt.

Aus ministeriellen Äußerungen wurde interpretiert, dass sich die Regierung in Kontakt mit den „autodefensas“ befinde. Nach einigen Wochen entschloss sich die Regierung, nach offizieller Darstellung aufgrund eines Hilfeersuchens des PRI-Gouverneurs von Michoacán, nationale Sicherheitskräfte einzusetzen und die Auseinandersetzungen zu beenden. Nach einem massiven Einsatz meldete die Regierung die Besetzung der in Frage stehenden Kommunen. Der Einsatz der Sicherheitskräfte und das öffentliche Angebot von Staatspräsident Peña Nieto, die „autodefensas“ in staatliche Sicherheitsstrukturen einzugliedern, wurde begleitet von der Einsetzung eines der nationalen Regierung unterstellten „Staatskommissars“ mit weitreichenden Befugnissen in Michoacán. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Maßnahme wird von einigen Analysten in Frage gestellt.

Der „Pakt von Tepalcatepec“

Ende Januar unterschrieben Einheiten der „autodefensas“ zusammen mit der nationalen und der Regierung von Michoacán eine als „Pakt von Tepalcatepec“ bezeichnete Vereinbarung. Damit verbunden war eine als zeitlich begrenzt bezeichnete, aber nicht konkretisierte Legalisierung dieser Gruppen als „Einheiten ländlicher Verteidigung“. Die Namen der Beteiligten sowie deren Waffen werden registriert, die Verhafteten der „autodefensas“ unter Kaution freigelassen. Abgegeben werden müssen lediglich die Waffen, die der alleinigen Verwendung durch das Militär zustehen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO
PROF. DR. STEFAN JOST

Februar 2014

www.kas.de / mexiko

Dieser Pakt ist sicherlich ein erster Erfolg der Regierung. Dennoch wäre es verfrüht Entwarnung zu geben. Zum einen sind bislang nicht alle lokalen „autodefensas“ der Vereinbarung beigetreten. Zum anderen lassen die auch nach dem „Pakt von Tepalcatepec“ verlautbarten Stellungnahmen und die Besetzung weiterer Ortschaften erkennen, dass die „autodefensas“ an ihrer Linie festhalten wollen. Hier bieten unwägbare Entwicklungen jederzeit die Möglichkeit von Interpretationsspielräumen. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass die betroffenen Kartelle sich auf Dauer von diesen Regierungsmaßnahmen beeindrucken lassen. Die Halbwertzeit von Vereinbarungen könnte sich daher zeitlich als sehr begrenzt erweisen.

Selbst wenn es der Regierung gelingt, militärisch die Situation in Michoacán in den Griff zu bekommen, ist das Grundproblem damit weder in diesem Bundesstaat noch in anderen potenziell gefährdeten Bundesstaaten gelöst. Vor allem der Bundesstaat Guerrero dürfte dabei zunächst im Fokus stehen.

Mexikanische Beobachter sehen darüber hinaus das Entstehen der „autodefensas“ und deren staatliche Duldung bzw. Einbindung als gefährlichen Einstieg in eine „kolumbianische Entwicklung“ an. Gemeint ist damit die Erfahrung aus Kolumbien und das Aufkommen paramilitärischer Verbände.

Die „Sicherheitsfrage“ im nationalen politischen Kontext

Es drängt sich aktuell der Eindruck auf, dass die interne und internationale Perzeption der Regierung vorsichtig ausgedrückt nicht deckungsgleich erscheinen.
Das hat zum einen damit zu tun, dass jede Reformpolitik ihre je eigenen Gewinner und Verlierer hervorbringt und damit natürlich vor allem Widerstände produziert und diese nicht unwesentlich die nationale Perzeption der Regierung beeinflussen.

Trotz aller initiierten Reformen kann für die Regierung zum Problem werden, dass die strukturell positiven Auswirkungen dieser Reformen teils erst mittel- oder gar langfristig zu sehen sein werden, damit zur kurzfristigen politischen Rendite nicht taugen, während die kurzfristigen Belastungen wie Steuer- und Preiserhöhungen und die vielfältigen sonstigen Probleme des Landes und großer Teile seiner Bevölkerung für letztere die eigentliche Bewertungsgrundlage ihrer Regierung darstellen.

Der Regierung Peña Nieto bleibt im Wesentlichen nur das nahezu wahlfreie Jahr 2014 um diese thematische Perzeptionsüberlagerung zu verändern oder abzuschwächen. Mitte 2015 stehen in Mexiko wichtige Wahlen an: In 9 Bundesstaaten werden Gouverneure und Landesparlamente gewählt, vor allem aber wird die Abgeordnetenkammer nach drei Jahren komplett erneuert. Aktuell hat die PRI eine einfache Mehrheit in beiden Kammern und war von daher auf die Unterstützung zumindest einer der beiden großen Oppositionsparteien PAN oder PRD angewiesen. Sollte die Opposition 2015 in der Abgeordnetenkammer die Mehrheit bekommen und auch in den Bundesstaaten ihre Basis ausbauen können, stünde Mexiko vor einer Belastungsprobe des politischen Systems. Da zu diesem Zeitpunkt das Gros der Reformen auch in der Sekundärgesetzgebung umgesetzt wäre und die Opposition damit ihre nationale Verantwortung als erfüllt deklarieren könnte, wäre eine politische Blockadesituation nicht ausgeschlossen. Dies wäre dann die eigentliche Bewährungsprobe der Regierung Peña Nieto, da 2016, zwei Jahre vor den Präsidentschafts- und Kongresswahlen erneut Wahlen in 12 Bundesstaaten stattfinden.

Die innere Sicherheit auf der Regierungsagenda

Ob die Energiereform, deren Einzelheiten erst in den anstehenden Kongressberatungen zur Sekundärgesetzgebung für weitere Auseinandersetzungen sorgen werden, tatsächlich die "Mutter aller Reformen" ist, kann trotz der Bedeutung dieses Sektors durchaus mit einem Fragezeichen versehen werden.

Der Kontrast zwischen den Ankündigungen und Hoffnungen im Bereich der inneren Sicherheit und den tatsächlichen Entwicklun-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

MEXIKO
PROF. DR. STEFAN JOST

Februar 2014

www.kas.de / mexiko

gen geht zu Lasten der Regierung. So geriet das Projekt der im Wahlkampf angekündigten „Nationalgarde“ offensichtlich derart in die Mühlen der beteiligten Organe und Ministerien, dass sie aktuell nicht einmal in der in die Öffentlichkeit gelangten Minimalversion umgesetzt werden konnte.

Für die Regierung wird der Eindruck in der Öffentlichkeit zunehmend gefährlich, dass sie die Herausforderung der inneren Sicherheit und deren erkennbare Priorisierung auf der nationalen Regierungsagenda vernachlässigt habe. Die Regierung ist sich dessen bewusst geworden.

Neben ihrem Einschreiten in Michoacán hat sie wenige Tage danach ein Programm und einen Beauftragten der nationalen Regierung gegen die drastisch gestiegenen Entführungsfälle vorgestellt. Nach Berechnungen der Zeitung El Universal (29. Januar 2014, S.A11) gab es 2012 87.769 Entführungen, von denen nur rund 2% angezeigt wurden.

Erforderliche Prioritätensetzung

„The economist“ hat Mexiko in seiner Prognose für 2014 in seine Liste der Länder mit einem hohen „Risiko der Rebellion“ aufgenommen. Mexiko befindet sich danach in Nachbarschaft mit Argentinien, Brasilien Tunesiens, Ägyptens oder der Türkei.

Die Unruhen in Michoacán haben deutlich gezeigt, dass die Sicherheitsfrage abseits aller noch so breit angelegten Reforminitiativen mit aller Macht auf die Tagesordnung drängt und einer nationalen Priorisierung bedarf. Es bedarf Ansätzen, die alle staatlichen Ebenen, die nationale, bundesstaatliche und kommunale in den Blick nehmen.

Es wäre ungerecht von der Regierung zu erwarten, diese Problematik kurzfristig bewältigen zu können. Dies wird jedoch nicht verhindern, dass das Thema „Innere Sicherheit“ in den nächstes Jahr anstehenden Wahlen zum entscheidenden Thema werden dürfte.
Mit einer „política de gobierno“, d.h. einer kurzfristig angelegten Politik einer aktuellen Regierung, ist es daher nicht getan.

Mexiko braucht eine von einem breiten Konsens getragene „política de estado“, d.h. einer langfristig angelegten „Staatslinie“, die versucht dieses Problem in den Griff zu bekommen, oder, um realistisch zu sein, erkennbar zu reduzieren. Die hierfür erforderliche Transformation Mexikos ist die eigentliche „Mutter der Reformen“. Auch wenn die politische Götterdämmerung des „Pakt für Mexiko“ aus verschiedenen Gründen am Horizont aufleuchtet, wenn dieser Pakt die Sicherheitsproblematik Mexikos in Angriff nehmen würde, hätte er auch in Zukunft seine historische Berechtigung.