

August 2019

Länderbericht

Länderbüro Mexiko



Der lange Weg zur inneren Sicherheit

Auch die von der neuen Regierung eingesetzte „Nationalgarde“ wird der komplexen Sicherheitslage in Mexiko nur in Ansätzen gerecht

Hans-Hartwig Blomeier, Ann-Kathrin Beck, Natalia Arriaga

Mexiko hat mit großen Problemen im Bereich innere Sicherheit und Kriminalität zu kämpfen. Mit zentralisierten, militarisierten Strategien konnten die beiden vergangenen Regierungen das Problem nicht eindämmen, im Gegenteil, die Fallzahlen stiegen sogar. Auch wenn der aktuelle Präsident, Andrés Manuel López Obrador, im Wahlkampf 2018 eine Demilitarisierung angekündigt hat, ist das Herzstück seiner Sicherheitsstrategie, die Nationalgarde, ein föderales Organ mit fragwürdigem Mandat, das der komplexen Gemengelage in Mexiko kaum gerecht werden kann.

Ein vielschichtiges und fast unlösbares Problem

Auf den ersten Blick ist die Sicherheitslage in Mexiko dramatisch: 2017 wurden 32 000 Morde verübt¹, die Zahl stieg laut mexikanischem Statistikamt INEGI 2018 gar auf rund 36.000² und auch seit dem Amtsantritt der neuen Regierung im Dezember 2018 ist die Tendenz weiter steigend. Im Mai diesen Jahres wurde im Durchschnitt alle 4 Stunden und 14 Minuten eine Entführung gemeldet³, seit 2000 wurden 130 mexikanische Journalisten ermordet⁴. Was noch schlimmer wiegt, ist die Straflosigkeit: Schätzungen zufolge werden nur 6,8% der Delikte angezeigt, der Anteil der Straftaten bei denen es nie zu einer Verurteilung kommt, liegt bei 96,14%⁵.

Die Statistiken auf nationaler Ebene bilden jedoch nicht ab, dass die Problematiken auf lokaler Ebene durchaus unterschiedlich sind. Auch in der Hauptstadtregion mit über 23 Mio. Einwohnern ist die persönliche Gefährdung je nach Stadtteil und Uhrzeit unterschiedlich einzuschätzen, die wirtschaftlich wichtige Region des Bajío im mittleren Norden des Landes galt bis vor Kurzem als relativ ruhig, was sich aber insbesondere im Bundesstaat Guanajuato inzwischen dramatisch verschlechtert hat. Auch in anderen Teilen des Landes ist die allgemeine Unsicherheit und Bedrohung durch Kriminalität extrem hoch. In Tamaulipas ist jede Fahrt mit öffentlichen

Verkehrsmitteln ein Sicherheitsrisiko, viele Mädchen werden in die Zwangsprostitution verschleppt. In Michoacán beeinträchtigen die Bandenkriege der Drogenkartelle seit langem auch das Leben der Zivilbevölkerung. Die Akteurs- und Täterstrukturen sind enorm divers und entwickeln sich beständig weiter. Die ökonomische Situation der jeweiligen Örtlichkeit, rivalisierende Banden und die Verflechtung mit staatlichen Behörden bestimmen die jeweiligen Kriminalitätsstrukturen.

Während groß angelegte Drogen- und Bandenkriminalität in der medialen Wahrnehmung das Bild Mexikos beeinflussen, sind es vor allem Entführungen, Erpressungen und das „Verschwinden“ von Zivilisten, sowie Kleinkriminalität wie Sachschäden und häusliche Gewalt, die einen Großteil der Straftaten ausmachen. Diese Delikte werden von den Mexikanern auch als größte Sicherheitsrisiken wahrgenommen⁶. Hierbei gilt es die Zuständigkeiten im Föderalstaat zu beachten: Von insgesamt 213.096 Straftaten in 2017 hatten 94% ihren Ursprung und Effekt auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene und müssen somit dort nachverfolgt werden. Lediglich 6% waren Bundesdelikte (Verbrechen von nationaler Tragweite) und fallen somit in den Zuständigkeitsbereich der bisherigen Bundespolizei (Policía Federal)⁷.

Angesichts der Fallzahlen nimmt die Sicherheitsfrage einen sehr hohen Stellenwert in der mexikanischen Öffentlichkeit ein. Die Durchsetzungsfähigkeit, Leistung sowie letztlich die politische Akzeptanz von Präsident und Regierung werden wesentlich an diesem Thema gemessen. Die jeweilige nationale Sicherheitsstrategie, die pro sechsjährige Legislaturperiode erstellt wird, Ausrichtung und Maßnahmen der Sicherheitspolitik festlegt und die Chance bietet sich zu profilieren, steht deshalb im Zentrum der Aufmerksamkeit.

Mit Tradition: Militär im Inland

Die Sicherheitsstrategien der mexikanischen Regierungen seit 2006 setzten unterschiedliche Schwerpunkte, konzentrierten sich aber alle fast ausschließlich auf Maßnahmen auf nationaler Ebene⁸. Gemein ist ihnen außerdem, dass die Themen nationale und innere Sicherheit nicht trennscharf betrachtet werden; Das Militär unter der Leitung des Verteidigungsministeriums (Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA) und des Ministeriums der Marine (Secretaría de Marina, SEMAR) werden seit langem auch für die innere Sicherheit des Landes eingesetzt und spielen hierbei sogar eine zentrale Rolle.

Vor und um die 2000er war die Sicherheitslage in Mexiko recht stabil, was insbesondere auf der starken Vormachtstellung der Partido Revolucionario Institucional (PRI) und einer symbiotischen Koexistenz von Drogenkartellen und Regierungsstrukturen beruhte. Unter der Regierung von Vicente Fox, die von 2000 bis 2006 erstmals von der Partido Accion Nacional (PAN) gestellt wurde, sank die Kriminalitätsrate sogar.

Die Zäsur kam mit der PAN-Administration unter Felipe Calderon. Vor dem Hintergrund des US-amerikanischen Kampfes gegen die Drogen, begann dieser 2006 mit harter Hand gegen das organisierte Verbrechen durchzugreifen. Er setzte sich für die Stärkung der Bundespolizei ein und reformierte das mexikanische Strafrecht. Am bekanntesten wurde er jedoch dafür, dass er zur Bekämpfung der Drogenkartelle, „das Militär auf die Straßen schickte“⁹. Dies führte zwar zu kurzzeitigen Erfolgen, allerdings begannen sich in der Folge die bis dahin recht stabilen

Kartellstrukturen zu zersetzen. Fehden zwischen Drogenbossen der zweiten Generation, sowie Entführungen und Schutzgelderpressungen als alternative Einkommensquellen nahmen zu und die Gewalt im Land diversifizierte sich.

Dieser Trend verschlimmerte sich unter der anschließenden PRI-Regierung unter Enrique Peña Nieto weiter. Mit dem Versprechen den „offenen Krieg“ gegen die Kartelle zu beenden, realisierte dieser zwar ab 2012 einige institutionelle Änderungen in der Sicherheitsstruktur, wie zum Beispiel eine Überführung des Sicherheitsthemas in das Innenministerium und zusätzliche Mittel für die lokalen und bundesstaatlichen Polizeikräfte, allerdings mit nur mäßigem Erfolg. Außerdem wurden der Bundespolizei in erheblichem Maße Mittel gekürzt. Hinzu kam, dass viele lokale Regierungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Parteizugehörigkeiten das Thema Sicherheit politisierten und eine koordinierte Sicherheitsstrategie mit Regierungen anderer Parteien offen konterkarierten.

Neue Regierung, neue Strukturen

Bereits im Wahlkampf sprach sich der im Dezember 2018 vereidigte, aktuelle mexikanische Präsident Andrés Manuel López Obrador (AMLO) für einen Paradigmenwechsel in der öffentlichen Sicherheit und eine Demilitarisierung aus. Auch in seiner nationalen Sicherheitsstrategie, die im Mai dieses Jahres offiziell verabschiedet wurde, werden Präventionsmaßnahmen, die Einbeziehung der Bevölkerung, die Professionalisierung der Polizeikräfte und die bessere Koordination auf allen Ebenen angekündigt. Allerdings bleibt das Dokument weitestgehend hypothetisch und unkonkret. Selbst die vorgeschlagenen „spezifischen Strategien“ sind generisch und bilden kein umfassendes Konzept. Es fehlen klare Maßnahmen, Ziele und Indikatoren zu deren Messung¹⁰. Nur ein konkretes Projekt erhält derzeit Ressourcen und Aufmerksamkeit: Die neu gegründete Nationalgarde (Guardia Nacional).

Inzwischen Herzstück und medialer Dauerbrenner zum Thema Sicherheit in Mexiko, war dieses Organ ursprünglich dazu vorgesehen, mit Kräften des Militärs die Verbrechensbekämpfung zentral zu

organisieren, lokale zivile Polizeikräfte zu unterstützen und die Sicherheit der mexikanischen Bürger zu garantieren. Öffentlichkeit, Opposition und nationale wie internationale Beobachter befürchteten jedoch die mangelnde Vorbereitung und Ausbildung von Militärs in den Bereichen Schutz der Zivilbevölkerung, geringe Rechenschaftspflicht und Menschenrechtsverletzungen. Das im Mai verabschiedete Gesetz zur Nationalgarde setzt deshalb nach Insistieren der PAN als wichtigste Stimme der Opposition ein explizit ziviles Mandat voraus¹¹. Das Organ ist offiziell dem Ministerium für Sicherheit und Zivilschutz unterstellt (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, SEGURIDAD), setzt sich aber neben Kräften der dort angesiedelten Bundespolizei, aus entliehenen Kräften der Militärpolizei von SEDENA und der Marinepolizei von SEMAR zusammen. Auch der erste Kommandant, Luis Rodríguez Bucio, ist ein ex-Militär. All dies lässt große Zweifel am zivilen Mandat aufkommen.

Nicht nur die Opposition, auch die Vereinten Nationen (VN) äußerten Bedenken an der Ausbildung und den Kapazitäten der Nationalgarde. Um dies und ein menschenrechtskonformes Vorgehen zu gewährleisten, unterzeichneten die VN-Menschenrechtskommissarin Michelle Bachelet und Präsident AMLO im April ein Abkommen, das zusagt, dass die VN Mexiko bei der Ausbildung und Beratung der Nationalgarde unterstützen¹².

Es bleibt unklar, was genau das Mandat der Nationalgarde, die Sicherheit der Bürger, beinhaltet. Als föderales Organ kann sie eigentlich nur bei Bundesdelikten eingreifen. Doch da diese nur einen Bruchteil der Kriminalität im Land ausmachen, sollte das Organ auch für die Unterstützung von örtlichen Sicherheitskräften auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene zuständig sein. Die genaue Koordinierung und Abstimmung dessen muss im Einzelfall angepasst werden, allerdings gibt es hierzu noch immer keine Verhaltens- und Prozessprotokolle.

Die Komplexität des Mandats erhöhte sich im Juni zusätzlich, als der US-amerikanische Präsident Donald Trump im Zuge der Migrationsdebatte weitere Strafzölle ankündigte, sollte Mexiko als

Transitland nicht substanzielle Schritte zur Grenzsicherung im Norden und Süden unternehmen. Nach Abschluss der Verhandlungen wurde von der mexikanischen Regierung zu diesem Zwecke unmittelbar die Verlegung von 6.000 Kräften der Nationalgarde an die Südgrenze, vor allem zu Guatemala, angeordnet. Weitere 15.000 Kräfte sollen ebenfalls zu diesem Zweck noch an die Nordgrenze zu den USA versetzt werden¹³. Somit wurden zwar die von Trump angedrohten Zölle verhindert, allerdings fügte die Regierung kurzfristig und ohne ersichtliche Strategie einen weiteren Punkt zum Aufgabenbereich der Nationalgarde hinzu, was deren Handlungsfähigkeit bei der eigentlichen Verbrechensbekämpfung vorerst einschränken wird.

Entsendung der Nationalgarde, aber wie?

Die ersten Einsatzkräfte der Nationalgarde wurden bereits am 30. Juni verpflichtet. Geplant war, 53.000 Nationalgardisten in den Bundesstaaten mit den höchsten Mord- und Kriminalitätsraten einzusetzen (Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Veracruz, Ciudad de México und Guerrero). Nach September sollten im ersten Jahr zwei weitere Wellen mit ca. 8.000 und 20.000 Kräften folgen, die sich auf 150 von 255 Koordinierungszellen im Land verteilen¹⁴.

Nach ersten offiziellen Berichten der Regierung, die am 13. August vorgestellt wurden, sind bereits 56.000 Kräfte im Einsatz¹⁵. Hierbei ist zu beachten, dass dies hauptsächlich ehemalige Mitglieder der Militär- und der Marinepolizei (SEDENA und SEMAR) sind, was auch daran liegt, dass es bei der Bundespolizei (Policia Federal) im Juli zu Streiks und Rücktritten aus Protest gegen die Pläne der Regierung kam. Ein Großteil der finanziellen Mittel und die komplette Ausbildung werden über SEDENA abgewickelt. Die ersten Einsatzkräfte haben lediglich eine Kurzeinführung von sieben Wochen erhalten, die weiteren Ausbildungskurse dauern fünf Monate. Inwiefern die VN tatsächlich an den Trainings beteiligt sind, ist bisher nicht bekannt. Gleichmaßen ist unklar, wie viele Kräfte genau die medizinischen und physischen Einstufungstests durchlaufen haben. An den

eigentlich obligatorischen Vertrauenstests (controles de confianza), die die Integrität und Seriosität von Staatsdienern in der Verbrechensbekämpfung feststellen sollen, haben bisher nur 13% der Einsatzkräfte teilgenommen¹⁶. Auch wenn die Aussendung in die Koordinierungszellen mit den höchsten Kriminalraten begonnen werden sollte, ist bei der aktuellen Verteilung unklar, ob pro-Kopf-Verbrechen oder absolute Verbrechen herangezogen wurden und inwiefern die ad-hoc-Entsendung von mehr als 6.000 Einsatzkräften zur Sicherung der Südgrenze und Überwachung der Migrationsproblematik die Verteilung beeinflusst hat. Des Weiteren folgt die Abstimmung mit den Sicherheitskräften vor Ort derzeit keinen bestimmten Protokollen.

Implikationen und wie es weitergehen kann

Trotz des formal deklarierten zivilen Mandats, handelt es sich bei der Nationalgarde derzeit um ein hauptsächlich militärisches Organ, dessen Aufgaben, Strategie und Abstimmungsprozesse nicht klar definiert sind. Es werden immer mehr Bundespolizisten in die Nationalgarde versetzt. Wenn dies weiter fortschreitet, und davon ist auszugehen, ist es gut möglich, dass die Bundespolizei komplett aufgelöst wird. Dieses Vorgehen und die offensichtliche zunehmende Militarisierung haben weitreichende Implikationen. Mit dem Einsatz des Militärs befindet sich der mexikanische Staat somit bereits auf der höchsten Eskalationsstufe. Versagt die Nationalgarde gibt es keine höhere Instanz mehr um durchzugreifen.

Darüber hinaus hat ein militärisches Organ fast ausschließlich kontrollierende und patrouillierende Funktionen. Um Straftaten zu verhindern bzw. begangene Straftaten zu verfolgen ist jedoch präventive bzw. repressive Polizeiarbeit erforderlich. Dazu hat die Nationalgarde weder Ausbildung noch Kapazitäten. Diese Aufgaben verbleiben weiterhin bei den lokalen und bundesstaatlichen Polizeikräften, die im besten Falle, wenn vor Ort geeignete Abstimmungsprozesse gefunden werden, von der Präsenz der Nationalgarde profitieren, im schlimmsten Falle aber in Konkurrenzsituation

treten, sich ihrer Zuständigkeiten entsagen oder Budgetkürzungen hinnehmen müssen.

Letzteres ist mehr als wahrscheinlich, da derzeit keine konkreten Pläne und vor allem keine weiteren Finanzmittel für die Stärkung, Ausbildung und Professionalisierung von zivilen Sicherheitskräften vorliegen. Die Tatsache, dass die veranschlagten Ausgaben für die öffentliche Sicherheit 2019 erstmals unter 1% des BIPs liegen und damit auf Tiefstwerten seit 2008 sind¹⁷, ist angesichts der Sicherheitslage besorgniserregend. Mittel, die bisher zumindest einem Teil der lokalen Polizeikräfte zur Verfügung standen sind in realen Werten in diesem Jahr um 22% zurückgegangen¹⁸.

Ein weiterer ursprünglicher Grund für den Einsatz des Militärs in Fragen der inneren Sicherheit, ist das hohe Ansehen, das dieses bei der Bevölkerung nach wie vor genießt¹⁹. Allerdings könnte dies zum Problem werden, denn angesichts der geringen Ausbildung, des unklaren Mandates und der überhasteten Einsetzung der Nationalgarde sind Fehlritte absehbar und somit ein Vertrauens- und Ansehensverlust zu befürchten.

Die aktuellen Entwicklungen sind symbolisch für einen Kurswechsel in der Sicherheitspolitik Mexikos. Diese orientiert sich allerdings erneut nicht an einer langfristigen Problemlösung, sondern bestenfalls an einem sechsjährigen Wahlzyklus. Präsident AMLO zeigt zwar (und betont dies auch bei jeder Gelegenheit), dass er mit den Politiken seiner Vorgänger aufräumen will, allerdings kann er bisher kein stringentes Konzept vorweisen, vieles scheint überhastet und improvisiert. Die mangelnde Klarheit über Mandat, Aufgaben und Strukturen der Nationalgarde sorgen für Bedenken, eine Entmilitarisierung findet nicht statt. Auch wenn nicht ernsthaft erwartet werden konnte, dass sich allein durch einen Regierungswechsel die Sicherheitslage signifikant verbessern würde (wie dies AMLO immer wieder im Wahlkampf suggerierte), sind die eingangs erwähnten steigenden Mordziffern und auch die sich geographisch weiter ausbreitende Sicherheitsgefährdung Probleme, die nun in die unmittelbare und direkte Zuständigkeit dieser Regierung fallen. An diesen Zahlen müssen sich AMLO und die Regierung messen lassen, jenseits

aller Bemühungen durch statistische Darstellungen ein milderer Bild zeichnen zu wollen.

Unstrittig ist aber auch, dass es durchaus Erfolgsbeispiele auf lokaler Ebene gibt. Dort wo politischer Wille und ein stringentes Konzept vorhanden sind, sowie eine langfristige Strategie implementiert wurde, sind auch Erfolge bei der Verbrechensbekämpfung möglich. Wenn gute Ausbildung und Professionalisierung von Polizeikräften, das Ineinandergreifen von unterschiedliche Einheiten, die Einbindung der Judikative und die Verbrechensprävention und -investigation stärker in den Fokus gestellt werden,

sind Erfolge möglich. Aufgrund knapper Ressourcen und des mangelnden Interesses der Bundesregierung wird die Übertragung dieser Erfolgsbeispiele jedoch noch viel Kraft, Zeit – und leider auch menschliche Leben kosten.

Die organisierte Kriminalität und die inzwischen weit diversifizierten „Geschäftsmodelle“ der Drogenkartelle hingegen, werden nur durch massive nationale und internationale Anstrengungen einzudämmen sein. Doch auch in diesem Bereich ist bisher leider nicht erkennbar, wie dies auch nur in Ansätzen gelingen soll.

- ¹ Homicide Dataset 2019, United Nations Office on Drugs and Crime, 2019. https://dataunodc.un.org/GSH_app
- ² Comunicado de Prensa Núm. 347/19, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 25.07.2019. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>
- ³ Reporte sobre delitos de alto impacto, Observatorio Nacional Ciudadano, Mai 2019. <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/reporte-mayo.pdf>
- ⁴ Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa. Article19, 20.11.2018. <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- ⁵ Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. México Evalúa & Friedrich-Naumann-Stiftung, August 2019. <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>
- ⁶ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 25.09.2018.
- ⁷ Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 26.10.2018. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2018/doc/cngspspe_2018_resultados.pdf
- ⁸ Una estrategia de Seguridad Pública para proteger a la ciudadanía. Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2018. <http://www.consejomexicano.org/multimedia/1525283658-211.pdf>
- ⁹ Ebd.
- ¹⁰ Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Estado de México. 16.05.2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019
- ¹¹ Ley de la Guardia Nacional, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 27.05.2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf
- ¹² Afrontar las desapariciones forzadas es el problema central en México, insta Michelle Bachelet. Centro de Información de la ONU – CINU México, 09.04.2019
- ¹³ México se comprometió con EU a frenar migración con Guardia Nacional, dice Ebrard. Milenio Digital, 07.06.2019, <https://www.milenio.com/politica/marcelo-ebrard-estos-fueron-los-acuerdos-para-quitar-aranceles>
- ¹⁴ Guardia Nacional tendrá 65 mil militares en su primer año. Manuel Espino, El Universal, 11.06.2019, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/guardia-nacional-tendra-65-mil-militares-en-su-primer-ano>
- ¹⁵ Guardia Nacional quedará consolidada para la protección de los ciudadanos, afirma presidente López Obrador. Presidencia de la Republica, 13.08.2019. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/guardia-nacional-quedara-consolidada-para-la-proteccion-de-los-ciudadanos-afirma-presidente-lopez-obrador?idiom=es>
- ¹⁶ Guardia Nacional: Situación de la Guardia Nacional. Guardia Nacional, 13.08.2019. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/guardia-nacional-quedara-consolidada-para-la-proteccion-de-los-ciudadanos-afirma-presidente-lopez-obrador?idiom=es>
- ¹⁷ Gasto Público en Seguridad: Una Mirada a la Ruta de los Recursos, CIEP & Observatorio Nacional Ciudadano, 11.06.2019. http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/06/ReporteSeguridad_CIEP_ONC_VF.pdf
- ¹⁸ Federación recorta gasto a policías municipales, El Informador, 28.07.2019. <https://www.informador.mx/Federacion-recorta-gasto-a-policias-municipales-l201907280001.html>
- ¹⁹ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 25.09.2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hans-Hartwig Blomeier
Leiter des Auslandsbüro Mexiko
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/mexiko
hans.blomeier@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

