

BAND 13

# Drogen, Dollars, Demokratie

## Herausforderungen durch den Drogenhandel in Mexiko und Brasilien

**Regine Schönenberg** Drogenhandel in Amazonien – Gefährdung der Demokratie durch korrupte und klientelistische Strukturen **Ivan Briscoe** Mexiko: Krieg an der Grenze **Wolfgang Hees** Währungsdrogen – ein System reproduziert sich: Drogendienste werden mit Drogen bezahlt **José Rosario Marroquin Farrera** Die Einbeziehung des Militärs bei der Bekämpfung des Drogen-

handels in Mexiko **Manuel Pérez Rocha** Mexikos gescheiterter Krieg gegen die Drogen im Schatten der Nordamerikanischen Allianz für Sicherheit und Wohlistand (SPP) **Laurie Freeman** Ein Déjà vu: Die Drogenpolitik zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten **Ignacio Cano** Über das Phänomen der sogenannten Milizen in Rio de Janeiro





# **DROGEN, DOLLARS, DEMOKRATIE**

Drogen, Dollars, Demokratie  
Herausforderungen durch den Drogenhandel in Mexiko und Brasilien  
Band 13 der Reihe Demokratie  
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung  
© Heinrich-Böll-Stiftung 2009

Übersetzungen: Theo Bruns, Bärbel Diehlmann, Birgit Kolboske  
Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)  
Druck: agit-druck

ISBN 978-3-86928-002-8

Bestelladresse in Deutschland:

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE  
BAND 13**

**Drogen, Dollars, Demokratie**  
Herausforderungen durch den  
Drogenhandel in Mexiko und Brasilien

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**



# INHALT

Vorwort und Einleitung	7
<b>Regine Schönenberg</b> Drogenhandel in Amazonien – Gefährdung der Demokratie durch korrupte und klientelistische Strukturen	13
<b>Ivan Briscoe</b> Mexiko: Krieg an der Grenze	20
<b>Wolfgang Hees</b> Währungsdrogen – ein System reproduziert sich: Drogendienste werden mit Drogen bezahlt	26
<b>José Rosario Marroquín Farrera</b> Die Einbeziehung des Militärs bei der Bekämpfung des Drogenhandels in Mexiko	32
<b>Manuel Pérez Rocha</b> Mexikos gescheiterter Krieg gegen die Drogen im Schatten der Nordamerikanischen Allianz für Sicherheit und Wohlstand (SPP)	42
<b>Laurie Freeman</b> Ein Déjà vu: Die Drogenpolitik zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten	50
<b>Ignacio Cano</b> Über das Phänomen der sogenannten Milizen in Rio de Janeiro	60



# VORWORT UND EINLEITUNG

In 2008 hat der in Mexiko sich seit zwei Jahren zuspitzende Drogenkrieg einen neuen Höhepunkt erreicht: 5.630 Menschen fielen ihm allein im vergangenen Jahr zum Opfer. Nicht nur die internationale Öffentlichkeit ist über die erschreckenden Ausmaße alarmiert; auch US-amerikanische Sicherheitsorgane sehen die Demokratie als gefährdet an. In 2009 setzt sich die Welle der Gewalt uneingeschränkt fort. In den ersten zwei Monaten dieses Jahres wurden im Durchschnitt täglich 19 Menschen ermordet.

Eine erfolgreiche Bekämpfung der Drogenkartelle scheitert nicht zuletzt an den korrupten staatlichen Sicherheitskräften. Der mexikanische Präsident Felipe Calderon räumt inzwischen selbst ein, ein Großteil der Polizei sei korrupt. Die mexikanischen Drogenkartelle sind sogar in der Lage – gegen Cash – Demonstrationen zu mobilisieren, wie in den letzten Wochen gegen den Einsatz des Militärs im Landesinneren. Der Drogenkrieg ist damit nicht nur ein schwerwiegendes Sicherheitsproblem, sondern fordert den Staat und seine Institutionen an sich heraus. Die Drogenkartelle könnten sich möglicherweise zu einer Gefahr für die mexikanische Demokratie entwickeln.

In den brasilianischen Großstädten, allen voran in Rio de Janeiro, fordern die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Drogenkommandos einerseits und zwischen den Drogenkommandos und der Polizei (und mitunter auch dem Militär) andererseits immer mehr Todesopfer. Seit 2005 haben so genannte Milizen, also selbsternannte Sicherheitskräfte, die sich fast ausschließlich aus ehemaligen oder aktiven Polizisten zusammensetzen, den Konflikt verschärft. Zahlreiche Milizen verdienen sogar selbst am Drogenhandel. Im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte hat der Drogenhandel in den brasilianischen Armutsvierteln parallele Machtstrukturen entstehen lassen, in denen das Gewaltmonopol des Staates und mit ihm der Rechtsstaat außen vor gelassen werden.

Im Laufe der vergangenen zehn Jahre hat sich der Drogenhandel in Lateinamerika gewandelt, und mit ihm die politischen Diskussionen über ihn.

Die Menge der von den Behörden konfiszierten Drogen steigt von Jahr zu Jahr. 2005 entdeckten die Behörden 750 Tonnen Kokain in einer einzigen Ladung!<sup>1</sup> Trotz dieser Fahndungserfolge nimmt das Angebot an Drogen auf dem lateinamerikanischen Kontinent nicht ab.

Sowohl die Preise als auch die Anbaufläche in den drei Andenländern (Bolivien, Kolumbien, Peru) waren in den vergangenen Jahren gleich bleibend. Verbesserte Anbaumethoden konnten hingegen die Produktion erheblich steigern. Zudem wurden neue Handelsrouten aufgebaut, so wird z.B. Kokain aus den Anden heute verstärkt über Argentinien und Brasilien via Westafrika nach Europa transportiert.

---

1 Ricardo Vargas (TNI): Handout auf der Konferenz von Caritas International «Drogenkonsum: Neue Formen, neue Antworten, neue Politik» am 21.1.09 in Berlin.

Der Handelsweg in die USA geht zum allergrößten Teil über Mexiko. Schätzungen zufolge werden 15% des mexikanischen BIP durch den Drogenhandel erwirtschaftet. Annähernd 500.000 Mexikaner sollen im Drogengeschäft tätig sein.

Ähnlich wie in der legalen Wirtschaft hat sich im Drogenhandel mit der Globalisierung eine Machtverschiebung vom Produzenten (Kolumbien) zum Drogenhändler (Mexiko) vollzogen. Mexikanische Kartelle kontrollieren heute bis zu 90% des Kokainhandels in die USA und sind zunehmend auch auf dem südamerikanischen Markt aktiv. In Kolumbien und Zentralamerika funktionieren gut konsolidierte Mafiastrukturen mit klarer Verbindung in die Politik.

## **Der Einfluss der Drogenökonomie im Rahmen der Globalisierung**

Zum einen wird an diesen Entwicklungen immer deutlicher, dass die organisierte Kriminalität die Spielregeln der neoliberalen Marktwirtschaft viel schneller, eleganter und perfekter gelernt hat als die legalen Ökonomien. Offene Grenzen wurden sofort genutzt, ohne die Notwendigkeit, vorher langwierig Gesetze und Verwaltungsabläufe zu ändern. Gleichzeitig sind illegale Transaktionen im Kommunikationszeitalter viel leichter und anonymer abzuwickeln, wie z.B. die mit dem Drogenhandel eng verwobene Geldwäsche. Ähnlich wie in legalen transnationalen Konzernen ist auch im organisierten Verbrechen eine Tendenz zur Machtkonzentration bei gleichzeitiger Produkt- bzw. Branchendiversifizierung festzustellen. Und dabei geht es nicht nur um das Miteinander von Geldwäsche, Waffen-, Menschen- und Drogenhandel, sondern auch um eine zunehmende Mischung von legalen und illegalen Geschäften.<sup>2</sup>

Auch in diesem Zusammenhang haben die Debatten um neue Einflussphären und Kontrollmöglichkeiten der Staaten auf die Marktwirtschaft wieder an Aktualität gewonnen. Den Staaten entgehen durch die illegale Ökonomie enorme Steuereinnahmen, während gleichzeitig durch die Strukturen des organisierten Verbrechens (u.a. mit eben diesen finanziellen Mitteln) klientelistische Systeme aufgebaut oder erneuert werden, die eher patriarchal oder feudalistisch denn demokratisch organisiert sind. Gerade in Regionen, in denen der Staat bisher wenig präsent war und ist, wie in den von den Hauptstädten weit entfernten Grenzregionen oder in den Armutsvierteln der Städte haben die klientelistischen Strukturen für die Bewohner oft die zuverlässigeren Systeme sozialer Sicherung bedeutet. Solche Systeme sind allerdings traditionell stark auf die Verknüpfung von Macht und Territorium angewiesen. Im Zuge der Globalisierung sind diese Systeme in unterschiedlicher Weise in die Krise geraten, an der mexikanischen Nordgrenze etwa ist es bereits durch den Auf- und Ausbau der Maquila-Industrie und der dadurch bedingten massiven Zuwanderung zu einer Fragmentierung der Gesellschaft gekommen.

Die augenblickliche Eskalation der Situation an eben dieser Grenze wie auch die zunehmende Gewalt in der Amazonasregion sind u.a. ein Resultat der Globalisierung des Drogenhandels. Globalisierung meint in diesem Fall: die Tendenz weg von den traditionellen Drogenbaronen hin zu einer viel dezentraleren Machtstruktur, wo nirgendwo alle Fäden zusammenlaufen, und damit einhergehend auch der mangelnde Bezug zwischen Patriarchen und Vasallen bzw. Beschützten.

<sup>2</sup> Literaturtipp: Moises Naím: Das Schwarzbuch des Organisierten Verbrechens, München 2005.

Essentiell für den Erfolg des Drogenhandels in großem Stil ist in jedem Fall die enorme Korruption der lokalen und teilweise nationalen Behörden und Sicherheitskräfte.

### **Eintritt in die illegalen Ökonomien als Reaktion auf die nicht erfüllten Erwartungen an die Demokratisierung**

In zahlreichen lateinamerikanischen Ländern hat die parlamentarische Demokratie in den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts entweder Militärdiktaturen (z.B. Chile, Argentinien, Brasilien) oder revolutionäre Prozesse und Bürgerkriege (in Nicaragua, El Salvador, Guatemala) abgelöst. Fast alle Demokratien Lateinamerikas erfüllen die formalen Kriterien von freien Wahlen und Gewaltenteilung. Fundamentale Grundrechte, wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit als auch die Pressefreiheit sind nicht uneingeschränkt gewährleistet. Und in einigen Territorien, wie z.B. in brasilianischen Armenvierteln, üben die dort herrschenden Drogenkommandos direkten Einfluss auf die Kommunalwahlen aus. Die Tatsache, dass diese illegalen Parallelgesellschaften auch Jahrzehnte nach der Rückkehr zur Demokratie (noch) existieren, wirft die Frage auf, ob es sich bei ihnen tatsächlich um ein vorübergehendes Überbleibsel aus vorherigen undemokratischen Herrschaftsformen handelt. Unter Umständen besteht eine strukturelle Inkompatibilität zwischen den demokratischen Strukturen auf Bundes- und Landesebene und den auf wirtschaftlicher und militärischer Macht beruhenden lokalen Verhältnissen.

Ferner hatte sich die Bevölkerung von der Wiedereinführung der Demokratie neben der politischen Teilnahme und Inklusion auch ökonomische und soziale Inklusion und damit Umverteilung versprochen. Diese Erwartungen wurden zum großen Teil nicht erfüllt. Auf der politischen Ebene ist das bereits erwähnte Fortbestehen klientelistischer Strukturen (besonders in armen und ländlichen Regionen) ein Ergebnis – ökonomisch und sozial ist Lateinamerika nach wie vor der ungerechteste Kontinent der Welt, die Schere zwischen arm und reich, zwischen chancenlos und «erfolgreich» weit geöffnet.

Für einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung ist der Staat in ihrem Alltag kaum erfahrbar oder wird als repressive Kraft wahrgenommen. Hier haben Strukturen des Drogenhandels leichtes Spiel. Besonders für mittellose – und damit perspektivlose – Jugendliche bedeutet der Drogenhandel die Möglichkeit, in wenig Zeit viel Geld zu verdienen und über Waffenbesitz auch unmittelbar Macht ausüben zu können.

Neu ist in jüngster Zeit die Auflösung der alten Trennung in Produktions-, Transit- und Konsumentenländer. Immer stärker werden lokale Drogenmärkte entlang der gesamten Handelsroute aufgebaut und gerade Jugendliche selbst zum Konsum animiert. In Zentralamerika werden die Dealer z.T. in Drogen bezahlt.

### **Die Suche nach erfolgreichen Ansätzen im Kampf gegen den Drogenhandel**

Besonders in den USA steht nach wie vor die Vernichtung der Produktion im Zentrum der offiziellen Anti-Drogen-Politik. Diese Politik erweist sich zunehmend als sinnlos und ökologisch riskant, bedeutet doch der massive Pestizideinsatz in den Produktionsregionen eine enorme Umweltbelastung, eine deutliche Einschränkung für

die Nahrungsmittelproduktion und die starke gesundheitliche Gefährdung der dort lebenden Bevölkerung. Außerdem bleiben die Drogengelder kaum in den Produktionsregionen, die in der Regel hohe Armutsstatistiken aufweisen.

Reformen von Justiz und Polizei und Versuche zur Eindämmung der Korruption stehen zunehmend häufiger auf der Agenda zur Bekämpfung von Drogenhandel und organisiertem Verbrechen, allerdings oft halbherzig, weil mit ungenügenden Mitteln ausgestattet, oder hilflos angesichts der ungeheuren Summen, die im Spiel sind.

Angesichts dessen und angesichts der aktuellen Eskalierung der Drogenkriege gewinnen andere Vorschläge einer Anti-Drogen-Politik an Gewicht, so die um eine teilweise Legalisierung des Handels und die völlige Entkriminalisierung des Konsums auf der einen Seite und die Stärkung sozialer Netze und lokaler Gemeinschaften zur Deeskalation der Gewalt in den besonders von Drogenkriegen betroffenen Gemeinden auf der anderen Seite.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat diese Entwicklungen zum Anlass genommen und im Oktober 2008 zwei Veranstaltungen zu diesem Thema durchgeführt. Die vorliegende Publikation basiert im Wesentlichen auf den aktualisierten Tagungsbeiträgen, die (z.T. leicht gekürzt) in vier Blöcken zusammengefasst sind:

## 1 Drogenhandel und Globalisierung – die neue Rolle von Grenzen und Grenzregionen

Regine Schönenberg, Politikwissenschaftlerin aus Berlin, analysiert in ihrem Beitrag die sich durch den Drogenhandel verändernden Strukturen in Amazonien, seit sich eine Kokain-Route von Kolumbien nach Surinam etabliert hat. Hier kann besonders gut die Übernahme traditioneller klientelistischer Strukturen beobachtet werden. Gleichzeitig werden die Herausforderungen an eine funktionierende Sicherheitspolitik Brasiliens beschrieben.

Ivan Briscoe (FRIDE, Madrid) beschreibt in seinem Beitrag am Beispiel der Grenze zwischen den USA und Mexiko die neue Globalisierung des Drogenhandels, in dem sich die Macht von den produzierenden Kartellen in Kolumbien zu den Vermarktungskartellen in Mexiko verschoben hat, die Sandwichposition Mittelamerikas auf der Drogenroute sowie die Verflechtungen zwischen Drogenhandel und Politik.

Wolfgang Hees (Caritas International) geht in seinem Beitrag auf die neue «grenzenlose» Währung ein: Drogendealer werden gleich in Drogen bezahlt, was u.a. dazu führt, dass der Drogenkonsum entlang der Handelsrouten in den letzten Jahren stark gestiegen ist. Dieser Beitrag gibt zugleich einen breiteren Überblick über die aktuellen Herausforderungen für die Drogenbekämpfung auch über die in dieser Publikation behandelten Regionen hinaus.

## 2 Die Politik der «Harten Hand» gegen den Drogenhandel – Resultate und Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation

In seinem Beitrag analysiert José Rosario Marroquín Farrera (Menschenrechtler aus Mexiko-Stadt) die Politik der «Harten Hand», mit der der mexikanische Präsident Felipe Calderon seit seinem Amtsantritt vor gut zwei Jahren gegen den Drogenhandel vorgeht. In dieser Zeit ist nicht nur die Zahl der Toten im sogenannten Drogenkrieg enorm gestiegen, auch die Zahl der Menschenrechtsverletzungen ist deutlich höher

geworden, vor allem aufgrund der starken Einbeziehung des Militärs, das für polizeiliche Aufgaben nicht ausgebildet ist, in die Drogenbekämpfung und damit in innenpolitische Angelegenheiten. In diesem Beitrag werden darüber hinaus die Veränderungen im Verhältnis zwischen Drogenmafia und mexikanischem Staat nach der Ablösung der 70-jährigen PRI-Regierung beleuchtet.

### 3 Wer verdient am Drogenhandel (und an der Politik der «Harten Hand»)?

Die gegenwärtige Politik der «Harten Hand» auf mexikanischer Seite wird unterstützt von dem in 2008 geschlossenen Abkommen zwischen Mexiko und den USA, der sogenannten Mérida-Initiative, in der viele hundert Millionen Dollar in militärische und polizeiliche Infrastruktur zur Drogenbekämpfung fließen. Manuel Pérez Rocha vom Institute for Policy Studies in Washington stellt in seinem Artikel die Merida-Initiative in den Zusammenhang der SPP. Seine These ist zum einen, dass der Freihandel zwischen zwei so ungleichen Partnern wie Mexiko und den USA die ökonomische Segregation in Mexiko weiter fördert, zum anderen weist er besonders auf den Zusammenhang zwischen dem Einsatz des Militärs für innenpolitische Belange und einer zunehmenden Kriminalisierung sozialer Bewegungen in Mexiko hin.

Laurie Freeman hat für das Washington Office on Latin America (WOLA) eine Analyse erstellt, in der sie die Merida-Initiative in einen breiteren Kontext der US-amerikanischen Antidrogen-Politik stellt und darüber hinaus auf die bedeutende Rolle des Waffenhandels von den USA nach Mexiko hinweist. Der Beitrag wurde für diese Publikation aktualisiert, war aber nicht Teil der Veranstaltung. Für uns ist er aufgrund des Perspektivwechsels interessant, weil er aus kritischer, zivilgesellschaftlicher, US-amerikanischer Sicht die Anforderungen an eine andere Drogenbekämpfungspolitik der USA stellt.

### 4 Parallele Machtstrukturen

Mit den großen Kartellen in Mexiko oder auch kleineren Organisationen in Brasilien bauen sich regional oder lokal Machtstrukturen parallel zu den staatlichen auf. Ignacio Cano von der Universität des Bundesstaates Rio de Janeiro beschreibt in seinem Beitrag eine dieser Machtstrukturen. Zum einen geht es um die Territorialität und die Anknüpfung an tradierte, klientelistische soziale Sicherungssysteme, zum anderen auch um die Entwicklung der Übernahme des Drogenhandels gerade durch diese paramilitärischen Gruppen.<sup>3</sup>

Diese Publikation kann das Thema nicht erschöpfend behandeln. Sie ist ein Beitrag zur Debatte um die leisen Bedrohungen der Demokratie in Lateinamerika, die sich auch aus der fehlenden staatlichen Sicherheitsgarantie für Bürgerinnen und Bürger ergibt.

---

3 In dieser Broschüre ist die Studie von Ignacio Cano nur in Auszügen abgedruckt. Die komplette Version «Vom Regen in die Traufe – Über das Phänomen der sogenannten Milizen in Rio de Janeiro» steht in der deutschen und in der portugiesischen Fassung auf [www.boell.de/weltweit/lateinamerika](http://www.boell.de/weltweit/lateinamerika) zum Download zur Verfügung.

Unser herzlicher Dank gilt allen Beteiligten: den Autorinnen und Autoren, den Übersetzerinnen und Übersetzern, den Mitarbeiterinnen des Lateinamerika-Referats und der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit der Heinrich-Böll-Stiftung.

Berlin, im Februar 2009

Barbara Unmüßig  
*Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung*

Annette von Schönfeld  
*Regionalreferentin Lateinamerika*

Sven Hilbig  
*Referent EU – Mercosur*

# Drogenhandel in Amazonien

Gefährdung der Demokratie durch korrupte und klientelistische Strukturen

*«Public security should not be seen as simply an empirically measurable phenomenon, but rather as a process of stabilization of positive expectations.»*

Luiz E. Soares

## Die Öffentliche Sicherheit in Brasilien

Die öffentliche Sicherheit gehört, genauso wie Trinkwasser, Schulbildung und Gesundheitsversorgung, zu den öffentlichen Gütern, die ein Staat bereitstellen sollte. Die Bevölkerung erwartet es von ihm, misst ihn an seiner Effizienz, diese bereitzustellen. Zumindest theoretisch ist das auch in Brasilien so, obwohl sich niemand darauf verlassen und seine eher klientelistisch geprägten sozialen Sicherungssysteme deshalb aufgeben würde.

Luiz Eduardo Soares hat sich seit Jahrzehnten mit dem Thema «Öffentliche Sicherheit» akademisch als Universitätsprofessor und praktisch als Sicherheitssekretär auf allen politischen Ebenen auseinandergesetzt. Sein persönliches Versagen bei der Umsetzung ambitionierter Pläne zur Wiederherstellung eines Grundpfeilers des Staates, sprich: des Gewaltmonopols, hat er in zahlreichen Publikationen analysiert (Soares 2000a, 2000b, 2007). Folgende Faktoren begründen seiner Meinung nach die Schwierigkeit, die notwendigen Reformen des Sicherheitssektors tatsächlich in die Wege zu leiten:

- die Über-Politisierung und opportunistisch-demagogische Ausbeutung des Themas durch die politische Klasse;
- der Widerspruch zwischen der Zeitlichkeit der Reformen und der politischen Zeit, geprägt durch Wahlkämpfe;
- der Widerspruch zwischen dem Tempo der Reformen und den Erwartungen und der Nachfrage der Öffentlichkeit, geprägt von einer verzweifelten Lage der Unsicherheit;
- die selektive Rekonstruktion der Forderungen der Bevölkerung durch die Medien, die die öffentliche Unsicherheit spiegeln, so zu einer «Kultur der Angst» beitragen und den Spalt zwischen Notwendigkeiten und eingeleiteten Reformen noch größer erscheinen lassen;
- die Art und Weise wie die bürgerschaftliche Kultur Brasiliens, der Rechten wie der Linken, den intellektuellen und institutionellen Boden der «Öffentlichen Sicherheit» disqualifiziert;

- generelle Beschränkungen des brasilianischen Staates, was seine professionelle bürokratische Kultur anbetrifft;
- der hohe Organisationsgrad derjenigen politischen Kräfte, die jegliche Reformen verhindern möchten;
- die jüngste politische Geschichte Brasiliens, die durch das Amnestiegesetz von 1979 dazu beigetragen hat, dass die Polizeien nicht sofort den notwendigen Reformen unterzogen wurden und nun heterogene Kräfte beherbergen;
- die «profunde» politische Geschichte Brasiliens, der, bei aller transnationaler Vernetzung, autoritäre Grundwerte und diskriminierende Praktiken zu Grunde liegen (Soares 2007).

Welche Anstrengungen zur Bewältigung dieser Probleme wurden in den letzten zehn Jahren ausprobiert? In der zweiten Amtszeit von Fernando Henrique Cardoso versuchte sich die Regierung mit dem 1. Nationalen Sicherheitsplan an der Sicherheitsproblematik. Die Umsetzung scheiterte am unzureichenden Budget, mangelnder Konsequenz bei der durchgreifenden Reformierung des Sicherheitssektors und schlicht an Unkenntnis der Geschichte und der Querverbindungen des Apparats. Das Wahlkampfteam von Luiz Inácio Lula da Silva entwarf bereits 2002 einen ambitionierten nationalen Sicherheitsplan; nach Amtsantritt Anfang 2003 wurde anhand der finanziellen Ausstattung des für die Umsetzung verantwortlichen Sekretariats für Nationale Sicherheit schnell klar, dass der politische Wille zu tief greifenden Reformen des Sicherheitssektors fehlte. Trotzdem gibt es in allen Metropolen immer wieder Ansätze und Versuche, öffentliche Sicherheit herzustellen. Die Bildung von Sicherheitsräten, zusammengesetzt aus Vertretern der Sicherheitsorgane, des Justizapparates, der Menschenrechtsszene, des wirtschaftlichen Lebens, NGOs und Nachbarschaftsvereinen führt häufig zu überraschend positiven Ergebnissen.

## **Der Staat und das Organisierte Verbrechen**

Der Staat und das Organisierte Verbrechen haben diverse offensichtliche Berührungspunkte, wie die offene Korruption innerhalb von Teilen des Polizei- und Justizapparats, klientelistische Beziehungen mit Politikern, Geldwäscheaktivitäten, auch im staatlichen Bankensektor.

Diese Phänomene sind bekannt, und es liegen zahlreiche Erklärungen und Vorschläge zur Bearbeitung der jeweiligen Phänomene vor (Mingardi 1998). Was der Umsetzung aller rationalen Ansätze zur Polizeireform, Justizreform und Bankenreform entgegensteht, ist die weiterhin verbreitete Idee eines eher persönlichen Austauschverhältnisses zwischen brasilianischen Bürgern und Beamten. Das Konzept eines unabhängigen Staates, der im Kontakt mit seinen Bürgern die Rolle eines staatlichen Dienstleisters einnimmt, dessen Leistungen durch das Gehalt aus Steuergeldern bereits abgegolten sind, ist immer noch nicht die Norm. Diese Einstellung bereitet den Boden für die Toleranz von Praktiken, die in einem zweiten Schritt Raum für Kooperationen zwischen Systemen des Organisierten Verbrechens und staatlichen Organen bietet.

Mingardi (1998: 61ff.) beschreibt minutiös für São Paulo, wie diese Beziehungen zwischen beiden Systemen über die Ausübung des Gewaltmonopols auf klar definierten Territorien praktiziert und immer wieder neu ausgehandelt werden.

Durch die über Jahrzehnte gewachsene Institutionalisierung krimineller Beziehungen ist diesem System kaum beizukommen, wie u.a. die Kapitulation des Sicherheitssekretärs Luiz Eduardo Soares nach 500 Tagen im Amt in Rio de Janeiro eindrucksvoll veranschaulicht (Soares 2000a).

Folgende Elemente werden von Soares historisch entwickelt, die für diese Sackgasse verantwortlich sind: Nach der «abertura» 1988 (Redemokratisierung) wurden keine systematischen Anstrengungen unternommen, die Sicherheitsorgane zu säubern und zu demokratisieren, da das Amnestiegesetz von 1979 noch in Kraft war und die Angst vor einem erneuten Militärputsch noch Jahre lebendig war. Hinzu kommen Defizite bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Sicherheitssektor und bei den ideologischen Auseinandersetzungen zwischen linken und rechten Eliten, die eine mögliche Konsensbildung behindern. So sehen wir uns heute folgender Situation gegenüber: «There are different kinds of involvement: policemen can be full members of the criminal groups, sharing costs and benefits of this belonging; they can act as outside dealers, selling weapons and drugs apprehended at some other place; they can sell freedom and a chance to survive to suspects or even to innocent poor mostly African-Brazilian people, picked at random, kidnapped and threatened of death; or they can sell protection to traffickers, by providing them a free space to deal drugs, free from the risk of any unexpected police visit. (...) All of these kinds of compromise also imply brutality against the population of the shanty towns where drug dealers live, since random brutality is the easiest and stronger way for bad cops to impose their own conditions on the traffickers» (Soares 2000b).

Es entstanden Sicherheitsorgane mit verschiedenen Fraktionen, die wiederum über unterschiedliche «corporate identities» verfügen, horizontal wie vertikal sehr unterschiedlich vernetzt sind und häufig gegenläufige Interessen verfolgen. Es sind solche Sicherheitsorgane, die gleichzeitig eine harte Anti-Korruptionspolitik und Drogenmafiaverfolgung, eine enge Verquickung mit dem Drogenhandel und die aktive Teilnahme an para-staatlichen Milícias verkörpern können – je nachdem in welcher Abteilung man sich grade befindet. Die Frage, wie eine solche hybride Polizei- oder Justizbehörde reformiert werden könnte, vor allem, wenn man die jeweiligen Außenbeziehungen und Informations- und Einflussphären bedenkt, konnte bislang noch nicht befriedigend beantwortet werden.

## **Die Kriminalisierung gesellschaftlicher Räume im brasilianischen Amazonasgebiet**

Brasilien hat auch heute noch eine große und unübersichtliche Pionierfront, mit heterogener staatlicher Präsenz, ungeklärten Besitzverhältnissen und viel Raum für Phantasie. Der abstrakte Staat bleibt fern, und die Legitimität von Politikern wird an ihrer Effizienz und weniger an ihrer Gesetzestreue gemessen: «Rouba más faz» (er/sie stiehlt, aber arbeitet) bleibt die übliche Antwort auf Korruptionsvorwürfe gegen lokale Politiker/innen.

Die Wechselwirkungen zwischen rascher gesellschaftlicher Transformation und schlecht koordinierten nationalen und internationalen Regulationsansätzen hat im Amazonasgebiet besonders seit Mitte der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts zu einer steten Abnahme sozialer Kohäsion geführt. In der Praxis heißt das, dass komplexe und diversifizierte Überlebensstrategien, die ursprünglich das Überleben

## Exkurs: Die Nacht des Fischers in Abaetetuba, Pará, Brasilien

Dom Flávio, Bischoff eines Distriktes, der seit ca. 30 Jahren vom wirtschaftlichen Abstieg und seit ca. 10 Jahren vom Aufstieg des Drogenhandels geplagt wird, setzt weiterhin auf Integration. Obwohl er während des ganzen Jahres gegen den Drogenhandel wettet und sein Leben deshalb immer wieder bedroht wird, bemüht er sich in der Woche der Schutzheiligen der Stadt um vorurteilslosen Dialog und beschwört die Reste vergangener Einigkeit des Ortes herauf. Die Nachfahren der einstigen reichen Zuckerrohrschnapsfabrikanten, selber in alle nur vorstellbaren kriminellen Aktivitäten verstrickt (Zigaretten-, Benzin-, Kokain- und Waffenschmuggel), nehmen dann ihre traditionelle Rolle als «Patrão» ein und kümmern sich, gemeinsam mit den von ihnen gewählten Politikern, Gewerkschaften, NGOs und Kirchenvertretern um das Gemeinwesen der kleinen Stadt. Alle reden wieder miteinander und einigen sich auf soziale Programme, die Dom Flávio im kommenden Jahr umzusetzen versuchen wird. Den Höhepunkt der Woche bildet die «Noite do Pescador». Hier werden milde und oft sehr einfache Gaben (Torten, Fischernetze, Kunsthandwerk) der Bevölkerung für horrenden Summen (z.B. 50.000 Dollar für eine Torte) versteigert. Das Geld kommt aus dem Drogenhandel, die Steigernden legen, ganz wie in den alten Zeiten, die soziale Hierarchie fürs kommende Jahr fest, und Dom Flávio kann wenigstens einen Teil seiner Sozialprogramme verwirklichen. Vom Staat ist meist nichts zu erwarten, weder Drogenbekämpfung noch öffentliche Sicherheit noch ein neuer Sportplatz – also werden traditionelle Institutionen bemüht, um ein minimales soziales Gleichgewicht zu erhalten.

in der Region ermöglicht haben, im Rahmen aufeinander folgender Extraktionszyklen<sup>4</sup> zunehmend vereinfacht wurden (Schönenberg 2002b) und so die Vulnerabilität der Bevölkerungen zugenommen hat. Lange wurde Raubbau kaum sanktioniert; seit den 90er Jahren wurden dann plötzlich gängige Ressourcennutzungsstrategien kriminalisiert, ohne dass gangbare und verständliche Alternativen aufgezeigt wurden. Die schwachen Kontrollen trafen in erster Linie die «kleinen» Nutzer, da die großen Holz- und Viehbarone viel zu mächtig waren/sind, als dass man ihnen mit Strafbescheiden beikommen könnte. Gesetze, deren Inhalte nicht vermittelbar oder durchsetzbar sind, führen zu Gesetzesbrüchen und zur Korruption derjenigen, die sie durchsetzen sollten. So führten Regulationsversuche einerseits und Übernutzung andererseits häufig zur Mobilisierung bereits existierender klientelistischer Systeme und zur Stabilisierung gesetzesloser Netzwerke, die alternative Inklusionsangebote (Schmuggel, Drogenhandel, Geldwäsche etc.) zur legalen Gesellschaft anbieten. Zahlreiche Faktoren, wie hohe Migrationsraten, eine chaotische und fragmentierte Landrechtspolitik, nicht zu Ende gedachte Umweltauflagen und eine durch die Abwesenheit staatlicher Kontrolle beflügelte «free-raider»-Mentalität haben in relativ kurzer Zeit, in 20 Jahren, zur Zerstörung von ca. 20% des Tropenwaldes geführt, ohne

4 1880-1920 Kautschukboom, 1942-45 erneute Kautschuknachfrage, 1985 bis heute: Eisenerz und Energie in Form von Aluminium, Rinder und seit Jahrhundertwende: Soja.

dass spürbarer lokaler Wohlstand generiert werden konnte. Heute leben 70% der ca. 21 Millionen Amazonier in großen Städten wie Belém und Manaus und vielen mittleren, die alle unter hoher Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung, schlechter städtischer Infrastruktur und hohen Kriminalitätsraten leiden.

Diesen eher negativen Tendenzen stehen erprobte «best practices» im Naturressourcen-Management-Bereich, konsolidierte Indianerschutzgebiete, die Bildung städtischer Gesellschaften, amazonische Universitäten, einige effiziente Institutionen, auch im Umweltbereich, und eine lebendige Zivilgesellschaft gegenüber.

Wer das «Rennen» um die maßgeblichen Weichenstellungen für die Zukunft der amazonischen Gesellschaft gewinnen wird, hängt auch von den zahlreichen externen Akteuren der Zentralregierung und der Internationalen Kooperation ab, denen es selten gelingt, Entwicklungsstrategien vor Ort so zu vermitteln und wirklich partizipativ umzusetzen, dass sie von den lokalen Gesellschaften absorbiert würden.

Dementsprechend besteht die Gefahr, dass tendenziell lokale Netzwerke, auch diejenigen, die für Straflosigkeit und die Kriminalisierung des wirtschaftlichen Lebens stehen, zumindest in einigen Bundesstaaten wie Pará, Roraima und Mato Grosso die Oberhand gewinnen.

### **Und wenn nun noch Kokain hinzu kommt...**

Kriminelle Strukturen können beliebige Formen annehmen, sie können sich vergrößern oder schrumpfen, je nachdem, welche Alternativen gesellschaftlicher Integration zur Verfügung stehen. Der Charakter, den der kriminelle Raum annimmt, hängt jedoch auch von den Angeboten krimineller Aktivitäten ab: so existieren an den Landesgrenzen häufig tradierte Schmuggler-Netzwerke; im öffentlichen Bauwesen manipulierte Ausschreibungen; bei der Landtitulierung Korruption und Auftragsmord; bei der Naturressourcen-Nutzung Raubbau; und im Justizwesen Parteilichkeit bis hin zur Straflosigkeit. Dies sind alles Probleme, die einer Gesellschaft umso gefährlicher werden können, desto vernetzter und desto saturierter diese Strukturen sind. Für die spätestens seit Mitte der 90er Jahre im brasilianischen Amazonasgebiet sich ausbreitenden Routen des Internationalen Drogenhandels (Anden -> Europa) waren und sind die in der Region vorgefundenen kriminellen Strukturen attraktiv, da sie ihre Etablierung erheblich erleichtert haben. Gleichzeitig hat die Interaktion mit dem Internationalen Drogenhandel wesentlich zur Konsolidierung und Vernetzung lokaler krimineller Strukturen beigetragen und die politischen und juristischen Institutionen durch Korruptionsangebote in Millionenhöhe spürbar geschwächt. Die mit den hohen Verdiensten einhergehende Notwendigkeit, Staatsdiener zu bestechen und Geld zu waschen, hat wirtschaftliche Aktivitäten verzerrt und die Attraktivität gesetzestreuere Haltungen weiter eingeschränkt.

Da die Verquickung zwischen lokalen Wirtschaftsinteressen und politischer Repräsentation, auch auf Bundesebene, sehr hoch ist, kann davon ausgegangen werden, dass amazonische Politiker aktiv in den Drogenhandel verstrickt sind. Eine These, die für zahlreiche Politiker aller Ebenen spätestens seit dem Schlussbericht der CPI Narcotráfico (2000) nachgelesen werden kann und ohne spürbare Konsequenzen geblieben ist.

Für die lokalen Bevölkerungen, die im Umfeld wichtiger Transportrouten leben, trägt bereits die Verbreitung relativ kleiner Mengen, häufig in der Form von «pasta

base», zu steigenden Kriminalitätsraten und abnehmendem sozialen Zusammenhalt bei. Verglichen mit den im Süden Brasiliens erlebten Gewaltexzessen im Drogenmilieu sind die direkten Folgen des Drogenhandels durch Amazonien weniger spürbar als die Auswirkungen der oben beschriebenen Sekundäreffekte auf die politische Kultur der gesamten Region.

## Fazit

Beginnen wir mit der Frage: Wen repräsentiert der Staat und wie konstruiert er seine Legitimität? Brasilien befindet sich in einer Transitionsphase zwischen einer patrimonial begründeten Herrschaftsstruktur und moderner Staatlichkeit. Beispiele für beide Prinzipien werden praktiziert und an den Schnittstellen herrscht bestenfalls Sprachlosigkeit. Ebenso vielfältig, wie die lokal variierenden Diskurse zur eigenen Legitimierung, sind seine Verbindungen zu kriminellen Strukturen. So weisen die Verquickungen mit dem Staat in den süd-brasilianischen Zentren und dem brasilianischen Amazonasgebiet einige wichtige Unterschiede auf.

Der wohl wichtigste liegt in dem Grad der Transparenz beziehungsweise Unübersichtlichkeit der jeweiligen Zugehörigkeit zu Machtsystemen und Gewaltordnungen: Während in Amazonien jeder weiß, «who is who» innerhalb von staatlichen Institutionen wie im gesellschaftlichen Leben, die Handlungsoptionen klar sind und die Konsequenzen des eigenen Standorts dementsprechend berechenbar bleiben, ist die Verflechtung von «Gut und Böse» in Rio de Janeiro oder São Paulo soweit fortgeschritten und so unübersichtlich, dass der eigene kalkulierbare Handlungsspielraum minimal ist: An wen soll man sich noch wenden, wenn man mit staatlich sanktionierter Gesetzlosigkeit, wie im Falle der Milizen, konfrontiert ist und sich die Sicherheitsorgane als durchwachsen präsentieren?

Welche Auswirkungen könnte diese Tendenz der Unübersichtlichkeit auf die Stabilität von patrimonialen Sozialverträgen haben, die bislang weniger mit dem Staat konkurriert als diesen von unten abgesichert haben? Meiner Ansicht nach gibt es sowohl in den Metropolen wie in Amazonien Anzeichen für den Zusammenbruch verlässlicher, langlebiger klientelistischer Strukturen. Ersetzt werden sie in zunehmendem Maße durch auf kurzlebigen Profit ausgerichtete Raubsysteme, die der Bevölkerung keinerlei Sicherheit bieten können.

Für die zukünftige Entwicklung der Demokratie in Brasilien wird in diesem Zusammenhang die gleiche Frage bedeutungsvoll sein, wie bei uns in anderen Zusammenhängen: Wie viel demokratische Freiheit ist die Bevölkerung bereit aufzugeben, um in den Genuss öffentlicher Sicherheit im täglichen Leben zu gelangen?

**Regine Schönenberg** ist Politikwissenschaftlerin und lebt in Berlin.

## Literatur

- CPI Narcotráfico (2000): Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico, Relator: Moroni Torgan, Brasília.
- Mingardi, Guaracy (1998): O Estado e o Crime Organizado, São Paulo, IBCCrim.
- Mingardi, Guaracy (2007): O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado, in: Dossiê Crime Organizado, Estudos Avançados N.º 61, Set.-Dec. 2007, São Paulo.

- Schönenberg, Regine (2002a): Die Kriminalisierung gesellschaftlicher Transformationsprozesse – Der Fall des brasilianischen Amazonasgebiets, HSK-Report 9/2002.
- Schönenberg, Regine (2002b): Drug Trafficking in the Brazilian Amazon, Chapter 6 in: Globalization, Drugs and Criminalisation – Drug Trafficking, Criminal Organisations and Money Laundering Part 2, MOST/UN-ODCCP: 174-205.
- Soares, Luiz Eduardo (2000a): Meu casaco de general: 500 dias no front da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Cia. das Letras.
- Soares, Luiz Eduardo (2000b): The Meaning of Public Security and Police Reform for Brazilian Democracy, Speech at Columbia – Round-Table, on October 17th, 2000.
- Soares, Luiz Eduardo (2007): A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas, in: Dossiê Crime Organizado, Estudos Avançados N°. 61, Set.-Dec. 2007, São Paulo (<http://www.luizeduardosoares.com.br/>).
- Waiselfisz, Júlio Jacobo (2007): Mapa das mortes por violência, in: Dossiê Crime Organizado, Estudos Avançados N°. 61, Set.-Dec. 2007, São Paulo.

# Mexiko: Krieg an der Grenze

Die Bekämpfung des Drogenhandels, die besondere Bedeutung, die der mexikanischen Armee dabei zukommt, und die beständige Korruption staatlicher Behörden und Funktionsträger gehören zu den festen Bestandteilen der Drogenökonomie in Mexiko. Das Bemühen um eine drogenpolitische Zusammenarbeit zwischen Mexiko und den USA findet seinen aktuellen Ausdruck in dem vom US-Kongress im Juni 2008 verabschiedeten und als «Mérida-Initiative» bekannten Hilfspaket. Das beschreitet allerdings trotz eines Finanzvolumens von 400 Millionen US-Dollar allein im ersten Jahr keine neuen Wege. Bereits in den 1990er Jahren hatte es ein Kooperationsprogramm gegeben, für das die USA Ausrüstung bereitstellten und Spezialkräfte im Anti-Drogenkampf ausbildeten. Dennoch ist in den vergangenen Jahren und insbesondere seit der Amtsübernahme des konservativen Präsidenten Felipe Calderón im Jahr 2006 eine deutliche Zunahme der Gewalt im Zusammenhang mit den Drogen zu verzeichnen, die mittlerweile wahrhaft schauerliche Ausmaße angenommen hat. Zudem lässt sich – zumindest ansatzweise – eine Veränderung der Art der Gewalt feststellen, die in höchst besorgniserregender Weise das neue Paradigma des internen Konflikts widerspiegelt. Statt von Verbrechen sprechen Beobachter und Regierungsangehörige inzwischen von Aufruhr, Destabilisierung oder Drogenterrorismus.

Im vorliegenden Beitrag weise ich darauf hin, dass die Lösungen, die derzeit zur Bekämpfung dieser Welle von Verbrechen, Gewalt und Korruption zur Anwendung kommen, zwar oft gut gemeint sind, jedoch nicht ausreichen, um die neue Dynamik der Drogenökonomie und ihrer Hauptakteure, sprich dem Sinaloa-, dem Golf- und Tijuana-Kartell sowie einigen kleineren Drogenkartellen, zu erfassen. Im weiteren Verlauf verweise ich darauf, dass sich die Protagonisten des Drogenhandels bereits sowohl in den Gemeinden der US-Grenzregion als auch in staatlichen Einrichtungen – und insbesondere in denen, die für Sicherheit zuständig sind – verankert haben. Und ich vertrete die Auffassung, dass eine von den Streitkräften durchgeführte «Säuberung» in den «toxischen» Gemeinden (um hier einen neuen Lieblingsbegriff aus der Finanzwelt zu übernehmen) von Ciudad Juárez, Nuevo Laredo und Tijuana oder die Verhaftungen und Auslieferungen von Drogenbossen die tiefe Verwurzelung nicht ausreichend berücksichtigen, die der Drogenhandel und seine stets komplexen Verbindungen zu den staatlichen Einrichtungen geschlagen haben.

Zunächst ist jedoch erforderlich, diese seit Jahren andauernde, ungeheure Steigerung der Kriminalität in Mexiko bis in die Gegenwart zu erklären: eine Bilanz von 5.630 Toten im Jahr 2008, begleitet von einer scheinbar nicht enden wollenden Serie an Gräueltaten wie beispielsweise dem Terroranschlag bei einem Volksfest im September in Morelia (neun Tote), die Entdeckung von 24 geknebelten Leichen

(ausnahmslos Gärtner und Maurer) in einem Park in der Nähe des mexikanischen Hauptstadtbezirks, die Ermordung von vier hochrangigen Polizeibeamten im Mai und die Flut an enthaupteten oder verstümmelten Leichen, die auf öffentlichen Plätzen abgelegt werden, um Angst und Schrecken, die allgemein schon herrschen, noch zu vergrößern. Nicht zu vergessen der Tod des mexikanischen Innenministers Juan Camilo Mouriño, der bei einem «Flugzeugunglück» im November mitten in Mexiko-Stadt umkam – eben jener Minister, der mehrfach die Verwicklung von Sicherheitskräften in die Drogenkriminalität angeprangert hatte.

## **Der internationale Markt**

Der Ernst der Lage lässt sich auch an seiner geographischen Ausdehnung ablesen. Die Gewalt der mexikanischen Drogendealer ist bis in den Süden der Vereinigten Staaten vorgedrungen, in dem Maße, dass der Chef der US-Drogenbekämpfungsbehörde, der Falke John Walters, kürzlich entschied: «Entweder ergeben sie sich [die Drogendealer], oder sie sterben.» In Guatemala wiederum herrscht in vielen der östlichen Verwaltungsbezirke, vor allem im Petén, aufgrund der wirtschaftlichen Macht und der Gewalt des Drogenhandels der Ausnahmezustand, der die instabilen staatlichen Strukturen korrumpiert, die nach fast vierzig Jahren Bürgerkrieg im Grunde noch im Entstehen begriffen sind. Das Land ist, nach Aussage des guatemaltekischen Innenministers Francisco Jiménez, in einer Sandwichposition zwischen Kolumbien und dem wichtigsten Kokainhändler Mexiko, wo sich die Bemühungen, die Kartelle auszurotten, intensiviert haben (was allerdings noch nichts über deren Erfolg aussagt). Was das angeht, steht Guatemala nicht allein da: Haiti, Nicaragua, Honduras, die Dominikanische Republik, Venezuela, Peru, Ecuador und Brasilien sind ebensolche Kanäle, die zunehmend an Bedeutung gewinnen, um der Aufstandsbekämpfungskampagne der kolumbianischen Regierung zu entgehen, das Kokain zu vermarkten und die noch in Expansion begriffenen Märkte in Europa und Asien zu erschließen.

Folglich lässt sich die Wucht der mexikanischen Kartelle auch nicht klar von den Bedingungen eines internationalen illegalen Markts trennen, der sich ständig diversifiziert, seine Beziehungen auf den legalen Handel ausdehnt und sich trotz eines gewissen Rückgangs des Kokainverkaufs in die Vereinigten Staaten weiterhin bester Gesundheit erfreut. In diesem Kontext spielt die Grenze zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten eine Schlüsselrolle als wichtigste Handelsbrücke (nach offiziellen Einschätzungen gelangen 90% des in den USA konsumierten Kokains über diese ins Land). Tatsächlich hat sich die Machtbilanz innerhalb der internationalen Drogenökonomie zugunsten der mexikanischen Kartelle verschoben (auf Kosten der kolumbianischen, deren vorherige Vormachtstellung mit ihrer Hierarchie und dem Fast-Monopol von Pablo Escobar in den 1980er Jahren verknüpft war). Das erklärt sich größtenteils aus dieser Grenznähe, die finanziell und als Wettbewerbsvorteil heute mehr wert ist als die Drogenherstellung, die sich seit den Tagen des Medellín-Kartells im ganzen kolumbianischen Territorium fragmentiert hat. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass die Mexikaner in weit ausgedehnten Schmuggelnetzwerken präsent sind, wie beispielsweise in ihrer Verbindung zu den Methamphetamin-Labors im Großraum Buenos Aires, die kürzlich durch den Mord an drei argentinischen Unternehmern bekannt wurde.

## Gründe für die Gewalt in Mexiko

Dennoch reicht die wirtschaftliche Macht der mexikanischen Mafia allein als Erklärungsgrundlage nicht aus für das Ausmaß der Gewalt, das das Land derzeit erleidet. In seinem neuen Buch über das organisierte Verbrechen, *McMafia: Crime Without Frontiers*, schreibt Misha Glenny, dass kriminelle Gruppierungen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Interessen und ihrer öffentlichen Legitimierung ein gewisses Maßes an öffentlicher Sicherheit nutzen; oftmals stellen sie das letzte Bollwerk gegen die Anarchie dar, wie etwa im Fall Russlands in den 1990er Jahren. Wollen wir die grauenhaften Exzesse des mexikanischen Drogenhandels erklären, so fallen uns dabei drei entscheidende Faktoren ins Auge, die charakteristisch für bestimmte politische und wirtschaftliche Eigenheiten des Landes sind.

Erstens, die – recht erfolgreichen – Bemühungen der Behörden, die Syndikatsbosse zur Strecke zu bringen, hatten zur Folge, dass sich der Wettbewerb um den Zugang zum Binnenmarkt und den Lieferrouten verschärfte. Die verwickelten Allianzen und Missverständnisse zwischen dem Golf-Kartell und seiner paramilitärischen Kampfgruppe namens «Los Zetas» (die von ehemaligen, auf den Anti-Drogenkampf spezialisierten Elitesoldaten der mexikanischen Armee gegründet wurde), dem derzeit herrschenden Kartell von Sinaloa und den kleineren Gruppen, die sich mit diesen beiden eingelassen haben – zum Beispiel das Kartell der Familie Carrillo Fuentes in Ciudad Juárez – bilden den Hintergrund für viele Gewalttaten. So scheint das Massaker an 24 Männern in einem Park in der Nähe der mexikanischen Hauptstadt auf das Konto des Sinaloa-Kartells zu gehen und wurde von einer Gruppe ausgeführt, zu der auch lokale Polizeichefs gehörten, um Arbeiter zu bestrafen, die vom La Familia-Kartell aus Michoacan angestellt wurden, um einen «Drogentunnel» unter der US-Grenze her zu bauen. La Familia wird wiederum aufgrund seiner Machtposition bei vielen ortsansässigen Unternehmen, Lokalpolitikern und kommunalen Posten im Bundesstaat Michoacan für den Anschlag von Morelia verantwortlich gemacht. Ciudad Juárez, Tijuana und Nuevo Laredo sind am heftigsten von den Rivalitäten betroffen, was regelmäßige Feueregefechte und Massaker in diesen drei Städten zur Folge hat.

Zweitens, nach Auffassung namhafter Fachleute auf dem Gebiet des mexikanischen Drogenhandels, wie etwa Luis Astorga, bildet der jetzt herrschende interne Krieg einen Gegensatz zur einer langen Tradition des Verbrechens, die bis zu einem gewissen Grad von den staatlichen Behörden kontrolliert und überwacht wurde. Nach seiner Einschätzung hielten Polizei und Militär früher dem Präsidenten und seiner Partei, der PRI (Partido Revolucionario Institucional), die Treue und erhielten im Gegenzug einen gewissen außergesetzlichen Improvisationsspielraum: Die 1985 aufgelöste Geheimpolizei Dirección Federal de Seguridad wird als Zentrum dieses informellen Hanf-Kontrollsystems betrachtet. Diese Handhabung basierte natürlich auf einer vertikalen Loyalitätsstruktur und absoluter politischer Macht. Bereits vor 2000, dem Jahr, als das mexikanische Einparteiensystem ihr Ende an den Wahlurnen fand, hatte das organisierte Verbrechen seine Protektion von offizieller Seite verloren und sah sich insofern gezwungen, sich nach anderen Möglichkeiten umzusehen, Einfluss auf den Staat auszuüben. Gleichzeitig verlor die Zentralmacht ihren Einfluss auf die Bundesstaaten. Infolgedessen ist der Staat unfähig, koordinierte Maßnahmen gegen den Drogenhandel durchzuführen. Die Institutionen stehen nicht in einer

Auseinandersetzung mit der Kriminalität, sondern sind von ihr durchsetzt. Diese Darstellung trifft auch den Kern des aktuellen Problems. Die Korruption der lokalen Polizeikräfte ist das Pendant zum Verlust des vertrauten Umgangs der Zentralmacht mit den kriminellen Gruppierungen. Mit der durch diese Beamte existierenden Möglichkeit, sich zu verteidigen – die den Kartellen mit einem «Frühwarnsystem» dienen –, hat sich der Drogenhandel durch die Bestechung von Politikern und Bürgermeistern aller Parteien, den Besitz von lokalen Ämtern, die Aneignung von Unternehmen sowie enge Verbindungen zum legalen Privatsektor tief im kommunalen Bereich verwurzelt. Nach Aussage von Edgar Millán, dem im Mai ermordeten Chef der mexikanischen Bundespolizei, haben die «Zetas» ein Spionagenetz geknüpft, das sich aus Taxifahrern, Straßenverkäufern und lokalen Polizeibeamten rekrutiert. Der Ökonom Moisés Naim wiederum legt dar, dass legale Unternehmen, insbesondere in der Grenzregion, ohne zu zaudern gelegentlich Aufträge für die Kartelle ausführen: «Die Ökonomie der Drogen», sagt er, «hat das lokale und globale Wirtschaftsleben mit allen Fasern gepackt.» Dabei handelt es sich keineswegs um ein rein mexikanisches Phänomen: In Brasilien sind Drogen in Frucht-, Möbel-, Tiefkühlfleisch- und Kohleladungen beschlagnahmt worden, die von legalen Firmen verpackt worden sind. Und das kürzlich in Kolumbien beschlagnahmte Kokain im Wert von 200 Millionen US-Dollar war in Kinderknetmasse versteckt. Diese beiden Faktoren helfen, die Fragmentierung des Drogenhandels zu verstehen, seinen Kampf mit dem Staat und innerhalb des Staats und wie er sich auf geradezu feudale Weise Gebiete und Macht einverleibt.

Um die derzeitigen Gräueltaten zu erklären, muss man sich jedoch – drittens – auch mit der Bedeutung des enormen Handelsaufkommens zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten beschäftigen (900 Millionen US-Dollar täglich), insbesondere im Hinblick auf den Waffenimport. Schätzungsweise 90% der mexikanischen Waffen stammen aus den Vereinigten Staaten, darunter halbautomatische Sturmgewehre vom Typ AK-47, die man, ohne seine Personalien überprüfen lassen zu müssen, auf privaten Waffenbörsen kaufen kann. Dass Washington über ein schwaches Grenzkontrollsystem hinaus keine entsprechende Haltung zu diesem tödlichen Geschäft einnimmt, ist der am wenigsten kohärente Aspekt der Mérida-Initiative. Die grenzüberschreitenden industriellen Entwicklungs- und Wohnprojekte lassen vorsichtig ein stillschweigendes Einverständnis zwischen den großen Industrieunternehmen und der faktischen Macht in den Gemeinden im Norden Mexikos, zu der auch die Kriminalität gehört, erkennen. De facto sind die berüchtigten Frauenmorde, der «femicidio» von Ciudad Juárez, nicht von einem Wirtschaftszusammenhang zu trennen, der entstanden ist durch die Ankunft von Maquiladoras (Montagebetrieben) und jungen, armen Migrantinnen aus dem Süden sowie die extreme Ungleichheit und die daraus resultierende radikale Verschlechterung der Lebensverhältnisse in den Gemeinden. Das neue Megaprojekt der Region in Lomas de Poleo ist bereits in Verruf geraten, da sich unter seinen wirtschaftlichen Befürwortern verschiedene Auftragsmörder, politische Machthaber und die lokale Polizei befinden.

## Antworten und offene Fragen

Die Antwort, die die mexikanische Regierung für diese Geißel bereithält, ist hinlänglich bekannt: Militäraufgebot in den am stärksten betroffenen Städten als Konse-

quenz aus dem offenen Eingeständnis, dass die Polizei vor Ort unfähig und die Bundespolizei zu schwach ist, eine gründliche Säuberung und Reform von Gesetz, Verwaltung und Polizei, angekündigt von Calderón im September 2007 und durch das sogenannte «Acuerdo Nacional por la Legalidad y la Seguridad» («Nationales Abkommen für Legalität und Sicherheit») im August 2008 ratifiziert, sowie eine gewaltige Investition in neue Ausrüstung zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens mit Unterstützung der Vereinigten Staaten.

Ausgangspunkt für die meisten dieser Initiativen ist die in den Reihen der Sicherheitskräfte und der Justiz tief verwurzelte Korruption. Das fehlende Vertrauen in die Polizei in dieser Hinsicht ist spektakulär: «Wir können keine Sicherheit garantieren», erklärte der Innenminister vor dem Kongress. «Das organisierte Verbrechen hat die Polizei unterwandert.» Das Zurückgreifen auf eine militärische Lösung mag auf den ersten Blick unter dem Aspekt von Gerichtsbarkeit und Zuständigkeit falsch erscheinen, doch sollte man sich hier unbedingt noch einmal das Wesen der mexikanischen Streitkräfte vor Augen führen: Aufgrund der geopolitischen Situation des Landes, mit einem so viel stärkeren Nachbarn im Norden und anderen so viel schwächeren im Süden, ist das Hauptanliegen des mexikanischen Militärs immer schon eher die innere Sicherheit als die Verteidigung der Landesgrenzen gewesen. Zudem haben öffentliche Umfragen ergeben, dass das Militär eine der am meisten respektierten Einrichtungen des Landes ist – im Gegensatz zu den ausgesprochen schlecht beleumundeten Polizeikräften. Währenddessen lässt sich die erneuerte und vertiefte Beziehung zu Washington damit rechtfertigen, dass man die Natur des grenzüberschreitenden Handels und die Globalisierung der Drogenhandelsnetze erkannt hat; die Beteiligung der USA spiegelt eine verstärkte Zusammenarbeit wider, die an die Stelle der Souveränitätsbesessenheit getreten ist, die so lange die mexikanische Politik bestimmt hat.

Es lässt sich nicht leugnen, wie schwer die kriminelle Bedrohung in Mexiko wiegt und dass zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit Notstandsmaßnahmen geboten sind. Aber abgesehen davon, muss man sich mit der Frage beschäftigen, wie lange die militärische Intervention andauern soll und welche Auswirkungen diese auf die Soldaten selbst haben kann. Das Monatsgehalt eines einfachen Soldaten beläuft sich auf 500 US-Dollar (das seiner Vorgesetzten ist zwölf Mal so hoch), und die Versuchung, zum Komplizen des Drogenhandels zu werden, ist groß. Immerhin sitzt Mexikos ehemaliger Anti-Drogenbaron General José Jesús Gutiérrez Rebollo aufgrund seiner Verbindung zum Drogenhandel seit zehn Jahren im Gefängnis. Folglich bietet der militärische Korpsgeist keinerlei Garantie gegen die Korruption, wenn die Militärs eine dauerhafte und enge Beziehung zu einem lokalen Kontext aufbauen, der von den Kartellen unterwandert ist. In dieser Hinsicht ist der extrem hohe Grad an Desertation aus der Armee (rund 100.000 während der Amtszeit von Präsident Fox) ein Vorbote für das, was passieren kann, wenn das Militär seine Stützpunkte an der Grenze und in den anfälligsten Bundesstaaten befestigt.

Zudem gibt es noch zwei grundsätzliche Erwägungen, die nicht nur die Verdienste dieser Notstandsmaßnahme, sondern auch den gesamten Plan zur Drogenbekämpfung in Frage stellen. Wir konnten den schauerlichen Effekt beobachten, den die Politik der rollenden Köpfe in den Kartellen hatte. Die absehbare Ausdehnung dieser Strategie verspricht weitere Zersplitterung und Bandenkriege in den Reihen des Drogenhandels. Die Unfähigkeit, die Kartelle durch die Vernichtung ihrer Bosse

zu zerschlagen, verdeutlicht uns einmal mehr den zentralen Punkt des gegenwärtigen Drogenhandels in Mexiko: die Konsolidierung des grenzüberschreitenden und globalisierten organisierten Verbrechens auf kommunaler Ebene. Nach Aussage der mexikanischen Generalstaatsanwaltschaft befinden sich 80 Gemeinden in der Hand der «Narco» [der Drogenmafia]. Die lokalen Regierungen dieser Gemeinden neigen dazu, alternative Legitimationsformen zu suchen, und die aktuellen Beispiele aus Mexiko, Guatemala, Jamaika und Kolumbien (von Afghanistan ganz zu schweigen) vermitteln den Eindruck, dass sie ihr Kapital, ihre Gunst und ihre Macht auf eine Art und Weise handhaben, die sich erstaunlicher Beliebtheit erfreut, sodass ihr sogar die mutmaßliche Beteiligung an furchtbaren Gewalttaten nichts anhaben kann. Diese Orte sind keine «regierungsfreien Räume» wie es im militärischen Jargon der «neuen Bedrohungen» heißt, sondern «alternativ» regierte Räume. Die Veränderungen, die dadurch erforderlich werden, gehen weit über eine neue Polizei und eine rigorose institutionelle Säuberung hinaus.

Zweitens, die Wende, die der Drogenhandel in den vergangenen Jahren genommen hat, zwingt uns, ernsthaft darüber nachzudenken, was das für ein Konflikt ist, der das Land erschüttert. Der interne Krieg und der Widerstand der Kartelle finden zeitgleich statt und greifen auf die gleichen Aufstandstechniken zurück, die so brutal auch aus dem Irak bekannt sind. Dennoch verfolgt der Terror, der durch die Morde, Verstümmelungen und Folterungen verbreitet wird, nicht die Absicht, die Zivilbevölkerung zu unterwerfen, um sich anschließend die Macht anzueignen. Auch wenn es sich dabei um mexikanische und US-Lehrbüchern entnommene paramilitärische Strategien handelt, scheinen diese vielmehr das Ziel zu verfolgen, die staatliche Macht chronisch zu schwächen. Denn damit wird Chaos und innerstaatlicher Konflikt geschürt und die demokratische Debatte durch die Verbreitung eines Diskurses von Terror und Gegenterror untergraben. Das, was man in Ciudad Juárez beobachten konnte – die Auflösung einer integren Gemeinschaft und die Atomisierung einer kurzlebigen Klassengesellschaft –, scheinen die Kartelle nicht nur landesweit für Mexiko, sondern für ganz Mittelamerika geplant zu haben. Vermutlich ist es falsch, willkürlich von so etwas zu sprechen, aber unterm Strich erscheinen die Gewalttaten, die das Land zerstören, wie ein «defensiver Aufstand», ein Angriff auf die Obrigkeit, um Kontrollbereiche unter just dieser Obrigkeit beizubehalten. Es fällt schwer, sich vergleichbare Beispiele vorzustellen, und die Rettung Mexikos wird mit größter Wahrscheinlichkeit von Maßnahmen abhängen, die tragfähiger und einfallreicher sind als die derzeit verwendeten Initiativen.

**Ivan Briscoe** ist Forschungsprojektleiter in der Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) in Madrid.

# Währungsdrogen – ein System reproduziert sich: Drogendienste werden mit Drogen bezahlt<sup>1</sup>

Je nach Standpunkt finden wir heute drei Perspektiven, aus denen das Drogenphänomen betrachtet wird: die der Verbraucherländer (Europa, USA etc.), die der Anbauländer (Kolumbien, Afghanistan etc.) und die der Transitländer (Zentralamerika, Westafrika etc.). Aus der Einteilung in Konsumenten und Produzenten entwickelten sich in der Vergangenheit die Ansätze und Strategien der Drogenbekämpfung, die leider in vielen Fällen dogmatisch ihren Paradigmen folgen. Die Drogenbekämpfung setzt in ihrer nordamerikanischen Ausprägung derzeit noch auf konservative Strategien einer stark durch Bestrafung und Einschüchterung geprägten Taktik («harte Hand»), die über die letzte Drogendekade erfolglos war und sowohl zur Ausdehnung des Anbaus wie auch des Konsums geführt hat.

Unter den drei Geschäftszweigen des organisierten Verbrechens, die weltweit Gewinne von über 1000% versprechen – d.h. dem Menschen-, Waffen- und Drogenhandel –, ist der Drogenhandel der umsatzreichste. Die dabei erzielten Gewinne reichen, um einerseits Regierungs-, Zoll-, Justiz- und Polizeiapparate zu korrumpieren und andererseits private Armeen und Milizen aufzubauen, sie zu bewaffnen, in den Krieg zu führen und einen Sold zu zahlen, der deutlich höher ist als der vieler schlechter ausgestatteter Regierungstruppen.

Die Drogengeschäfte stellen aufgrund der mit ihnen verbundenen extra-legalen Strukturen (Paramilitärs, Kartelle, mafiöse Strukturen, fundamentalistische Parallelstaaten) sowohl in den Anbauländern – nachweisbar z.B. in Kolumbien oder Afghanistan – wie auch in den Transitländern – beispielsweise in Mexiko mit fast 6.000 Toten im Drogenkrieg allein 2008 – eine Gefahr für die dortigen Demokratien dar. Diese ergibt sich aus der militärisch-politischen wie auch der finanziell-korumpierenden Macht der Kartelle.

Der Zusammenhang zwischen Armut und Drogenökonomie wird in der Drogenbekämpfung vernachlässigt bzw. bei alternativen Programmen zur Anbaureduktion viel zu sehr auf die Anbauregionen beschränkt, anstatt die strukturellen Nachteile der Kleinbauern des Südens und Ungerechtigkeiten der WTO zu beheben. Dadurch

<sup>1</sup> Im Januar 2009 hat Caritas international in Berlin zusammen mit der Alice-Salomon-Hochschule, Partnern, Experten aus nationalen und multinationalen Organisationen und Regierungsvertretern einen internationalen Drogenkongress zum Thema «Drogen: Neue Formen, neue Antworten, neue Politik» durchgeführt. Dieser Beitrag greift einige dort beleuchtete Punkte auf, die den Kontext für die neue und schnell um sich greifende Tendenz der «Währungsdrogen» im internationalen Drogengeschäft bieten.

kommt es zu Luftballoneffekten (an der einen Stelle wird der Anbau reduziert, während an anderer Stelle ein neuer entsteht).

An den sinkenden Preisen von Opium, Heroin und Kokain lässt sich sogar eine Überproduktion ablesen. Das Angebot übertrifft die Nachfrage – und dies stärker als vor 10 Jahren. Eindeutiger lässt sich das völlige Scheitern der Strategien wie eines «war on drugs» oder des Ziels der letzten UN-Drogendekade «einer drogenfreien Gesellschaft» und der Wirkungslosigkeit der besonders von Europa propagierten alternativen Anbauprogramme nicht verdeutlichen: Drogen gibt es im Überfluss.

Einen neuen Weg, über den bisher ein Denkverbot verhängt zu sein schien, bietet die Legalisierungsdebatte. Sie basiert auf dem Verständnis, dass Drogen seit der Urzeit zur menschlichen Kultur gehören und wir lernen müssen, auch mit den Drogen umzugehen, die uns die Globalisierung beschert hat. Dieses kulturelle Lernen, das es in den verschiedenen Weltregionen ermöglicht hat, Alkohol, Tabak, Fliegenpilz, Coca, Haschisch etc. zu konsumieren und dabei gesellschaftlich integriert zu sein, könnte der Schlüssel zum Drogenphänomen sein: Wir müssen lernen, mit den Drogen zu leben.

Prohibition war bisher nie von Erfolg gekrönt. Die Legalisierung aller Drogen ist aber sicherlich eine Herausforderung, die nur schrittweise und auf der Basis internationaler Kooperation gelingen kann. Dann könnte sie erfolgreich sein.

Die Legalisierungsbemühungen bisher illegaler Drogen umfassen heute besonders die leichten Drogen wie Marihuana und Haschisch, werden aber zunehmend auch auf andere Drogen wie z.B. Ecstasy erweitert. Die jüngste Deklaration zur Legalisierung von Cannabis-Produkten, «Drogen und Demokratie in Lateinamerika – Aufbruch zu einem Paradigmenwechsel», wurde bis Anfang Februar 2009 von 17 Persönlichkeiten unterschrieben, unter ihnen z.B. der ehemalige Präsident Brasiliens, Fernando Henrique Cardoso, und der ehemalige mexikanische Präsident Ernesto Zedillo.

Die Deklaration geht von einem «verlorenen Krieg» gegen die Drogen aus und beschreitet den Weg hin zur Aufhebung der Illegalität, um die «Kollateralschäden» des Drogengeschäftes einzuschränken und den gefährdeten Demokratien eine Chance zu geben.

Derzeit breitet sich allerdings weltweit eine Tendenz aus, die in der Fachsprache als «Währungsdrogen» bezeichnet wird. Was verbirgt sich dahinter? In allen Stufen der Wertschöpfung, das heißt vom Anbau über die Verarbeitung, den Transport bzw. Schmuggel bis hin zur Weitergabe an lokale Verteilstrukturen und den Straßendealer werden die jeweiligen Dienstleistungen zunehmend direkt mit Drogen statt mit Bargeld entlohnt. Dieser Prozess hat verschiedene Ursachen und Ausprägungen; entscheidend hat aber das Überangebot an Drogen, ihr damit zusammenhängender Wertverfall und die daraus folgende fehlende Liquidität in den kriminellen Strukturen dazu beigetragen.

Beispielsweise kann man in Kolumbien, besonders in den von der FARC<sup>2</sup> kontrollierten Gebieten, heute beobachten, dass sowohl die Produzenten von Cocablättern wie teilweise auch die Produzenten der «pasta basica», der Kokainpaste, immer

2 Älteste und größte Guerilla Lateinamerikas, die sich heute weitgehend über Drogeneinnahmen finanziert und ihren politischen Anspruch weitgehend verloren hat.

häufiger durch Drogen bezahlt werden.<sup>3</sup> Für die Hersteller der «pasta basica» gibt es noch andere Zahlungsmittel: die notwendigen chemischen Grundstoffe für die Verarbeitung oder Schuldscheine. Diese Schuldscheine werden zum Beispiel auf den Namen des jeweiligen lokalen FARC-Kommandanten ausgestellt. Sie erfreuen sich allerdings nur sehr begrenzter Beliebtheit, denn sie gelten als hochgradig unsicher: Durch den Tod oder das Auswechseln der lokalen Kommandostrukturen werden sie wertlos. Ihre Akzeptanz basiert nur auf dem Druck der FARC-Strukturen und ist im gleichen Kontext wie Schutzgelderpressungen anzusiedeln.

Diese neuen Formen der Bezahlung sind ein Hinweis darauf, dass die kolumbianische Regierung mit ihrem Bemühen, den Banksektor und den Bargeldmarkt zu kontrollieren, erfolgreich ist. Einerseits werden Kontobewegungen sehr genau von den Finanz-, Steuer- und Drogenbekämpfungsbehörden beobachtet, andererseits führen die zahlreichen Straßenkontrollen am Rande der von der FARC kontrollierten Gebiete dazu, dass sich die zirkulierenden Bargeldmengen erheblich verringert haben. Die Kritik, dass sich die Kontrolle der Kontobewegungen nur auf die Guerillaorganisationen beschränkt und den paramilitärischen Bereich der «autodefensas»<sup>4</sup> großzügig übersieht, obwohl sie gleichermaßen in Drogengeschäfte verwickelt sind, sei hier nur am Rande erwähnt.

Diese Kontrollen sind nicht neu und haben in den vergangenen Jahren auch erschreckende Resultate produziert: Durch die Bezahlung mit Drogen ist in den Anbau- und Verarbeitungsgebieten der Cocablätter der Drogenkonsum von einer Ausgangsbasis gegen Null ganz erheblich angestiegen – überwiegend durch den Konsum der «Abfall»-Droge «paco» (für «**p**asta **b**asica de **c**ocaina», Kokainsulfat) oder «basuco» und Crack, die alle sehr schnell und hochgradig süchtig machen.

Auf dem Weg in die USA wird das Kokain zum großen Teil mit Kleinflugzeugen oder Schnellbooten transportiert. Die abgelegene und über ganze Landstriche fast menschenlose Miskitoküste im Osten von Nicaragua ist eine beliebte Landregion. Auf dem Landweg ist die Region wegen fehlender Straßen durch den Urwald nicht erreichbar und von daher auch schwer kontrollierbar – ein wichtiger Standortvorteil. Die Drogenpäckchen werden von aus Kolumbien kommenden Kleinflugzeugen abgeworfen und von den Küstenfischern geborgen. Der zuständige Bischof aus Bluefields und seine Pastoralmitarbeiter berichten seit langem, dass die Fischer kaum mehr Fische fangen. Das Geschäft mit den Drogenkartellen, die ihre Sendungen farbig kennzeichnen, sei wesentlich lukrativer, und so fische man heute überwiegend Kokain und liefere es bei den jeweiligen Kartellen ab. Auch die Übernahme aus Schnellbooten und die Anlieferung auf das Festland ist ein gewinnbringender Geschäftszweig.

Auch hier greifen die Ankäufer zunehmend auf Währungsdrogen zurück und bezahlen die Dienste entweder direkt mit der auf diesem Transportweg beliebten, da wasserunlöslichen Kokainbase oder auch mit Kokainhydrochlorid. Da sich Kokainbase wieder in «pasta basica» zurückführen lässt, findet man in der Region heute auch das Zwischen- oder Abfallprodukt «basuco» sowie Crack – Drogen, die früher an dem Umschlagplatz genauso unbekannt waren wie ihr Konsum. Mit der Bezah-

3 Im Fall der Cocabauern durch «pasta basica» und Crack, im Fall der Verarbeiter durch Kokain oder andere Drogen.

4 «Selbstverteidigungsgruppen» der Großgrundbesitzer und Industriellen.

lung durch Drogen ist der Drogenkonsum in der Region dramatisch angestiegen und findet besonders unter der verarmten indianischen Miskito-Bevölkerung und den kreolischen Sklavennachfahren viele Opfer – auch hier sind die ärmsten Schichten und die ethnischen Randgruppen am stärksten gefährdet.

Auf dem weiteren Weg Richtung Nordamerika passieren die Drogen den zentral-amerikanischen Raum, in dem sich die Jugendbanden «maras» oder «pandillias» mit dem Drogengeschäft befassen, den Weitertransport organisieren und den lokalen Markt versorgen. Bargeld ist knapp und die Polizeiüberwachung sowie die Stigmatisierung der Bandenmitglieder groß. Sie werden als Sündenböcke für alle gesellschaftlichen Probleme verantwortlich gemacht bzw. dienen der Ablenkung von staatlichem Versagen. In Honduras z.B. reichen alleine Tätowierungen aus, um von der Polizei verhaftet oder erschossen zu werden.

Während sie bei ihren Geschäften durchaus mit der Drogenwährung bezahlen, ist es den Bandenmitgliedern jedoch verboten, schnell abhängig machende Produkte wie «basuco» zu konsumieren. Andere Drogen und Alkohol zählen ohnehin zu ihrem Alltag. Da sie mit ihren Netzwerken sowohl den Drogentransit wie auch die Versorgung des lokalen Marktes mit Drogen inne haben, besteht durchaus das Interesse, neue Kunden zu gewinnen. Dafür setzen sie auch die Drogenwährung ein.

Migranten, auf der Suche nach dem Glück in den USA, sind eine leicht manipulierbare und anfällige Bevölkerungsgruppe. Häufig schon seit Monaten unterwegs und meist völlig unterkapitalisiert, gehen sie leicht auf Angebote ein, Drogen gegen Bezahlung weiterzutransportieren. Meist besteht diese Bezahlung aus einer Anteilzahlung der transportierten Drogen oder einer Lieferung von Billigdrogen für den direkten Straßenverkauf, die häufig selber konsumiert werden. Dieses Geschäft ist gefährlich, denn gerne werden die Kuriere gezielt verpöffen, um die Drogenpolizei abzulenken oder um korrumpierten Polizisten «Fahndungserfolge» zu sichern, die ihnen den Job garantieren. Ganz besonders für Frauen ist es ein gefährlicher Weg, denn sie werden oft über ihre Drogendelinquenz in die Prostitution geführt: als «Ausgleich» dafür, nicht verhaftet zu werden. Oder sie werden selber abhängig gemacht und müssen anschaffen gehen, um die eigene Sucht zu befriedigen.

Seit längerem führt der Weg lateinamerikanischer Drogen nach Europa nicht mehr überwiegend über Venezuela, sondern sie passieren zunehmend brasilianische Häfen, wo sie aufgrund der großen Handelsumsätze weniger auffallen, und nehmen dann den Umweg über Westafrika. Die westafrikanischen Staaten verfügen über geringere Kontrollmöglichkeiten in ihren Häfen, und die Kontrollbehörden sind korruptionsanfälliger. Besonders krass ist das Beispiel von Guinea-Bissau, einem Land, das dem Drogenhandel bis in die höchsten Regierungsämter verfallen ist und in dem Minister und Diplomaten bereits massenhaft aus ihren Ämtern entlassen werden mussten, da sie zu ungeniert mit Drogen «handelten».

Eine Vielzahl von westafrikanischen Arbeitsmigranten ist von dem Wunsch beseelt, nach Europa zu gelangen. Auf dieser Route haben die Währungsdrogen eine besondere Position erlangt. Während die großen Mengen an Kokain von Westafrika per Schiff Richtung Europa (besonders Spanien, Portugal, Italien, Niederlande) verschifft werden, sind es die Währungsdrogen, die, in Kondome verpackt, von mit dem Flugzeug reisenden Kurieren geschluckt werden (bis zu Mengen von über einem Kilogramm pro Person) und so Europa erreichen.

Diese Währungsdrogen waren ursprünglich die «Vergütungen» für Zoll- und Polizeibeamte, Schiffsbesitzer etc., die mitgeholfen haben, dass die Drogen bis nach Westafrika gelangten oder nach Europa weiter verschifft werden konnten. Doch auch hier gehen längst nicht alle Währungsdrogen auf die Weiterreise: Kokain, Crack, Designerdrogen etc., die es vor 10 Jahren in Westafrika noch gar nicht gab, verbreiten sich mit einer sehr hohen Geschwindigkeit, die auf eine gezielte Marktöffnung oder -erweiterung hinweist.

Insgesamt ist es bei der heutigen Situation auf dem Drogenmarkt sehr schwierig, von einer Intentionalität der Währungsdrogen zu sprechen. Nach der Zerschlagung der großen Kartelle – z.B. von Cali oder Medellín – ist der Drogenhandel heute sehr dezentralisiert, hochgradig flexibel, dynamisch und arbeitsteilig. Ein einzelner Akteur, der mit seiner langfristigen Planung gezielt Bevölkerungsteile als neue Konsumenten abhängig machen will und dafür die Währungsdrogen einsetzt, ist heute kaum denkbar.

So bestimmen nach dem heutigen Stand der Erkenntnis eng begrenzte lokale Ringe das Geschehen und können, wie bei den «maras» in Zentralamerika oder den mafösen Ringen um Drogen und Zuhälterei, daran interessiert sein, ihre regionalen Märkte durch die Währungsdrogen zu erweitern. In den meisten Fällen kann diese «Eroberung neuer Märkte» nur als ein Mitnahmeeffekt gesehen werden, der nicht ursprünglich beabsichtigt war, da sich der Markt an den Gewinnsteigerungen und daher an den zahlungskräftigsten Märkten wie USA und EU orientiert. Kostet ein Kilogramm Kokain im brasilianischen Amazonasgebiet noch rund 20 Tausend Euro, so steigt sein Preis bei der nächsten Etappe in Afrika «nur» auf 30 Tausend, aber in Europa dann auf bis zu 80 Tausend. Aber auch aus diesen kleineren Mitnahmeeffekten können trotzdem große Märkte werden, wie es das westafrikanische Beispiel zeigt.

In Nicaragua führten fehlende Regionalentwicklungsstrukturen sowie das Abfischen des Atlantiks durch industrielle Fischtrawler die Fischer in die Armut, die sie dann in die Arme der Drogenkartelle trieben – und durch die Währungsdrogen in deren Abhängigkeit.

Die Jugend Zentralamerikas – perspektivlos durch die Globalisierungsprozesse, denen sich als Alternative nur die Migration in die USA anbot – haben ihren eigenen Verhaltenskodex geschaffen und dabei die Möglichkeit ergriffen, die ihnen die Drogen boten.

Und das Beispiel Westafrika zeigt uns noch einmal deutlich: Die kriminelle Energie und die durch sie beflügelte Kreativität sind den Drogenbekämpfern weit voraus – dies gilt im Anbau mit seinem Überangebot wie auch im Transit auf immer neuen Wegen. Der Krieg gegen die Drogen lässt sich nicht gewinnen – außer man entzieht ihm sein Schmiermittel: den hohen Gewinn. Das aber ist nur mit der weitgehenden Legalisierung und einem staatlich kontrollierten Angebot innerhalb eines weltweiten Konzeptes möglich.

Drogenkonsum wird es solange geben, wie Menschen die Erde besiedeln. Wie man den Schaden der Drogen auf den Einzelnen durch Konzepte der «harm reduction» und einer Kultur des «Mit den Drogen leben» reduzieren kann, ist eine unserer aktuellen Herausforderungen. Die Schäden für das menschliche Zusammenleben in demokratischen Gesellschaften, die der Krieg gegen die Drogen heute produziert, sind, wie die Beispiele Mexiko, Kolumbien, Afghanistan oder Guinea-Bissau aktuell

zeigen, das größere Problem. Es mit anderen Lösungen als dem «Krieg» probieren zu wollen, macht es nicht einfacher. Aber es könnte wenigstens nachhaltig und erfolgreich sein. Doch zuerst muss diese Realität einmal akzeptiert werden.

**Wolfgang Hees** ist Lateinamerikareferent von Caritas international.

# Die Einbeziehung des Militärs bei der Bekämpfung des Drogenhandels in Mexiko

## Eine alarmierende Zunahme der Gewalt

Erhebungen der mexikanischen Presse wie auch das von Regierungsseite vorgelegte Zahlenmaterial weisen auf eine alarmierende Zunahme der mit dem Drogenhandel in Verbindung stehenden Gewalt hin. Laut Zählung der Tageszeitung *El Universal* forderte der Krieg zwischen rivalisierenden Gruppen von Drogenhändlern im Jahr 2008 5.630 Tote im gesamten Land. Derselben Zeitung zufolge war das organisierte Verbrechen in den letzten vier Jahren für 12.061 Tote verantwortlich. 46,7% dieser Morde geschahen demnach allein im letzten Jahr. Von den Opfern des Jahres 2008 gehörten mindestens 429 Personen einer Einheit der Polizei oder des Militärs an.

Die Bundesstaaten mit der höchsten Anzahl an Exekutionen waren Chihuahua mit 2.006 Fällen, Sinaloa mit 950 Morden, Baja California mit 689, Durango mit 273 und Guerrero mit 241.<sup>1</sup> Daraus ergibt sich ein klares Nord-Süd-Gefälle.

Trotz der verstärkten Präsenz von Polizei und Militär in den Bundesstaaten, in denen die höchste Zahl von Morden und Gewalttaten registriert wurde, hat die Gewalt weiter zugenommen. Daran haben auch die koordinierten Einsätze (sogenannte «operativos conjuntos»), die unter Federführung der Zentralregierung und unter Beteiligung von Polizei, Militär und Geheimdienst in Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa und Tamaulipas durchgeführt wurden, nichts geändert. Gerade in diesen Bundesstaaten sind Hinrichtungen, Enthauptungen, Verstümmelungen, Attacken mit Splittergranaten ebenso Alltagsrealität wie Auseinandersetzungen mit der Polizei und dem Militär auf den Straßen, öffentliche Drohbriefe, Benutzung leichter militärischer Ausrüstung, Verfolgungen und Entführungen («levantones»)<sup>2</sup>.

Im Dezember 2008 musste der amtierende Generalstaatsanwalt zugeben, dass sich die Zahl der von dem organisierten Verbrechen zu verantwortenden Morde in den zwei Jahren der Regierung Calderón auf 8.150 Fälle belief.<sup>3</sup> (...)

1 Esther Sánchez: «Narcoguerra alcanzó a civiles», *El Universal*, 1. Januar 2009.

2 Mit diesem Wort werden Freiheitsberaubungen (und häufig Tötungen) von Personen bezeichnet, die einer Abrechnung der Mafia (d.h. Drogendealern oder Entführern) zum Opfer gefallen sind. Normalerweise bleiben diese Fälle unaufgeklärt, da die Polizei weder die Mittel noch den Willen besitzt, um tatsächlich zum Erfolg zu kommen.

3 «Medina Mora a medios extranjeros: los narcoasesinatos crecieron 177 % en un año», *La Jornada*, 9. Dezember 2008.

Die Produktion und der Transport von Drogen in die Vereinigten Staaten reichen bis ins späte 19. Jahrhundert zurück. Während mehrerer Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts existierten in Mexiko Netzwerke, die sich dem Drogenhandel widmeten. Bedeutung gewannen diese jedoch erst, als die USA Ende der 1980er Jahre den Krieg gegen die Drogen in der Andenregion verschärften, um das Drogenangebot auf ihrem Territorium einzuschränken. Damals entdeckten die kolumbianischen Drogenhändler Mexiko als ein attraktives Land, um Drogen in die USA zu schleusen. Daraus entstanden Allianzen, die zu einem Machtzuwachs der mexikanischen Drogenhandelsorganisationen führten und ihre Möglichkeiten, die Behörden zu bestechen, vergrößerten.

In der aktuellen Phase wird der Drogenhandel von Gruppen kontrolliert, die sich zu Kartellen zusammengeschlossen haben, von denen zwei besonders mächtig sind. Eines ist das «Pazifik-Kartell», welches aus dem Zusammenschluss des Sinaloa-Kartells mit kleineren Organisationen, die entlang der Pazifikküste operieren, entstanden ist. Das andere – und der größte Rivale des Pazifik-Kartells – ist das «Golf-Kartell», welches seine Hauptoperationsbasis in der Stadt Matamoros, Bundesstaat Tamaulipas, im Nordosten Mexikos hat.<sup>4</sup>

Diese Gruppierungen üben einen Großteil der Gewalt in Mexiko aus. Das Golf-Kartell hat sich dabei durch eine sehr aggressive Taktik hervorgetan. Es verfügt über schlagkräftige Kampfeinheiten, die «Zetas», eine wahre Armee, die sich aus desertierten Militärs, insbesondere aus ehemaligen Elitesoldaten der Luftlandtruppen der Spezialeinsatzkräfte zusammensetzt. Aufgrund ihrer militärischen Vorgeschichte und des privilegierten Zugangs zu Informationen über die mexikanischen Sicherheitskräfte sind sie in ihrem Vorgehen äußerst effektiv.<sup>5</sup> Der hohe Grad an Gewalt, den sie bei ihren Aktionen ausüben, hat ein Klima des Terrors hervorgebracht, welches die Entstehung ähnlicher Gruppierungen im Innern anderer Kartelle begünstigt.

Die von dem organisierten Verbrechen ausgeübte Gewalt beinhaltet auch eine gravierende Bedrohung der freien Ausübung der Meinungsfreiheit. Die Interamerikanische Pressevereinigung (Sociedad Interamericana de Prensa, SIP) hat darauf hingewiesen, dass die Gewalt gegen Journalisten in Mexiko in beunruhigender Weise zugenommen hat, insbesondere aufgrund des Handelns von Drogenhändlern, die in vielen Gebieten des Landes versuchen, ein Gesetz des Schweigens durchzusetzen. Journalisten, Herausgeber, Intendanten oder Eigentümer verschiedener Medien sind bedroht, einige sogar ermordet worden.

Das Zentrum für Journalismus und Ethik (Centro de Periodismo y Ética Pública, CEPET) hat in seinem letzten Bericht darauf hingewiesen, dass die Morde und der Sprengstoffanschlag auf eine Zeitung im Jahr 2008 nur die Spitze eines Eisberges ständiger Übergriffe und Einschüchterungen darstellen, die sowohl an Zahl als auch an Brutalität zugenommen haben. Im Jahr 2008 sind fünf Journalisten ermordet worden, in dreien der Fälle gibt es deutliche Anzeichen für eine Verwicklung des Drogenhandels. Das CEPET hat darüber hinaus ermittelt, dass es in 17 Fällen von Aggression (13 Prozent der dokumentierten Fälle) Spuren in Richtung des organi-

4 Vgl. George W. Grayson: Mexico and the Drug Cartels, Foreign Policy Research Institute, August 2007 (online unter: <http://www.fpri.org/enotes/200708.grayson.mexicodrugcartels.html>).

5 Vgl. Ricardo Ravelo: Crónicas de sangre. Cinco historias de los Zetas, Random House Mondadori, México 2007.

sierten Verbrechens gibt. Dasselbe Zentrum stellt zudem fest, dass es in mehreren Bundesstaaten klare Hinweise darauf gibt, dass die Urheber des Verbrechens die Kommunikationsmedien unter Druck gesetzt haben, um zu erreichen, dass die von ihnen begangenen Morde eine möglichst große Verbreitung finden. Sie spekulieren darauf, dass sie durch die Veröffentlichung ihrer vermeintlichen Heldentaten eine möglichst große und einschüchternde Wirkung auf die allgemeine Öffentlichkeit wie auch auf die Kommunikationsmedien erreichen. Gleichzeitig stellt dies eine Form dar, ihre Feinde herauszufordern.<sup>6</sup>

Für die Pressefreiheit beklagenswert ist zudem die Tatsache, dass die Selbstzensur zu einem Mittel geworden ist, um Angriffen seitens des organisierten Verbrechens zuvorzukommen. So entschieden Zeitungsverleger an Orten mit massiver Präsenz des Drogenhandels, den Namen des Verantwortlichen für die Polizeiberichterstattung zu verschweigen. In anderen Fällen wurde das Ausmaß der Gewalt verniedlicht, oder es wurde nach Formeln gesucht, die nicht den Zorn der Drogenbosse erregten. Diese verlegerischen Entscheidungen bedeuten für die Gesellschaft eine schwerwiegende Beeinträchtigung, weil sie das Recht auf Information verletzen.

## Erklärungen für die Zunahme der Gewalt

Die offiziellen Erklärungen führen die Zunahme der Gewalt darauf zurück, dass der Waffenhandel aus den USA in Richtung Mexiko zugenommen hat, sowie auf die Tatsache, dass der zuvor existierende Pakt zwischen den großen Kartellen, insbesondere zwischen dem Golf- und dem Pazifik-Kartell, aufgekündigt wurde.

Bei wiederholter Gelegenheit hat die mexikanische Regierung die Klagen der USA über die Zunahme der Gewalt mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass es an Washington sei, die in den Vereinigten Staaten geltenden Gesetze bezüglich des Waffenbesitzes zu reformieren. Die mexikanische Erklärungsvariante hat bei einigen US-amerikanischen Politikern durchaus ein Echo gefunden und führte sogar zur Ankündigung eines – «Armas Cruzadas» genannten – Programms beider Regierungen, dessen Ziel sein soll, den Waffenhandel zu kontrollieren.<sup>7</sup>

Einige Analysten sind der Meinung, dass die zuvor zwischen den kriminellen Gruppierungen existierenden Absprachen bezüglich der Abgrenzung und Respektierung von Einflusszonen, Märkten und Zugang zu behördlichem Schutz gebrochen wurden, weil sie glaubten, dass ihre Organisationen geschwächt werden könnten, wenn es der Regierung gelingen sollte, die Köpfe der Kartelle zu eliminieren.<sup>8</sup> Genau diese Sichtweise liegt der Strategie des Krieges gegen das Verbrechen zugrunde, die von den mexikanischen Regierenden – unterstützt von der US-amerikanischen

6 CEPET: Periodismo bajo la violencia del narcotráfico. Informe 2008 del CEPET, México 2009, S. 8 (online unter: <http://www.libex.cepet.org>).

7 Vgl. Presseerklärung der US-amerikanischen Botschaft in Mexiko vom 9. Juni 2008 (online unter: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp080609armas.html>).

8 Vgl. Coletta A. Youngers / Eileen Rosin (Ed.): Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos, Washington Office for Latin America, Juni 2005; Ted Galen Carpenter: Vecino en problemas: La violencia relacionada con las drogas en México es una amenaza para Estados Unidos, CATO Institute, Februar 2009, online unter: <http://www.elcato.org/node/4013>.

Regierung – ausnahmslos geteilt wird. Ihr aktueller Ausdruck ist die Mérida-Initiative (...). Die Resultate dieser Enthauptungsstrategie gegenüber dem Drogenhandel sind jedoch wenig überzeugend. Die Verhaftung und Ermordung zahlreicher Drogenzäre hat zu keiner nennenswerten Abnahme des in die Vereinigten Staaten eingeführten Drogenvolumens geführt. Vielmehr hat das durch die Verhaftung oder Ermordung der Mafiabosse herbeigeführte Machtvakuum dazu beigetragen, interne Streitigkeiten zu schüren, und anderen Kartellen die Möglichkeit verschafft, die Schwäche ihrer Opponenten zu nutzen und Gewalt auszuüben, um neue Routen des Drogenhandels und der Drogenverbreitung zu etablieren.<sup>9</sup>

Die Zunahme der Gewalt in Mexiko kann aber auch aus Veränderungen des politischen Regimes erklärt werden.

Bis Mitte der 1990er Jahre unterlagen die kriminellen Gruppierungen der Kontrolle der Regierung. Die Kartelle waren auf den Schutz der Polizei und ihrer politischen Verbündeten angewiesen, die mit der Regierungspartei PRI (Partido Revolucionario Institucional) verhandelt waren. Deshalb ließen sie es zu, dass diese Partei als Schiedsrichter eingriff, um den Drogenhandel zu regulieren, zu kontrollieren sowie im Rahmen zu halten.

Unter dem vorherigen politischen Regime bildete der Präsident der Republik die Spitze eines Dreiecks, dessen Schenkel aus der PRI auf der einen und der vom Staat kontrollierten Wirtschaft auf der anderen Seite bestanden. Gegen Zahlung von Bestechungsgeldern genossen die Kriminellen den Schutz der lokalen Polizeiorgane, mit denen sie friedliche Beziehungen unterhielten. Für den Fall, dass die Gewalt eine gewisse Schwelle überschritt, wie beispielsweise im Falle des Todes eines Polizisten oder des Anwachsens der Kriminalitätsrate, schritt der Gouverneur des jeweiligen Bundesstaates ein, um mittels Polizeieinsatzes die Ordnung aufrechtzuerhalten. Und wenn die Gewalt in einem Bundesstaat die erlaubten Grenzen überschritt, musste sich der Gouverneur auf klare Anweisungen des Innenministers oder selbst des Präsidenten der Republik gefasst machen. Zu dieser Kontrolle trugen auch die der PRI gegenüber loyalen Streitkräfte bei.

Dieses System geriet aufgrund verschiedener Faktoren immer wieder in die Krise: das Massaker von Tlatelolco an Zivilisten, vor allem Studenten, im Oktober 1968; die Wirtschaftskrise; die Unfähigkeit der Regierung angesichts des Erdbebens in Mexiko-Stadt von 1985; die skandalöse Korruption; die Liberalisierung des Marktes und der Niedergang der Interessenvertretungen der Arbeiter und Bauern. All diese Faktoren führten zum Hegemonieverlust der PRI.

Mit diesem Niedergang ging auch die Schwächung der Struktur einher, die den Drogenhandel kontrolliert hatte. In der Konsequenz griffen die Drogenhändler auf die Gewalt zurück, um ihren Geschäften nachzugehen, offene Rechnungen zu begleichen oder an den Ordnungskräften Rache zu nehmen oder diese einzuschüchtern.

Vicente Fox, Präsident der Republik von 2000 bis 2006, hatte die historische Chance, die durch das PRI-Regime etablierte Ordnung zu reformieren und die Institutionen mit Rückendeckung der Bürger zu stärken. Stattdessen gab er dem Druck von Gruppen nach, die darum kämpften, ihre in früheren Zeiten genossenen Privilegien zu verteidigen oder sogar noch auszuweiten. 2006 gewann Felipe Calderón die Präsi-

<sup>9</sup> Vgl. Maureen Meyer: En la encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y el Estado mexicano, Washington Office for Latin America, November 2007.

dentschaftswahlen mit einem hauchdünnen und höchst umstrittenen Vorsprung vor dem Oppositionskandidaten Andrés Manuel López Obrador.

Angesichts der Zweifel an seiner Legitimität und der politischen Spannung, die das Land zerriss, läutete Felipe Calderón seine Amtszeit mit einer spektakulären Strategie der Bekämpfung des organisierten Verbrechens ein. Angesichts der institutionellen Schwäche des mexikanischen Staates stand diese Strategie jedoch auf schwachen Füßen.

In der aktuellen Phase erleben Kriminalität und Gewalt ein schwindelerregendes Wachstum. Dies ist einer ganzen Reihe von Tatsachen geschuldet: staatliche Institutionen, die zu schwach sind, das Gesetz anzuwenden; das Fehlen der Kontrollmechanismen des alten Regimes; die Schwächung der Zentralgewalt; eine polarisierte politische Klasse und eine Delinquenz, die immer weniger bereit ist, eine untergeordnete Rolle zu spielen.<sup>10</sup>

Zu diesen Faktoren kommen noch die Korruption der Polizei sowie die Überlegenheit des Drogenhandels gegenüber den Behörden hinzu. All dies hat zu einer Diversifikation der kriminellen Aktivitäten geführt, zu denen nun auch die Schleusung von Papierlosen in die Vereinigten Staaten, die Entführung von Personen, die nicht mit der Welt der Drogen verbunden sind, sowie die Erpressung von Unternehmern und gewöhnlichen Bürgern gehört. Am 24. September 2008 enthüllte die Zeitschrift *Milenio*, dass in Morelia, Bundesstaat Michoacán, 1.200 von 2.500 offiziell geführten Geschäften (Schuhgeschäfte, Hotels, Bars, Cafés, Schreib- und Eisenwarenhandlungen) Schutzgelder an die Drogenhändler bezahlten, um nicht belästigt zu werden.

Die Situation verkompliziert sich zusätzlich dadurch, dass Mexiko nicht nur ein Land des Drogentransfers ist. Vielmehr belegen die Ergebnisse der letzten landesweiten Erhebung über Drogensucht, dass die Zahl der von illegalen Drogen abhängigen Personen in den letzten sechs Jahren um 50 Prozent gestiegen ist und die Ziffer derjenigen, die sie einmal ausprobiert haben, um 30 Prozent.<sup>11</sup>

Diese Tatsachen und die Entstehung einer ganzen Kultur rund um die Welt der Droge (Lieder, Images, Kleidung) haben die mexikanische Gesellschaft stark beeinflusst, die durch hohe Indizes von Armut und Ungleichheit geprägt ist. Diese sind um ein 1,5-faches höher als in einem Durchschnittsland der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und doppelt so hoch wie in Ländern mit geringer Ungleichheit.<sup>12</sup> In diesem Kontext hat der Drogenhandel soziale Legitimation erlangen können, weil er eine Quelle von Arbeit und Einkommen darstellt und die Subsistenz von Schichten garantiert, die vom Staat vergessen worden sind.

## Eine verfehlte Strategie

Angesichts seiner Dimension stellt der Drogenhandel eine Bedrohung der Demokratie und der Regierungsfähigkeit dar. Felipe Calderón hat seit seiner Amtsübernahme die

10 Vgl. Carlos Antonio Flores López: «¿Por qué ganan los delincuentes? El combate al narco en México», *Le Monde diplomatique*, 1 (2008), S. 3-6.

11 Ángeles Cruz Martínez: «Creció 50% en seis años la adicción a las drogas: Ssa», *La Jornada*, 19. September 2008.

12 «Pobreza y desigualdad de ingresos en México, entre los más altos de OCDE», *La Jornada*, 21. Oktober 2007.

Priorität des Kampfes gegen die Aktivitäten der Kartelle, die in die Produktion von und den Handel mit Drogen verwickelt sind, herausgestellt.

Dies stellt in der mexikanischen Politik keine Neuigkeit dar. Vorherige Regierungen haben unter dem Druck der Vereinigten Staaten den gleichen Kampf geführt. Allerdings lassen die Ergebnisse dieser Strategie sehr zu wünschen übrig. Viele dieser Probleme sind dem Mangel an Koordination zwischen den Sicherheitsorganen und der fehlenden zivilen Kontrolle des polizeilichen, aber vor allem militärischen Handelns geschuldet. Dennoch ist dieser Fehlschlag auch der Anwendung eines Modells zuzuschreiben, das sich ganz auf die Reduktion des Angebots konzentriert hat. Dies hat zu spektakulären Ergebnissen geführt, was die Beschlagnahmung von Drogen in beträchtlicher Größenordnung, die Verhaftung von Mafiabossen und die Aushebung von Waffenarsenalen angeht. Diese spektakulären Aktionen lassen jedoch die Grundstruktur der Produktion, Distribution und Konsumtion der Drogen intakt. Trotz der Verhaftung vieler Personen zirkuliert die Droge weiter und findet ihren Weg zu den Konsumenten. Es scheint, als ob es für jede verhaftete Person andere gäbe, die bereit sind, ihren Platz einzunehmen.

Im Rahmen dieser Strategie ist dem Militär eine immer größere Rolle zugewachsen. In Mexiko gab es keine mit dem Süden des Kontinents vergleichbare Diktatur. Dennoch hat die Armee einen Pakt etablieren können, der ihr ein Maß an Autonomie garantiert, welches der demokratischen Entwicklung wenig zuträglich ist.

Angesichts der Abwesenheit ziviler Kontrollen hat die Einbeziehung des Militärs zu einer ganzen Serie von Machtmissbrauch und Menschenrechtsverletzungen geführt. Die Situation wird durch die Konzeption des Krieges, die der von der jetzigen Regierung umgesetzten Politik der harten Hand zugrunde liegt, noch verschärft. Diese Konzeption hat die Definition, wer der Feind ist, in bedenklicher Weise aufgeweicht. Die Armee hat ihren Aktionsradius ausgeweitet. War sie anfangs bevollmächtigt, auf den Straßen zu patrouillieren und mit dem Drogenhandel in Beziehung stehende bewaffnete Banden zurückzudrängen, so hat sie mittlerweile polizeiliche Kontrollaufgaben übernommen und diese auf soziale Gruppen und Mobilisierungen ausgedehnt.

Ein Beispiel für die Einbeziehung des Militärs war in den ersten Oktobertagen die Vertreibung einer Gruppe von Bauern, die eine Straße im Bundesstaat Morelos, im Süden der Stadt Mexiko, blockiert hatten. Seit dem 29. September hatten die Bewohner einer ländlichen Gemeinde, die 40 Minuten von der Hauptstadt des Bundesstaates Morelos entfernt lag, den Eingang zu ihrem Dorf besetzt. Sie wollten damit durchsetzen, dass der Gouverneur auf die Forderungen einer Gruppe von Lehrern, die sich im Streik befanden, einging. Die Bundespolizei versuchte mehrfach die Dorfbewohner zu vertreiben. Dieses wurde schließlich am 8. Oktober unter der Beteiligung von Hunderten von Soldaten durchgesetzt, die mit Panzerwagen und Militärfahrzeugen zum Ort des Geschehens gebracht wurden.

## Militäreinsätze

Ab 2006 wurden mehrere koordinierte Einsätze durchgeführt, sogenannte «operativos conjuntos», die eine massive Einbeziehung des Militärs in Operationen auf dem gesamten Staatsterritorium beinhalteten. Der erste Einsatz fand in Michoacán

statt, es folgte die Stadt Tijuana, dann die «Goldenes Dreieck» genannte Region zwischen Sinaloa, Durango und Chihuahua, schließlich der Bundesstaat Guerrero. In den Jahren 2007 und 2008 wurden die Einsätze in weiteren Teilen der Republik wie Chihuahua und Nuevo León fortgesetzt.

Diese Einsätze waren nicht der einzige Ausdruck der von der aktuellen Regierung in Gang gesetzten Militarisierung. Zu Beginn der Amtsperiode war eine Gehaltserhöhung für Militärs dekretiert worden, obwohl diese – wie später durchsickerte – nur für die oberen und mittleren Offiziersränge auch tatsächlich umgesetzt wurde. Aus diesem Anlass warnte der angesehene Journalist Miguel Ángel Granados Chapa, indem er auf den lobhudehenden Ton, mit dem Calderón ständig auf die Armee Bezug nahm, anspielte:

Diese ständige Lobhudelei könne für die zivile Verfasstheit der Institutionen einen nachteiligen Effekt generieren, indem sie die Streitkräfte glauben macht, dass sie der Bürge, der Garant eines gedeihlichen Zusammenlebens sind. Das kann sie auf die eine oder andere Weise dazu verführen, eines Tages die Rechnung zu präsentieren, nicht nur in Form einer Lohnerhöhung, die angesichts der mageren Einkünfte nur mehr als gerechtfertigt ist, sondern indem sie der zivilen Macht Grenzen setzen statt umgekehrt.<sup>13</sup>

Am 9. Mai 2007 hat die Bundesregierung die Bildung einer Spezialeinheit von Heer und Luftwaffe beschlossen (das Armeekorps trägt den Namen «Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal»). Dem entsprechenden Dekret zufolge soll diese neue Elitetruppe der direkten Befehlsgewalt der Bundesregierung unterstehen und für die «Bewältigung kritischer Situationen, in denen der soziale Friede oder die öffentliche Sicherheit gefährdet oder beeinträchtigt sind», zuständig sein.<sup>14</sup> Mit der Veröffentlichung dieser Maßnahme wurde der Öffentlichkeit jedoch keineswegs ausreichend erklärt, welche Gründe die Exekutive bewegt hatten, eine militärische Elitetruppe unter ihrer direkten Verantwortung und zu ihrer alleinigen Verfügung aufzustellen.

Diese und andere Maßnahmen wurden von ständigen Beteuerungen begleitet, die die angebliche Unkorruptierbarkeit der Streitkräfte herausstellten und auf die Notwendigkeit verwiesen, die Armee dort zum Einsatz zu bringen, wo die zivilen Autoritäten, deren Korruption vorausgesetzt wurde, gescheitert waren. Die veröffentlichten empirischen Daten legen jedoch das Gegenteil nahe: Bei seinem ersten Auftritt vor dem Parlament musste der Verteidigungsminister einräumen, dass sich die Zahl der Desertionen von der Truppe zwischen 2000 und 2007 auf 112.244 Fälle belief. Dass ein Teil dieser Deserteure möglicherweise direkt in die Reihen des

13 Miguel Ángel Granados Chapa: «La Sujeción», *Proceso* 1575, 7. Januar 2007. Im selben Artikel stellt der Journalist folgende Überlegung an: «In seinem Dienstanzug sieht der Oberbefehlshaber der Streitkräfte [Calderón] auf einigen Fotos wie die Ordonnanz des Generals Guillermo Galván aus, seines Zeichens Verteidigungsminister, der eine Galauniform trägt, geschmückt mit Abzeichen, die seine Bedeutung unterstreichen. Der Kontrast lädt dazu ein, darüber nachzudenken, wer hier wen befiehlt.»

14 Regierungsdekret zur Aufstellung des Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal vom 9. Mai 2007.

Drogenhandels eingegliedert wurde, haben einige Presseorgane wiederholt hervor-gehoben.<sup>15</sup>

Der besorgniserregende Mangel an ziviler Kontrolle ist durch den Disput zwischen Militärs und Vertretern der zivilen Gewalt in einigen Bundesstaaten offenbar geworden. So waren z.B. die Streitigkeiten zwischen dem ehemaligen General der Militärzone II und der zivilen Regierung von Baja California notorisch und allgemein bekannt. Der militärische Befehlshaber der Zone ging so weit, in einem offenen Brief darauf hinzuweisen, dass die Militärs dieser Region über ca. 2.000 Anzeigen von Bürgern «verfügten», denen sie nachgehen würden: «Aufgrund der Verhaftungen von Personen *in flagranti*, auch mir unterstehendes Militärpersonal, und der Informationen der mutmaßlichen Delinquenten im Augenblick ihrer Festnahme, verfügen wir über ausreichende Daten, um eine Ermittlung einzuleiten.» Mit diesen Worten hatte der General der Militärzone II keinen Zweifel daran gelassen, dass die Armee bei der Ermittlung krimineller Handlungen, der Annahme von Anzeigen, der Verhaftung und Ingewahrsamnahme von Personen und selbst der Durchführung von Verhören beteiligt war.<sup>16</sup> Dies war insofern beispiellos, als sich die mexikanische Armee hiermit zum ersten Mal öffentlich zur Ermittlung und Strafverfolgung von Kriminellen bekannte. Im gleichen Brief prangerte General Aponte Polito, der Befehlshaber der Militärzone, Fälle vermeintlicher Korruption innerhalb der Staatsanwaltschaft des Bundesstaates an. Dies war seine Antwort auf eine Vorladung durch den Staatsanwalt, der von dem Militär die Vorlage von Beweisen bezüglich der internen Korruption verlangt hatte. Nach einer ganzen Reihe von Konflikten mit der Regierung von Baja California wurde General Aponte Polito schließlich seines Postens enthoben.

Insgesamt sind die ersten Jahre der Regierung Calderón von der aktiven Präsenz des Militärs bei der Wahrnehmung ziviler Aufgaben geprägt. Im Lichte der Verfassung und angesichts der historischen Rolle der Streitkräfte in Mexiko birgt dies besorgniserregende Risiken und schädliche Konsequenzen. Die fortschreitende Einbeziehung des Militärs bei der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Sicherheit führt dazu, dass der Armee von den zivilen Regierungen Zugeständnisse in Bezug auf Ressourcen und Vorrechte gemacht werden, um eine mögliche Verstimmung aufgrund einer Überlastungssituation zu vermeiden. Zu diesen Zugeständnissen zählen Erhöhungen des Soldes und der entsprechenden Haushaltstitel sowie eine wachsende faktische Autonomie.<sup>17</sup> Letztere ist zweifelsohne die alarmierendste Konzession, weil sie das Verschwinden der zivilen Kontrolle über die Armee beinhaltet, die einer Demokratie

15 Vgl. «Con Vicente Fox se multiplicó la desertión de mandos militares», *Milenio*, 16. November 2008. Der Artikel fasst zusammen: «Die Gesamtzahl der unter der ersten PAN-Regierung der Geschichte desertierten Armeemitglieder beläuft sich auf 99.849, die meisten von ihnen einfache Soldaten. Die Ziffer entspricht einem Drittel der gesamten Streitkräfte und steht in scharfem Kontrast zu den Fällen von Desertion in Armeen, die sich im Krieg befinden, wie im Fall der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens, wo die Zahl der Deserteure sich durchschnittlich auf 3.000 beläuft.»

16 Vgl. «Carta íntegra del comandante Sergio Aponte Polito», *El Universal*, 23. April 2008.

17 Marcos Pablo Moloeznik: «Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito», *Revista Nueva Sociedad*, 213, Januar/Februar 2008 (online unter: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)). Der Autor betont, dass die gesetzgebenden Körperschaften faktisch keine Rolle spielen und von den Streitkräften keine Rechenschaft einfordern.

eigen sein muss. Die bewusste Gestaltung der zivilen Kontrolle des Militärs war kein Teil der öffentlichen Agenda.

Infolge der fehlenden zivilen Kontrolle war die besorgniserregendste Konsequenz der Einbeziehung der Armee bei der Wahrung der öffentlichen Sicherheit die Feststellung gravierender Menschenrechtsverletzungen.

Um eine Idee von den Risiken der Einbindung des Militärs in die Bekämpfung des Drogenhandels zu vermitteln, möchte ich einige Daten aus einer Untersuchung über Übergriffe zitieren, über die vor allem in den Printmedien im Jahr 2007 und im ersten Halbjahr 2008 berichtet wurde. Wir stoßen hier auf mindestens 50 Fälle oder Situationen mutmaßlicher Übergriffe, deren Urheber Mitglieder der Streitkräfte waren. Zu diesen Übergriffen zählen Verletzungen der Menschenrechte wie des Rechtes auf Leben; das Recht auf körperliche Unversehrtheit und nicht der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder entwürdigender Behandlung ausgesetzt zu sein; das Recht auf persönliche Freiheit und das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung, solange kein richterlicher Durchsuchungsbefehl vorliegt.

Die Bundesstaaten, über die die meisten Beschwerden bezüglich der Übergriffe seitens des Militärs vorlagen, sind Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua, Guerrero und Sinaloa.

Im Fall von Chihuahua ist die Zunahme von Übergriffen des Militärs im letzten Jahr offensichtlich. Medienberichten zufolge sind in Chihuahua in den Monaten April bis September 2008 mindestens sechs schwerwiegende Fälle von Übergriffen seitens des Militärs vorgekommen. Das heißt, die Übergriffe haben nach Beginn des koordinierten Einsatzes («Operativo Conjunto Chihuahua») im März 2008 zugenommen. Diese Operation beinhaltete die Verlegung von fast 2.000 Soldaten in den Bundesstaat, um Aufgaben öffentlicher Sicherheit wahrzunehmen. Die ersten von den Medien registrierten Übergriffe geschahen im April 2008, von ihnen waren Journalisten, Polizisten, Hausfrauen und Jugendliche betroffen. Die Übergriffe bedeuteten die willkürliche Festnahme von Personen, die Durchführung von Hausdurchsuchungen ohne richterliche Genehmigung, Folter sowie gewaltsames Verschwindenlassen von Personen. Unter den Überfällen von Militärs auf Privatwohnungen sticht der Fall einiger Soldaten hervor, die zu mitternächtlicher Stunde in das Haus der Familie Mata Cortez in der Stadt Ojinaga, Bundesstaat Chihuahua, einbrachen. Anscheinend hatten sich die Soldaten in der Adresse geirrt, und als die Hauseigentümerin nachfragte, wurde sie auf grobe Art und Weise zum Schweigen gebracht. In derselben Stadt brachte eine andere Frau vor, dass ihre Familie das Haus verlassen und es nach ihrer Rückkehr durchwühlt vorgefunden habe. Außerdem fehlten 70.000 Pesos. Die Nachbarn hätten sie dann informiert, dass sich Soldaten Zugang zu dem Haus verschafft hatten. Schwerwiegender ist der Fall von vier Jugendlichen, die in Ciudad Juárez – der Grenzstadt zu El Paso/Texas auf der US-amerikanischen Seite der Grenze – festgenommen wurden, als sie ein Auto kaufen wollten, weshalb sie eine beträchtliche Summe Geldes bei sich führten. Ihre Familienangehörigen bestätigten, dass die Militärs sie des Drogenbesitzes beschuldigten und sie zwei Tage lang verschwinden ließen, während derer sie gefoltert wurden.

Die Fälle von Menschenrechtsverletzungen, die uns bekannt sind, lassen uns schlussfolgern, dass die gegen den Drogenhandel angewandte Strategie nicht nur aufgrund des Mangels einer tiefer gehenden Analyse der Tatsachen, die alle für die Zunahme der Gewalt in Mexiko ursächlichen Faktoren in Betracht ziehen

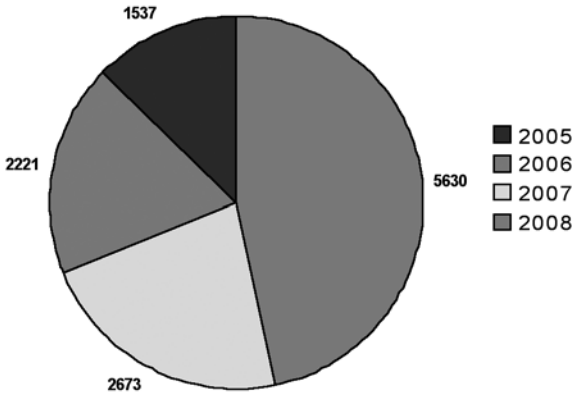


Abb. 1: Zahl der Morde mit Bezug zum Drogenhandel, 2005 bis 2008

würde, verfehlt ist. Sie ist vor allem verfehlt, weil die Beteiligung des Militärs bei der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Sicherheit – unter ihnen die Eindämmung der Kriminalität, eine Aufgabe, deren Wahrnehmung und Überwachung den zivilen Autoritäten zukommt – gravierende Risiken für die Einhaltung der Menschenrechte in diesem Land bedeutet.

Gebraucht wird eine umfassende Strategie, die nicht nur auf Stärke setzt und nicht von Vorgaben aus Washington abhängig ist, sondern sich auf eine tiefeschürfende Analyse der mexikanischen Situation stützt. Wie auch immer diese Strategie aussehen mag, es müssen Maßnahmen garantiert sein, die die Menschenrechte respektieren. Solange der Einbeziehung des Militärs keine Grenzen gesetzt werden, wird dies nicht möglich sein.

**José Rosário Marroquín Farrera** ist Mitarbeiter des Menschenrechtszentrums «Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez» in Mexiko-Stadt.

# Mexikos gescheiterter Krieg gegen die Drogen im Schatten der Nordamerikanischen Allianz für Sicherheit und Wohlstand (SPP)

Die Vereinigten Staaten haben inzwischen die ersten 296 Millionen Dollar des 400 Millionen Dollar Antidrogen-Hilfspakets freigegeben, das der Kongress der Vereinigten Staaten im Juni 2008 für Mexiko bewilligt hatte. Dieses Hilfspaket, bekannt als «Mérida-Initiative» und von den sozialen Bewegungen (in Anspielung auf die Ähnlichkeiten zum «Plan Colombia») «Plan Mexiko» genannt, ist zu einer der Hauptkomponenten der gemeinsamen Antidrogenstrategie von Mexiko und den USA geworden. Die 400 Millionen Dollar bilden die erste Tranche der US-Sicherheitsbeihilfe für Mexiko und Zentralamerika. Die zentralamerikanischen Länder, die Dominikanische Republik und Haiti haben für den gleichen Zeitraum 65 Millionen Dollar von den USA erhalten. (...)

Zwar ist es ermutigend, dass die USA ihre Mitverantwortung am Drogenhandel und der Drogengewalt anerkennen, dennoch bedeuten Hilfspaket und Strategie in dieser Form eine Fehleinschätzung, da sie auf den Vorgaben der «Security and Prosperity Partnership of North America» beruhen. Die Mérida-Initiative gibt zuviel Geld für Ausstattung aus, vor allem für militärische Ausrüstung, und konzentriert sich dabei nicht ausreichend auf die Hauptursachen des Drogenhandels und die damit verbundenen Probleme von Gewalt und Korruption. Noch nicht einmal ein Viertel der Hilfe ist für die Justizreform, den Aufbau von Institutionen und andere Maßnahmen vorgesehen, mit denen der mexikanische Rechtsstaat gestärkt und die Korruption in Mexiko bekämpft werden könnten.

Zugleich fällt auf, dass sich die USA in keiner Weise verpflichten, stärkere innenpolitische Anstrengungen zu unternehmen, um die Drogennachfrage einzudämmen und sich mit dem Problem des Waffenhandels auseinanderzusetzen. Allein im Jahr 2008 hat der Drogenterror in Mexiko rund 6.000<sup>1</sup> Todesopfer gefordert (und über 10.000 in der bisherigen Regierungszeit von Calderón).<sup>2</sup> Menschenrechtsorganisationen in Mexiko und den Vereinigten Staaten befürchten, dass die Armee die militärische Ausrüstung nutzen könnte, um damit gegen die soziale Unzufriedenheit, die

- 1 Die Zahlen schwanken zwischen 5.630 (nach Zählungen der mexikanischen Tageszeitung *El Universal*) und mehr als 6.000 laut Aussagen des mexikanischen Präsidenten Calderón.
- 2 Siehe «Justice in Mexiko», , No. 28, Trans-Border Institute, University of San Diego, Dezember 2008. [http://www.justiceinMexiko.org/news/recent\\_news.php](http://www.justiceinMexiko.org/news/recent_news.php)

Opposition und die Proteste infolge der stark steigenden wirtschaftlichen Not unter der derzeitigen Regierung vorzugehen.

### **Eine brutale und missglückte Säuberungsaktion**

In den ersten beiden Jahren der Präsidentschaft von Felipe Calderon hat Mexiko ein beispielloses Anwachsen der Drogengewalt erlebt. Während die Drogensyndikate um Reviere, Binnenmärkte und Liefer Routen in die USA kämpfen, hat sich die Strategie der mexikanischen Regierung als inkompetent, falsch konzipiert und den Gesetzen des US-Krieges gegen den Terrorismus gehorchend erwiesen.

Die in Mexiko zunehmend verbreitete Auffassung, dass die Regierung mit ihrem Vorhaben, die Drogenkartelle in den Griff zu bekommen, gescheitert ist, wird verstärkt durch Anschläge auf die Zivilbevölkerung, wie jenen am 15. September 2008 in Morelos im Bundesstaat Michoacan, bei dem 8 Personen ums Leben kamen.<sup>3</sup> In einem Leitartikel der *Washington Post* wurde kürzlich darauf hingewiesen, dass «mehr mexikanische Soldaten und Polizeibeamte ihr Leben im Kampf gegen die Drogenbanden des Landes verloren haben, als US- und Nato-Truppen beim Kampf gegen die Taliban getötet worden sind». Von den beinahe 6.000 Menschen, die 2008 infolge der Drogengewalt gestorben sind, waren 492 Polizisten und Soldaten.

Die mexikanische Regierung hat verschiedene Strategien entwickelt, um sich der öffentlichen Sicherheit und des organisierten Verbrechens im Land anzunehmen. Um dieses Problem in den kommenden Jahren in den Griff zu bekommen, muss man jedoch verstehen, wie der Antidrogenkrieg der mexikanischen Regierung und das US-Sicherheitshilfepaket für Mexiko in die Logik der häufig kritisierten nordamerikanischen Security and Prosperity Partnership (SPP) passen, mit der Mexiko und Kanada auf die Gesetze von George W. Bushs Krieg gegen den Terror verpflichtet werden. Noch ist nicht abzusehen, ob Präsident Barack Obama einen neuen Kurs in den Beziehungen zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten einschlagen und die SPP fortgesetzt wird.

### **Die exklusive nordamerikanische Allianz für Sicherheit und Wohlstand (die SPP)**

Die Security and Prosperity Partnership of North America (SPP) wurde im März 2005, als «trilaterales Bemühen, die Sicherheit und den Wohlstand in den Vereinigten Staaten, Kanada und Mexiko durch stärkere Kooperation und Informationsaustausch zu erhöhen» eingeführt. Diese trilaterale Initiative wurde offiziell angekündigt als «eine wechselseitige Verstärkung unserer Sicherheit (d.h. Kanadas, Mexikos und der USA) und unseres wirtschaftlichen Wohlstands». Demnach bietet die SPP «die Rahmenbedingungen um sicherzustellen, dass Nordamerika der sicherste und beste Platz zum Leben und für Geschäfte ist. Sie beinhaltet ambitionierte Sicherheits- und Wohlstandsprogramme, die unsere Grenzen dem Terror verschließen, für Geschäfte hingegen offen halten» und «baut auf unseren langjährigen Geschäfts- und Wirtschaftsbeziehungen auf, ist jedoch eigenständig davon. Sie aktiviert weitere

3 Siehe: Manuel Perez Rocha: «A Violent Mexican Independence Day», <http://www.commondreams.org/view/2008/09/20-2>

Aspekte unserer Zusammenarbeit, wie den Schutz unserer Umwelt, unserer Lebensmittelversorgung und unseres Gesundheitswesens.»<sup>4</sup>

Die SPP besteht aus einer *Sicherheitsagenda*, die die Schaffung einer erhöhten Sicherheit für die nordamerikanische Region vorsieht – und zwar gegen «externe Bedrohungen» und «interne Bedrohungen» innerhalb dieser Region – sowie die erhöhte «Wirksamkeit eines sicheren Durchgangsverkehrs mit geringem Risiko» an den gemeinsamen Grenzen, und eine *Wohlstandsagenda* zur Förderung einer weiteren Liberalisierung von Handel und Investitionen, um den «Wettbewerb» anzukurbeln. Diese Agenda, unter den Organisationen der Zivilgesellschaft auch als «NAFTA Plus» bekannt, plant auch einen Ausbau der Infrastruktur, ebenso wie die weitere Abschaffung von Handelsstarifen und Ursprungsregeln, wodurch die Transaktionskosten im Handel gesenkt werden und eine regulative Harmonisierung gefördert wird.

Die Kritik zahlreicher Organisationen der Zivilgesellschaft in allen drei nordamerikanischen Ländern richtet sich dagegen, dass die SPP vor allem jenen großen Unternehmen zu Wohlstand verhilft, die sämtliche Hürden für uneingeschränkte Investitionen und Sicherheitsvorkehrungen der Vereinigten Staaten ersatzlos abschaffen wollen, indem Änderungen für kanadische und mexikanische Bestimmungen und Verfahren veranlasst werden, die nicht mit der Washingtoner Sicherheitsagenda übereinstimmen. Die SPP wird definiert als ein «Abkommen, mit dem die Führungskräfte der drei Länder zusammen mit den Vorstandsvorsitzenden großer transnationaler Konzerne und der Militärindustrie versuchen, unserem Volk mit diesem transnationalen, oligarchischen und militaristischen Projekt einen weiteren wirtschaftlichen und geopolitischen Expansionsmechanismus der Vereinigten Staaten aufzunötigen – nicht nur auf regionaler, sondern auch auf kontinentaler und globaler Ebene».<sup>5</sup>

Die Hauptsorge bezüglich dieses Verfahrens richtet sich neben der mangelnden demokratischen Aufsicht vor allem auch auf den Ausschluss der Zivilgesellschaft und der Medien, während gleichzeitig Großkonzerne (durch den Ad-hoc-Ausschuss North American Competitiveness) als einzige «Stakeholder» zugelassen sind. Diese Ausgrenzungspolitik polarisiert die Öffentlichkeit in den USA, wodurch die fremdenfeindliche Stimmung im Land weiter geschürt wird und zu einer ablehnenden Haltung gegenüber mexikanischen Migranten führt.<sup>6</sup> Inhaltlich plant die SPP, die wirtschaftliche und finanzielle Liberalisierung für Handel und Investition weiter fortzusetzen; die Agenda zur Sicherung von Energiequellen (Öl, Gas, Wasser) für die Vereinigten Staaten voranzutreiben; multifunktionale Transportrouten zu schaffen, ohne Umweltaspekte zu berücksichtigen; und laufende Abkommen zur regulativen Anpassung an US-Standards zu fördern. In punkto Sicherheit sollen die Maßnahmen zur Sicherung der US-Grenzen verstärkt sowie die regionale Militarisierung – extraterritoriale Präsenz und eben solcher Einfluss eingeschlossen – intensiviert werden.

4 Für offizielle Darstellungen siehe unter: [www.spp.gov](http://www.spp.gov).

5 Einige der Hauptkritiken in Mexiko werden vom Mexican Action Network on Free Trade angeführt: [www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx). Siehe Neuerscheinung zur SPP: [http://www.rmalc.org.mx/documentos/libros/aspan\\_nuevo\\_desafio.pdf](http://www.rmalc.org.mx/documentos/libros/aspan_nuevo_desafio.pdf).

6 Siehe Manuel Perez Rocha: «Divergent U.S. Critiques of the SPP», <http://www.art-us.org/node/288>

Auch wenn die Mérida-Initiative kein direktes Ergebnis des aus 20 Arbeitsgruppen bestehenden trilateralen Verwaltungsapparats der SPP ist,<sup>7</sup> handelt es sich doch um ein binationales Produkt, das der gleichen, von den Vereinigten Staaten gestalteten Logik folgt und dazu beiträgt, dass die Einbindung der mexikanischen Armee in die Antidrogeneinsätze zunimmt. Während der Amtszeiten sowohl von Vicente Fox (2000-2006) als auch von Felipe Calderón (seit 2006), (...) hat eine «Kombination aus wirtschaftlich-geschäftlichen und militärisch-polizeilichen Strategien begonnen, ganz im Sinne von zweier Konzepte des Weißen Hauses: der SPP und der Mérida-Initiative». Kritiker der SPP legen dar, dass die trinationale Agenda zur «Deep Integration», («nahtlosen Integration»)<sup>8</sup> das Ausplündern der Rohstoffquellen (Gas, Öl, Mineralien, Wasser und Artenvielfalt) verbunden mit einer Arbeitsdiskriminierung unter scharfer Ausgrenzung der Bevölkerung und der Legislative bedeutet. Zudem bietet die SPP für die Vereinigten Staaten den größeren Rahmen, mit dem sichergestellt werden soll, dass ihre beiden Nachbarn im Norden und Süden sich unterordnen und Maßnahmen wie die Mérida-Initiative übernehmen und somit die Sicherheitsprioritäten der Vereinigten Staaten garantieren und deren Sicherheitsradius ausweiten.

## Der gescheiterte Krieg gegen die Drogen in Mexiko

Die Strategie der mexikanischen Bundesregierung zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens muss vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass sie nach den vielfach angezweifelten Wahlen von 2006 darauf angewiesen ist, Legitimität zu erlangen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die wachsende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Instabilität des Landes. Dies erklärt insbesondere den erweiterten Einsatz der mexikanischen Armee bei Antidrogeneinsätzen im ganzen Land, die eigentlich Aufgabe der zivilen Polizeikräfte wären. Diese Abhängigkeit vom Militär geht zu Lasten von Reformen der mexikanischen Polizei und Justiz, die bitter notwendig wären, um eine Polizei und Justiz zu bekommen, die nicht korrupt ist, sondern wirkungsvoll in der Lage wäre, gegen Drogenhändler zu ermitteln, sie strafrechtlich zu verfolgen und zu belangen.

Die massive Entsendung von Soldaten und Bundespolizei in 14 Bundesstaaten des Landes stellt die Hauptkomponente der mexikanischen Regierungsstrategie gegen den Drogenhandel dar. Es wird davon ausgegangen, dass über 35.000 Soldaten an diesen Einsätzen beteiligt sind. Doch ungeachtet der Bemühungen seitens der Regierung haben die Drogensyndikate ihren Aktionsradius in Mexiko ausgeweitet – Einschätzungen zufolge werden 80 mexikanische Gemeinden von den Drogenkartellen beherrscht. Einige dieser Gruppierungen haben ihre Transaktionen um Erpressungen, Entführungen und Raubkopien erweitert. Die durch Drogen ausgelöste Gewalt breitet sich in Mexiko in alarmierendem Maße aus. 2008 schnellte die Anzahl drogenbedingter Morde auf rund 6.000 – nahezu doppelt so viel wie 2007. Eine erschütternde Anzahl von 400 Morden hat sich bereits in den ersten 25 Tagen des Jahres 2009 ereignet.<sup>9</sup>

7 Um eine Liste der Arbeitsgruppen zu erhalten, siehe unter:

[http://www.spp-psp.gc.ca/overview/working\\_groups-en.aspx](http://www.spp-psp.gc.ca/overview/working_groups-en.aspx).

8 Saxe Fernandez John: «Reserva de E.U.»? *La Jornada*, 9. Oktober 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/09/index.php?section=opinion&article=028a1eco>

9 <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165374.html>

Die mexikanische Regierung hat erklärt, dass das Ansteigen der Gewalt in Mexiko Ausdruck für den Erfolg ihrer Antidrogenpolitik sei, da die Drogenhändler nun um eine verringerte Anzahl von Lieferwegen in die Vereinigten Staaten rivalisierten. Doch sind noch andere Faktoren mit im Spiel, wie die Kontrolle über die Kartelle – vor allem seitdem in den vergangenen Jahren einige der wichtigsten «capos» (Drogenbosse) verhaftet wurden und die Rivalen nun versuchen, Nutzen aus diesen Führungslücken in einigen Organisationen zu schlagen, um Reviere oder Routen zu übernehmen. (...)

Angesichts der unterschiedlichsten Machtvakuen in den Kartellen betrachten die Drogenhändler Gewalt als einzigen Weg, um offene Rechnungen zu begleichen, Geschäfte mit Kunden zu erzwingen und Strafverfolgungsbehörden einzuschüchtern. Zunehmend geraten unschuldige Bürger ins Kreuzfeuer, werden als Geiseln genommen oder, wie im Fall des Anschlags von Morelia, Ziel terroristischer Einschüchterungsmanöver. Eine weitere Folge dieser Gewalteskalation ist, dass «die effektivsten Netzwerke des Drogenhandels überleben. Und nicht nur überleben, sie florieren geradezu, da die Vollzugsbehörden mit der Verhaftung der «untauglichsten» Drogenhändler die Konkurrenz ausgeschaltet und den «Überlebensstüchtigen» damit lukrativen Handelsraum verschafft haben».<sup>10</sup>

In diesem Sinne ist nicht minder besorgniserregend, dass die mexikanischen Drogenkartelle ihre Präsenz in den Vereinigten Staaten, Zentralamerika und selbst Südamerika verstärkt haben – ein Hinweis darauf, dass sie beabsichtigen, ihre Transaktionen auf andere Kontinente auszuweiten.

Die Unfähigkeit der mexikanischen Regierung eine umfassende und langfristige Strategie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Drogenhandels zu entwickeln, lässt vermuten, dass sie «die unmissverständliche Lektion aus zwei Jahrzehnten versuchter Konfrontation mit den mächtigen Drogensyndikaten» nicht gelernt hat, und zwar dass «kurzfristige Lösungen die Aufmerksamkeit und Mittel von langfristigen Reformen im Bereich von Justiz und Polizei ablenken, die erforderlich wären, um wirksam die zusammenhängende Problematik von illegalen Drogen, Verbrechen und Gewalt zu behandeln. Die verstärkte militärische Verwicklung in den «Drogenkrieg» führt zu erhöhter Korruption innerhalb dieser Institution und zu mehr Menschenrechtsverletzungen, lässt jedoch den Drogenhandel unberührt».<sup>11</sup>

## Die Mérida-Initiative und ihre Defizite

Man kann die mexikanischen Bemühungen im Kampf gegen den Drogenhandel und die Sicherheitskrise des Landes nicht losgelöst von der Antidrogenstrategie der USA und ihrer Sicherheitspolitik für die Region im Rahmen der SPP betrachten. Die Mérida-Initiative – ein von der Bush-Regierung im Oktober 2007 vorgelegtes Sicherheitsbeistandspaket, das bei einer dreijährigen Laufzeit Finanzmittel in Höhe von 1,4 Milliarden Dollar bereitstellt, um den Drogenhandel, das organisierte Verbrechen und

10 Tree Sanho: «What Darwin Teaches About the Drug War», 26. Dezember 2007, Minutemanmedia.org

11 Maureen Meyer et al.: «At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State,» Washington Office on Latin America (WOLA) and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Briefing Paper Thirteen, November 2007, www.wola.org.

andere Sicherheitsbedrohungen in Mexiko, Zentralamerika, Haiti und der Dominikanischen Republik zu bekämpfen – ist ein zentraler Punkt dieser Strategie.

Doch die Mérida-Initiative zeichnet sich durch zahlreiche Defizite und Fehleinschätzungen aus, sie ist zu einseitig ausgerichtet.<sup>12</sup> Im ersten Jahr unterstützt das Hilfspaket in erster Linie die Finanzierung von Hubschraubern, Flugzeugen sowie weiterer militärischer Ausrüstung und Technologie, und es wird – wie schon erwähnt – wenig Nachdruck auf die Unterstützung von Reformen der mexikanischen Justiz- und zivilen Sicherheitsbehörden gelegt. Sicher, die Regierung Calderon hat zu Recht die USA aufgefordert, innenpolitisch mehr zu unternehmen, um zusätzliche Mittel zur Drogenrehabilitation und für Präventionsprogramme bereitzustellen sowie eine strengere Kontrolle bei der Einfuhr von Drogenrohstoffen aus Asien via Kalifornien auszuüben, desgleichen die Geldwäsche verstärkt zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass die geltenden lockeren Vorschriften beim Waffenkauf (die den Waffenhandel nach Mexiko florieren lassen) verschärft werden. Die Mérida-Initiative hat die US-Regierung nicht veranlasst, in auch nur einem dieser Punkte größere Anstrengungen zu unternehmen. Dennoch wurde sie von der mexikanischen Regierung schlicht akzeptiert.

## Menschenrechte und der Krieg gegen die Drogen

Es ist dem Engagement von Menschenrechtsorganisationen zu verdanken, dass die Mérida-Initiative den Passus enthält, 15% der bereitgestellten Mittel für Polizei und Militär solange zurückzuhalten, bis das US State Department dem US-Kongress Bericht erstattet hat. In diesem Bericht geht es um die Maßnahmen, die durchgeführt wurden, um Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Polizei zu verbessern, sowie sicherstellen sollen, dass bei Menschenrechtsverletzungen, die von Mitgliedern der Bundespolizei und des Militärs begangen wurden, entsprechend ermittelt wird. Der Einsatz des Militärs in Antidrogenoperationen, wie in der Mérida-Initiative vorgesehen, wird von Menschenrechtsorganisationen in Mexiko mit Sorge beobachtet. Sie haben bereits wiederholt dokumentiert, dass es bei diesen Einsätzen mehrfach zu Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Verschiedene internationale und lokale Menschenrechtsgruppen haben wiederholt ihre Besorgnis über die Beteiligung des mexikanischen Militärs an Aufgaben der öffentlichen Sicherheit zum Ausdruck gebracht.

Bereits seit den 1980er Jahren haben die jeweiligen Präsidenten Mexikos zunehmend die Streitkräfte in ihre Versuche eingebunden, den Drog Handel zu kontrollieren. In jüngerer Zeit sind daraus auch Einsätze für die öffentliche Sicherheit geworden, bei denen die mexikanische Armee die Rolle der Polizeikörper übernommen hat und gegen Drogenhandel und Terrorismus kämpft sowie gegen soziale und aufständische Bewegungen vorgeht. Darüber hinaus legt das mexikanische Verteidigungsministerium (SEDENA) in seinem Programm zur Nationalen Verteidigung («Programa Sectorial de Defensa Nacional») zumindest bis zum Ende von Calderons

<sup>12</sup> Die militaristischen Bemühungen der Mérida-Initiative müssen im Kontext der Entsendung von etwa 45.000 Truppen zur «Wiederherstellung von Recht und Ordnung» in alle Teile des Landes betrachtet werden. Diese dreijährige militärische Säuberungsaktion hat etwa 7 Milliarden Dollar gekostet.

Amtszeit 2012 fest, welche Funktion die Armee im Kampf gegen Drogenhandel und das organisierte Verbrechen übernimmt. (...) <sup>13</sup>

Besorgnis über Misshandlungen durch das Militär mischt sich in die allgemeine Sorge um die Situation der Menschenrechte in Mexiko: Zum einen können und werden Empfehlungen von internationalen, lokalen und nationalen Menschenrechts-gremien nicht eingehalten; zum anderen hat es eine Reihe von Rechtsreformen gegeben, die einen Rückschlag für die Achtung der Menschenrechte bedeuten. Das zeigt sich am Beispiel der Kriminalisierung von Opposition und sozialen Protesten, die auf alarmierende Weise eskaliert, wie im Fall der Enteignungen von kommunalen, sozialen oder Gemeingütern; oder auch an der Änderung von Artikel 27 der Verfassung, wonach sich ausländische Unternehmen an der Ausbeutung nicht erneuerbarer Energien beteiligen können. Allein 2007 hat das Nationale Netzwerk der Menschenrechtsorganisationen «Todos los Derechos para Todas y Todos» (Red TDT) 60 Fälle der Kriminalisierung von sozialen Protesten in 17 mexikanischen Bundesstaaten verzeichnet. In 32 Fällen geht es um Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von ökonomischen Entwicklungsprojekten (Straßen, Staudämme, Bergbau etc.), und 20 Fälle stehen direkt im Zusammenhang mit sozialen Protesten, bei denen die Einhaltung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Rechte gefordert wurde. <sup>14</sup>

Hinzukommt, dass der Deregulierungs- und Profitmaximierungscharakter der «Wohlstandskomponenten» der SPP Konflikte dieser Art in Mexiko nur noch weiter verstärken wird. Das Drängen darauf, transnationalen Unternehmen breiteren Zugriff auf Land und Bodenschätze zu gewähren, ohne die Lokalbevölkerung zu «Entwicklungs»-Projekten zu befragen, setzt sich auch unter dem derzeitigen Regime weiter fort. Es kommt wiederholt zu Fällen, in denen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Bevölkerung verletzt werden, um privatwirtschaftlichen Projekten den Weg zu ebnen, bei denen militärische Präsenz ein fester Bestandteil ist. In Mexiko wird die Aufrüstung der Armee zur Bekämpfung des Drogenhandels zunehmend als Vorwand für die steigende Tendenz gesehen, Demonstranten und Aktivisten als Kriminelle abzustempeln. Die Kriminalisierung von sozialen Protesten und die zunehmende Militarisierung des zivilen Lebens, durch die der sozialen Unzufriedenheit im Land militärisch begegnet wird, markieren damit einen sehr gefährlichen Weg für die Zukunft Mexikos.

## Fazit

Internationale Zusammenarbeit ist zur Bekämpfung des Drogenhandels in Mexiko erforderlich, sollte sich jedoch auf Strukturreformen bei der Polizei und in der Justiz konzentrieren und dies auch nur unter voller Beachtung der Menschenrechte und Beteiligung der Zivilgesellschaft. Deswegen sollte die Mérida-Initiative statt weiter Geld in militärische Ausrüstung und Technologie zu stecken, sich in den kommenden

<sup>13</sup> Siehe auch den Beitrag von J.R. Marroquín Farrera in diesem Heft.

<sup>14</sup> «Documento que presenta la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos «Todos los Derechos para Todas y Todos» como insumo para el Examen Periódico Universal en el que será evaluado el Estado Mexicano en Febrero del 2009». (Beitrag des Red TDT zum Allgemeinen Periodischen Überprüfungsverfahren [des UN-Menschenrechtsrats], in dem die mexikanische Menschenrechtslage im Februar 2009 überprüft wird.)

Jahren eher darauf konzentrieren, Mexiko in seinen Bemühungen um rechenschaftspflichtige und professionelle Strafverfolgungsbehörden sowie bei der Bekämpfung der Korruption institutionell zu unterstützen und bei der Umsetzung von Reformen im mexikanischen Justizapparat zu helfen.

Gleichermaßen wird dringend ein wirtschaftlicher Strukturwandel gebraucht, der die Mexikaner darin unterstützt, ihre Lebensgrundlage mit legalen Mitteln zu halten. Deregulierungspolitik und Freihandelsabkommen haben der Aneignung und Privatisierung von Gemeindegrund und -boden freie Bahn gegeben, die massive Vertreibung und Arbeitslosigkeit zur Folge hatten. Auf die daraus entstandene soziale Unruhe reagiert die Regierung völlig unangemessen mit militärischem Einsatz. Zudem fördert eine massive wirtschaftliche und soziale Verdrängung die Drogenökonomie.

Was die Vereinigten Staaten angeht, so hat Präsident Obama zwar seine Unterstützung für die Mérida-Initiative zugesagt, doch gleichzeitig geäußert, dass die Problematik des Drogenkonsums in den USA selbst stärkere Aufmerksamkeit verlangt. Einige Mitglieder des US-Repräsentantenhauses haben bereits ihr Interesse an einer Diskussion zur US-Drogenpolitik signalisiert. Zugleich gibt es Initiativen im US-Kongress, die sich – so sie verabschiedet werden – mit den Unzulänglichkeiten der US-Waffengesetze beschäftigen und um die strafrechtliche Verfolgung von illegalem Waffenhandel bemühen werden. Es bleibt also abzuwarten, ob sich die zukünftige Zusammenarbeit in der Drogenbekämpfung zwischen den USA und Mexiko in die richtige Richtung bewegt.

Außerdem sollte die undemokratische und unternehmensgeführte Security and Prosperity Partnership of North America gestoppt werden, da sie parlamentarische Aufsicht ausschließt, keinerlei Rücksprache mit der Zivilgesellschaft hält, zu einer weiteren Liberalisierung führt, von der allein die Unternehmen begünstigt werden, sowie die Militarisierung und Verletzung der Bürgerrechte vorantreibt.

**Manuel Pérez Rocha** ist Associate Fellow beim Institute for Policy Studies in Washington.

LAURIE FREEMAN

# Ein Déjà vu: Die Drogenpolitik zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten

Das Leben südlich der Grenze zwischen USA und Mexiko wird von einer beispiellosen Welle der Gewalt heimgesucht. Schwer bewaffnete Killerbanden patrouillieren auf den Straßen der Städte, die zu Drehscheiben des Drogenhandels geworden sind. In aller Öffentlichkeit dringen sie in Büros und Restaurants ein, um ihre Zielpersonen zu ermorden. Die Innenstädte werden von Schießereien erschüttert. Leichname mit Folterspuren tauchen am Wegrand und in Straßengraben auf; einige Opfer verschwinden spurlos. Um Gleiches mit Gleichem zu vergelten, schickt die mexikanische Regierung Truppen, die mit harter Hand gegen die Gewalt vorgehen sollen. Die US-Regierung kündigt ein Programm an, in dessen Rahmen Tausende Mitglieder der mexikanischen Sicherheitskräfte trainiert und mit Hubschraubern und weiterem technischen Gerät ausgerüstet werden sollen. Darüber hinaus versucht die US-Regierung, den Standard der mexikanischen Polizei und Justiz zu erhöhen, indem sie Personal überprüft, schult und mit moderner Technologie ausstattet.

All das hört sich wie eine aktuelle Beschreibung des Drogenkriegs in Mexiko und der Mérida-Initiative an, des neuen «beispiellosen» Antidrogenplans der US-Regierung. Genauso gut könnte es sich aber um einen Bericht handeln, der den Drogenhandel und die mit ihm verbundene Gewalt schildert, die vor einem Jahrzehnt die Grenzregion zwischen USA und Mexiko erschütterte. Und auch die US-amerikanische und mexikanische Antidrogenpolitik jener Zeit könnten durchaus so beschrieben werden.

Natürlich gibt es Unterschiede zwischen dem Mexiko von heute und dem vor zehn Jahren. Ungefähr 90% des für den US-amerikanischen Markt bestimmten Kokains passieren Mexiko im Vergleich zu zwei Dritteln in den 1990er Jahren. Einst mächtige Drogenbosse wurden getötet oder inhaftiert, nur um durch noch gewalttätigere und skrupellosere Mafiosi ersetzt zu werden. Die Gewalt hat sich auf weitere Grenzorte und sogar auf einst ruhige Städte im Landesinnern ausgedehnt. Die Drogenkartelle verfolgen eine immer brutalere und schockierendere Taktik, Enthauptungen sind zu einer geläufigen Praxis geworden. Die ehemalige Regierungspartei PRI ist nicht länger an der Macht, und Präsident Felipe Calderón verfolgt eine aggressive Politik gegenüber den Drogenkartellen, in deren Rahmen die Zahl der Auslieferungen in die USA steil nach oben geschneit ist.

Die grundlegende Dynamik des Drogenhandels aber hat sich nicht geändert. Da Drogen illegal sind – und die Nachfrage in den Vereinigten Staaten sehr hoch ist –, setzen Drogenhändler «plata» (Geld) oder «plomo» (Blei) ein, um die Drogen über die

Grenze zu schaffen. Sie üben darüber hinaus Gewalt aus, um Rivalen aus dem Weg zu räumen, Abkommen zu erzwingen und jeden einzuschüchtern, der ihnen in die Quere kommen könnte.

Auch die gegen den Drogenhandel gerichtete Strategie der US-Regierung ist in bemerkenswerter Weise unverändert geblieben. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung und Bereitstellung von Instrumenten der Strafverfolgung wie Helikoptern, Computern, Software, Kommunikationssystemen und Überwachungstechnologie. Institutionellen Reformen, die notwendig wären, um die mexikanischen Strafverfolgungsbehörden gegen die Korruption zu wappnen, wird hingegen wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die angebliche Neuigkeit der Mérida-Initiative ist lediglich eine Frage der Größenordnung, nicht der Strategie.

Viele Verantwortliche in Washington bemerken nicht einmal, dass die US-Regierung genau diesen Weg schon einmal eingeschlagen hat, noch ist ihnen klar, warum das damalige Unternehmen scheiterte. Die Mérida-Initiative sollte aber im Licht der Antidrogenpolitiken der USA beurteilt werden, die ihr vorangingen. Ein solches Vorgehen würde wenig Anlass für den Glauben geben, dass diese Strategie diesmal von Erfolg gekrönt sein könnte.

## Die erste Runde

Vor einem Jahrzehnt mündete der Rivalitätskampf zwischen dem Juárez- und dem Tijuana-Kartell um die Kontrolle des Drogenhandels in einem Exzess von Massakern und Korruption. Ihre Fehde führte zu zahllosen Morden, wenigstens hundert Verschwundenen und der Ermordung eines römisch-katholischen Kardinals auf einem Flughafen in Zentralmexiko.

Um die Kartelle zu bekämpfen, griffen die US-amerikanische und die mexikanische Regierung auf das Militär zurück, das in ihren Augen zuverlässiger als die Polizei war und zudem über modernste Bewaffnung und Ausrüstung verfügte, die für notwendig erachtet wurden, um die immer gewalttätigeren und immer besser ausgerüsteten Drogenkartelle zu bekämpfen.

Das Pentagon erarbeitete ein Programm, das vorsah, mexikanische Soldaten zu schulen und auszurüsten. Diese sollten eine als GAFE (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales) bekannte Spezialeinheit bilden, die als «kampfbereiter Stoßtrupp die Drogenkartelle angreifen sollte». In den Jahren 1997 und 1998 wurden über tausend mexikanische Militärs in den Vereinigten Staaten im Hubschraubereinsatz ausgebildet und in Angriffstaktiken unterwiesen; zum Unterrichtsstoff gehörten Sprengstoffe, Kriegführung im ländlichen und städtischen Raum, Beschlagnehmung von Drogen sowie die Beschaffung und Auswertung einsatzrelevanter Informationen. Zur Ausrüstung dieser Einheiten stellte die US-Regierung der mexikanischen Armee u.a. vier C-26-Flugzeuge und 73 UH-1H-Helikopter zur Verfügung.

Einheiten der GAFE wurden in ganz Mexiko eingesetzt, um Drogenhändler auszuspiren und festzunehmen. Angesichts einer Serie von Skandalen, die die Korruption der Polizei offenbar werden ließen, legte die mexikanische Regierung die Bekämpfung des Drogenhandels immer mehr in die Hände dieser Spezialeinheit.

Aber es dauerte nicht lange, bis einige dieser Elitesoldaten ihrerseits der Korruption und dem Machtmissbrauch verfielen. Mitglieder der GAFE, denen die Überwachung des Flughafens von Mexiko-Stadt anvertraut war, wurden 1997 erwischt, als

sie Bestechungsgelder der Drogenmafia kassierten. Etwas später im selben Jahr entführte und folterte eine GAFE-Einheit junge Männer, die verdächtigt wurden, eine Armbanduhr gestohlen zu haben. Einer von ihnen wurde ermordet. Sechs der beteiligten Soldaten hatten ein Training in den USA absolviert. Ein Beamter der Drogenbekämpfungsbehörde DEA klärte den Kongress darüber auf, «dass die Armeeoffiziere, wenn sie einmal der enormen Versuchung der Korruption ausgesetzt sind, für diese genauso empfänglich sind wie Zivilisten».

Die Korruption war jedoch nicht das einzige unvorhergesehene Problem des Antidrogenpakets. Die Hubschrauber und Flugzeuge erwiesen sich als wenig zwecktauglich. Die C-26-Flugzeuge waren für die Luftüberwachung vorgesehen, versagten jedoch genau auf diesem Gebiet. Die UH-1H-Helikopter aus der Vietnam-Ära konnten nicht hoch genug fliegen, um illegale Anbauflächen zu entdecken. Zudem beschwerte sich die mexikanische Armee darüber, dass sie zu alt waren, zu oft den Dienst versagten und Ersatzteile fehlten. Bereits 1999 gaben die frustrierten mexikanischen Militärs sämtliche geschenkten Hubschrauber zurück – bis auf einen, der abgestürzt war.

Der verheerendste Nebeneffekt der Gründung der GAFE wurde jedoch erst einige Jahre später deutlich. Im Jahr 2002 begannen mehrere Dutzend GAFE-Deserteure als Zuträger und Vollstrecker für das Golf-Kartell zu arbeiten. Sie wurden unter dem Namen «Zetas» bekannt, und ihr Insider-Wissen über die mexikanischen Sicherheitskräfte sowie ihr Know-how bezüglich modernster Waffen, Überwachungstechnik und Einsatzplanung verschaffte dem Boss des Golf-Kartells, Osiel Cárdenas, einen entscheidenden Vorteil gegenüber seinen Rivalen. Laut FBI «waren die Zetas aufgrund ihrer militärischen Vorbildung anders als andere Drogenhändler in der Lage, komplizierte und präzise Operationen durchzuführen». Die Zetas setzten extreme Gewalt gegen Spitzel und rivalisierende Drogenhändler ein und stiegen in das Entführungs- und Erpressungsgeschäft ein. Ihre Brutalität inspirierte das Sinaloa-Kartell, seinerseits eine ähnliche Truppe kaltblütiger Ex-Militärs zu rekrutieren. Es wird vermutet, dass die beiden rivalisierenden Gruppen jeweils 10.000 Bewaffnete aufbieten können.

## **Drogengewalt und Korruption im heutigen Mexiko**

Der neue Höhepunkt der Gewalt in Mexikos Drogenkrieg wurde vor allem durch die Verhaftung von Osiel Cárdenas im März 2003 in Nuevo Laredo ausgelöst. Seine Festnahme führte mitnichten zu einem Rückgang des Drogenhandels, sondern veränderte lediglich die Machtbalance zwischen den Kartellen und löste eine Welle der Gewalt aus. Die Zetas kämpften darum, die Macht des Golf-Kartells in Nuevo Laredo zu behaupten, und die Killer des Sinaloa-Kartells versuchten, sie ihnen streitig zu machen. Nachdem der neue Polizeichef von Nuevo Laredo beim Verlassen seines Büros an seinem ersten Arbeitstag ermordet worden war, leitete die Fox-Regierung die Operation «México Seguro» («Sicheres Mexiko») ein und schickte weitere Hunderte Soldaten und Bundespolizisten nach Nuevo Laredo.

Auch andere Städte verwandelten sich in Schlachtfelder der sich bekriegenden Drogenkartelle, und wilde Schießereien und brutale Morde wurden zu einer fast alltäglichen Angelegenheit. Acapulco, einst bekannt für seine sonnenbeschiene Strände und mondänen Hotels, machte nun durch Enthauptungen von sich reden. Im April 2006 wurde der abgetrennte Kopf eines Polizisten auf einem Platz des Stadt-

zentrums gefunden. Andere Schädel wurden in den folgenden Wochen vom Meer an Land gespült. Die Killer der Kartelle wendeten diese schockierende Taktik im gesamten Land an. In Michoacán wurde ein Beutel mit abgetrennten Köpfen in einen Nachtclub geschleudert; in Veracruz wurde ein enthaupteter Kopf vor einer Armeekaserne aufgespießt; in Tabasco wurde der Kopf eines Stadtrats in einem Kühlschrank gefunden, der einer Lokalzeitschrift zugestellt worden war.

Bis Ende 2006 wurden in Mexiko mehr als 2.200 drogenhandelsbezogene Morde registriert. Die Todesrate im Jahr 2008 war drei Mal so hoch und erreichte einen Rekord von bald 6.000 Morden, die mit dem Drogenhandel in Zusammenhang stehen. Dies buchstäblich mörderische Tempo scheint nicht nachzulassen. Allein bis Mitte Februar 2009 wurden 650 Morde gezählt, vor allem in den Grenzstädten Tijuana und Ciudad Juárez.

Ende des Jahres 2008 wurden zudem die Strafverfolgungsbehörden des Bundes von einer ganzen Serie schockierender Skandale erschüttert. Anfang November musste der Chef der Präventiven Bundespolizei Mexikos zurücktreten, weil er beschuldigt wurde, dass sein Name auf der Gehaltsliste eines größeren Drogenkartells stehe. Einige Wochen später wurde der ehemalige Chef einer für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens zuständigen Sondereinheit verhaftet, weil er angeblich Gelder von Drogenhändlern im Austausch gegen Informationen über geplante Antidrogeneinsätze erhalten hatte. Sechs weitere hochrangige Beamte wurden im Laufe der Ermittlungen angeklagt und sowohl der aktuelle Leiter von Interpol Mexiko wie auch sein Vorgänger wurden verhaftet.

## Die Mérida-Initiative

Kurz nach seiner Amtsübernahme setzte Präsident Calderón ungefähr 27.000 Soldaten und Polizisten in neun mexikanischen Bundesstaaten ein. Sie unterstützten bereits laufende Operationen, deren Ziel es war, Drogenanbauflächen zu zerstören, Drogenlieferungen abzufangen und Drogenhändler festzunehmen. Calderón konnte darüber hinaus den Kongress überzeugen, einer Erhöhung des Sicherheitsetats um 24% zuzustimmen. Mexiko gibt nun ca. 2,5 Milliarden Dollar jährlich für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens aus.

Calderón hat seit seinem Amtsantritt keinen Zweifel daran gelassen, dass er von den USA eine größere Unterstützung bei der Bekämpfung des Drogenhandels erwartet. Laut Calderón «sind die USA mit dafür verantwortlich, was bei uns passiert [...] und im Rahmen dieser geteilten Verantwortung muss die US-amerikanische Regierung noch einiges tun». Diese klare Position sowie die engere Zusammenarbeit mit den Behörden der USA haben ein höheres Niveau der Partnerschaft zwischen beiden Ländern hervorgebracht und zu der Einigung geführt, im Rahmen eines neuen Kooperationsabkommens noch enger zusammenzuarbeiten.

Am 22. Oktober 2007 hat die Bush-Administration offiziell ein Hilfspaket vorgestellt, das seitdem unter dem Namen Mérida-Initiative bekannt ist. Hauptziel der Initiative ist es, die Asymmetrie zwischen mexikanischen Behördenvertretern (Polizei, Geheimdienst und Militär) und Drogenhändlern, die über modernste Bewaffnung, Hightech-Kommunikationsausrüstung und Flugzeuge verfügen, zu verringern. Die Hauptbestandteile dieses Pakets sind Hubschrauber und Flugzeuge für den schnellen Transport und die Luftüberwachung; verbesserte Telekommunika-

tion, Überwachungstechnologie und Software für die Erstellung von Datenbanken; sowie Unterstützung bei der Umsetzung von Programmen des Zeugenschutzes und der Unterstützung von Opfern.

Die Mérida-Initiative ist auf ein Gesamtvolumen von 1,4 Milliarden Dollar über einen Zeitraum von drei Jahren ausgelegt. Im letzten Jahr hat der Kongress eine erste Tranche von 400 Millionen Dollar für Mexiko (sowie 65 Millionen Dollar für Zentralamerika, die Dominikanische Republik und Haiti) als Teil des Nachtragshaushalts für das Jahr 2008 bewilligt. Von diesen 400 Millionen Dollar sind 116,5 Millionen für militärisches Training und Ausrüstung (einschließlich Hubschrauber) vorgesehen, 73,5 Millionen für Justizreform, Stärkung der Institutionen, Korruptionsbekämpfung und weitere Maßnahmen, um die Herrschaft des Gesetzes durchzusetzen, sowie 3 Millionen für die Erstellung eines Nationalen Polizeiregisters in Mexiko, um zu verhindern, dass Polizisten, die von der einen Behörde entlassen wurden, von einer anderen wieder eingestellt werden. Die Hilfe umfasst darüber hinaus Überwachungs- und Ausspähtechnologie, Ionen-Scanner, Spürhunde sowie Software, um die Datenbanken, die Informationen über kriminelle Aktivitäten sammeln, leistungsfähiger und sicherer zu machen.

Der Kongress verknüpfte die Freigabe von 15% der Hilfe mit menschenrechtsbezogenen Auflagen, wodurch sich die Mérida-Initiative von vorangegangenen US-amerikanisch-mexikanischen Anti-Drogen-Vereinbarungen unterscheidet. Damit diese Hilfe freigegeben wird, muss Mexiko Schritte in Richtung Transparenz und Rechenschaftspflicht der Polizei unternehmen; einen Konsultationsmechanismus mit Gruppen der Zivilgesellschaft etablieren, um die Umsetzung der Initiative zu überprüfen; die Benutzung von unter der Folter erzwungenen Aussagen strikt unterbinden; sowie Polizei und Militär zur Zusammenarbeit bei der Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen verpflichten.

Der Haushaltsplan von Präsident Bush für 2009 sah 450 Millionen Dollar für Mexiko und 100 Millionen Dollar für Zentralamerika vor. Der Kongress muss noch über die genauen Bestandteile des Pakets beschließen. Viele Kongressabgeordnete unterstützen die Ziele der Mérida-Initiative, sind aber skeptisch in Bezug auf die zugrundeliegende Strategie, insbesondere was die Bevorzugung militärischer Hardware und militärischen Trainings angeht. Möglicherweise werden sie deshalb nach neuen Lösungswegen suchen.

### **Kritik: Andere Größenordnung, gleiche Strategie**

Zahlreiche Komponenten der Mérida-Initiative beziehen sich ganz allgemein auf Fragen der Grenzsicherung, der Verbrechensprävention sowie der Strafverfolgung, sodass man zu fragen geneigt ist, welches denn nun das eigentliche Ziel der Initiative sei. Dient die Mérida-Initiative der Drogenbekämpfung? Ist sie ein Plan zur Grenzsicherung? Oder beinhaltet sie ein Sammelsurium an Ausrüstung und Schulungsprogrammen, die mexikanischen Wünschen geschuldet sind?

Die Antwort ist nicht einfach. Sollte die Initiative darauf abzielen, den Drogenhandel und die mit ihm in Verbindung stehende Gewalt und Korruption einzudämmen, so legen frühere Erfahrungen nahe, dass sie dieses Ziel aus zwei Gründen wahrscheinlich verfehlen wird. Zum einen liegt eine gescheiterte Strategie zugrunde, die Drogen verbietet und zu unterbinden versucht, dass sie ihren Weg in die Vereini-

gten Staaten finden, wodurch in Wirklichkeit nur Gewalt und Korruption befördert werden. Zum zweiten können die Schulung und die bessere Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden eine umfassende Polizei- und Justizreform nicht ersetzen, die dringend notwendig ist, um die Korruption und die Straflosigkeit von Gewaltverbrechen zu beenden.

### **Eine verfehlte Strategie heizt Gewinnstreben, Gewalt und Korruption an**

Nur die finanzielle Größenordnung der Mérida-Initiative ist beispiellos. Ihre Strategie sowie ihre Bestandteile (Hubschrauber, Computer, technisches Gerät, Trainingsprogramme) sind alles andere als neu. Die US-Regierung hat die gleiche irri-ge Strategie bereits seit Jahrzehnten verfolgt.

Diese Strategie besteht darin, Drogen an ihrem Produktionsort oder auf ihrem Weg in die Vereinigten Staaten «anzugreifen», um so zu ihrer Verknappung beizutragen, ihren Straßenverkaufspreis hochzutreiben und dadurch die Nachfrage zu entmutigen. Diese angebotsorientierte Strategie mag in der Theorie plausibel klingen, in der Praxis hat sie jedoch versagt. Weder hat sie das Angebot an Drogen reduzieren noch ihren Preis erhöhen können. Ganz im Gegenteil sind sie billiger und massenhafter verfügbar als je zuvor. Im Jahr 2003, nach mehr als 20 Jahren größter US-Anstrengungen, das Angebot illegaler Drogen zu reduzieren und ihren Preis hochzutreiben, erreichten die Straßenverkaufspreise von Kokain und Heroin ein Allzeittief. Auf jüngste Spitzenpreise für Kokain wird voraussichtlich ein Preisverfall folgen, sobald die Dealer alternative Routen und Methoden gefunden haben, um ihre Drogen an die Konsumenten zu bringen. Vorübergehende Preiserhöhungen dieser Art bieten zudem einen Anreiz für neue Anbieter, weil sie auf dem Markt mit dem Verkauf ihrer Produkte höhere Gewinne erzielen können.

Trotz der fallenden Preise bleibt der Drogenhandel ein unglaublich lukratives Geschäft. Das Verbot von Drogen, die von Millionen US-Amerikanern nachgefragt werden, bietet enorme Gewinnmöglichkeiten, die alle Anstrengungen, seinen Handel zu unterbinden, zunichte machen. Nehmen wir das Beispiel des Kokainmarktes: Laut National Drug Intelligence Center beliefen sich die Einnahmen aus dem Kokainverkauf im Jahr 2005 auf 2,9 bis 6,2 Milliarden Dollar.

Das Drogenverbot heizt die Gewalt nur an. Auf illegalen Märkten können Verträge nicht auf legalem Weg abgeschlossen und eingehalten werden. Sie werden privat durchgesetzt, oftmals mittels Gewalt. Darüber hinaus münden die Anstrengungen, die Drogenhändler zu verhaften und ihre Organisationen zu zerschlagen, in neuer Gewalt. Wird gegen ein Kartell vorgegangen, ist dies für ein anderes eine günstige Gelegenheit für ein neues Geschäft, und der Gewinner setzt Gewalt ein, um seine Kontrolle über die neuen Drogenrouten durchzusetzen.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Gewalt ein Ergebnis der US-Politik des Drogenverbots und der Bekämpfung des Drogenhandels ist. Die Auswirkungen des Drogenverbots machen sich in Mexiko besonders negativ bemerkbar, weil sie sowieso schon schwache und korrupte Institutionen weiter aushöhlen und so die Gewalt außer Kontrolle geraten lassen.

## Problematische Werkzeuge oder effektive Kontrolle

Folgt man Tony Garza, dem früheren US-Botschafter in Mexiko, so wird die Mérida-Initiative das Land «mit zusätzlichen Werkzeugen, Ausbildungsprogrammen und Techniken ausstatten, um im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und internationale Bedrohungen das Blatt zu wenden». Die besten Werkzeuge, Ausbildungsprogramme und Techniken werden jedoch nicht den gewünschten Effekt erbringen, wenn ihre Adressaten nicht ausreichend professionell, fähig und vertrauenswürdig sind. Die Herstellung der öffentlichen Sicherheit erfordert effiziente Strafverfolgungsbehörden, nicht größere Maschinen, ausgetüfteltere Fertigkeiten oder schnellere Computer. Ein kaputtes Auto wird man nicht in Gang bringen, indem man es frisch lackiert, einen Fahrer und ein GPS-System auftreibt, dabei aber vergisst, den Motor zu reparieren.

Es gibt eine Fülle von Problemen hinsichtlich der mexikanischen Polizei, beispielsweise ihre schlechte Bezahlung und das Fehlen einer Ethik des öffentlichen Dienstes. Verbesserungen in diesen Bereichen sind notwendig, aber nicht ausreichend, da sie allein die Korruption der Polizei nicht eindämmen können. Die Reparatur des Polizei-»Motors« erfordert ein System sowohl transparenter als auch effizienter interner und externer Kontrollen, die den Behörden ermöglichen, Fälle von Korruption aufzudecken und korrupte Beamte zu ermitteln und zu bestrafen.

Ohne Transparenz und Kontrollmechanismen kann die Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden mit zusätzlichen Ressourcen und Fertigkeiten sogar eine Gefahr darstellen. Zu lernen, wie man Drogenkriminelle aufspürt, bedeutet gar nichts, wenn der Wille fehlt, sie auch festzunehmen und vor Gericht zu stellen. Stecken die Polizeibeamten mit den Drogenhändlern unter einer Decke, was häufig der Fall ist, kann ihre Schulung die Dinge sogar noch verschlimmern.

Die Zetas sind das beste Beispiel für dieses Problem. US-Beamte haben diese Lektion scheinbar nicht verstanden. Als er gefragt wurde, ob die Regierung nicht darüber besorgt sei, dass die Schulungen im Endeffekt den Drogenhändlern zugute kommen würden, antwortete Shannon, dass «wir es nicht zulassen dürfen, dass uns die Furcht bestimmt [...], was passieren könnte, nur weil es das Beispiel der Zetas gibt».

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt an der Mérida-Initiative ist, dass sie keine Kriterien aufgestellt hat, anhand derer überprüft werden könnte, ob sie Fortschritte in Richtung der gesteckten Ziele (die selbst nur ungenau definiert sind) gemacht hat. Solche Indikatoren sind aber notwendig, um festzustellen, ob die Initiative überhaupt funktioniert, und um Rechenschaft über die Verwendung der durch das Hilfspaket zur Verfügung gestellten Mittel ablegen zu können.

## Wie ein effektives Antidrogen-Hilfspaket aussehen könnte

Calderón hat darin Recht, dass der Drogenhandel kein Problem ist, das Mexiko allein lösen könnte. Der Drogenhandel in Mexiko hat seine Wurzeln sowohl in den geografischen Gegebenheiten als auch in der US-Politik. Mexiko ist selbst kein Erzeugerland von Kokain, liegt aber zwischen den Anbaugebieten des Kokains in den Anden und dem Zielland USA. Mexiko ist aber auch Produzent von illegalen Drogen wie Marihuana, Heroin und Methamphetaminen. Die US-Politik trägt eine Teilverant-

wortung für das Problem, weil sie bestimmte Drogen wie Marihuana, Kokain und Heroin verbietet, aber nicht in der Lage ist, die Nachfrage in den USA nach diesen Drogen zu drosseln.

Um Mexiko bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der mit ihm verbundenen Gewalt und Korruption zu unterstützen, sollte sich ein effektives Antidrogen-Hilfspaket auf drei Kernpunkte konzentrieren: Senkung der Nachfrage nach Drogen; umfassende Polizei- und Justizreform; Verfolgung des illegalen Waffenhandels. Ein solchermaßen effektives Antidrogen-Hilfspaket würde nicht einmal auswärtige Hilfe größeren Ausmaßes erfordern. Während es in Mexiko wichtig ist, eine langfristige Polizei- und Justizreform zu unterstützen, sollte die US-Regierung ihre Antidrogenressourcen und -energien daheim darauf verwenden, die Nachfrage nach Drogen zu reduzieren und strengere Vorschriften für den Besitz und Verkauf von Schusswaffen einzuführen.

Die USA sollten die Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen neu ausrichten, um einen leichteren Zugang zur Behandlung von Drogenabhängigkeit zu ermöglichen. Bereits 1994 hatte eine bahnbrechende Studie der RAND Corporation ergeben, dass die Behandlung von schwer Kokainabhängigen 23-mal effektiver ist als die Vernichtung der Anbaupflanzen, elfmal effektiver als ein Abschneiden der Handelswege und siebenmal effektiver als die Strafverfolgung im eigenen Land. Trotz der bewiesenen Effektivität (auch in Bezug auf die Kosten) erhalten die meisten Drogenkonsumenten, die dies wünschen, keine Behandlung, häufig mit dem Argument, die Kosten seien zu hoch. Von den im Jahr 2004 geschätzten 8,1 Millionen US-Amerikanern, die wegen eines Problems mit illegalen Drogen eine Behandlung benötigten, haben nur 1,4 Millionen (17%) eine solche auch tatsächlich erhalten. Behandlung allein wird das Drogenproblem natürlich nicht lösen, aber sie kann dazu beitragen, den Drogenmarkt zum Schrumpfen zu bringen und damit auch einen Rückgang der mit ihm verbundenen Verbrechen und Probleme für das Gesundheitssystem zu bewirken.

US-Regierungsvertreter haben darauf verwiesen, dass die Mérida-Initiative ein für das Ausland bestimmtes Hilfspaket sei, weshalb es kein Programm zur Senkung der Drogennachfrage in den USA enthalte. Aber auch darüber hinaus gibt es keinerlei Anzeichen für eine größere Initiative der Bundesregierung, die darauf abzielt, die Programme zur Behandlung der Drogenabhängigen auszudehnen und zu verbessern. In dem Strategiepapier der US-amerikanischen Antidrogen-Experten vom September 2007, «National Southwest Border Counternarcotics Strategy», wird die Senkung der Nachfrage nach Drogen nicht einmal erwähnt.

Anstatt den mexikanischen Strafverfolgungsorganen mehr Schulung und Technologie zukommen zu lassen, sollten die USA eine umfassende Polizei- und Justizreform sowie eine Politik des «institution building» unterstützen. Diese Reformanstrengungen sollten die Transparenz erhöhen und interne und externe Kontrollmechanismen installieren, damit die Institutionen, die Öffentlichkeit, die Medien und die politischen Entscheidungsträger das polizeiliche Handeln kontrollieren, Rechenschaft einfordern und auf Anzeichen von Korruption reagieren können. (Und die USA sollten endlich anerkennen, dass die Korruption nicht auf Mexiko beschränkt ist, wie die Verhaftung eines Zollbeamten im November 2008 in Texas zeigt, der Drogenhändlern dabei geholfen hatte, ca. 3.000 Pfund Kokain in die Vereinigten Staaten zu schmuggeln.) Die 73,5 Millionen Dollar, die die Mérida-Initiative im ersten Jahr

für die Reformierung von Strafverfolgung und Justiz vorsieht, sind ein Schritt in die richtige Richtung und werden langfristig vermutlich mehr zur Entspannung der prekären Lage in Mexiko beitragen als so kostspielige Posten wie Hubschrauber, Überwachungsflugzeuge und technische Ausrüstung.

Zu guter Letzt muss ein gemeinsames Programm zur Bekämpfung von Drogenhandel und Gewalt auch den Waffenhandel mit einbeziehen. Mexiko verfügt über eine lange gemeinsame Grenze mit Texas, New Mexico und Arizona, wo der Verkauf von Waffen und Munition völlig unreguliert ist. Es ist geradezu lächerlich einfach, Waffen in Grenzstädten der USA auf Messen oder durch Strohmänner zu erwerben und anschließend nach Mexiko zu transportieren. Die Waffen gelangen über den «Ameisen-Handel» nach Mexiko, wobei kleine Mengen von Waffen nach und nach über die Grenze geschmuggelt werden, oft versteckt in den Kofferräumen der Millionen von Wagen, die die Grenze alljährlich überqueren. Auch wenn die Röntgendecktektoren, die in dem Hilfspaket der Mérida-Initiative enthalten sind, den mexikanischen Behörden bei der Bekämpfung des Waffenhandels von Nutzen sein werden, können diese dennoch nicht jedes Auto, das die Grenze überquert, durchleuchten.

Es gibt Schritte, die die Regierungen der USA und Mexikos unternehmen können, um den Waffenhandel zumindest schwieriger zu machen. Wie es heißt, arbeiten Beamte beider Seiten an einer Vereinfachung des Datenaustausches, damit mexikanische Polizisten Zugriff auf Erkenntnisse ihrer US-Kollegen in Bezug auf den Waffenhandel bekommen, um Handelsrouten zu enttarnen und Waffenhändler der Strafverfolgung zuzuführen. Darüber hinaus sollte die US-Regierung die Kontrolle über und die Ermittlung gegen korrupte Schusswaffenhändler verschärfen und die Strafen für die Komplizen des illegalen Waffenhandels erhöhen. Korrupte Waffenhändler, die eine Bundeslizenz besitzen, sind die größte Quelle von Schusswaffen, die auf dem Schwarzmarkt auftauchen, aber nur sehr wenige von ihnen werden vor Gericht gestellt und noch weniger wird die Lizenz entzogen. Die US-Regierung sollte darüber hinaus auch die nachgeordneten Märkte regulieren, indem sie bei privaten Waffenverkäufen auf Hintergründe und Vorstrafen achtet. Schließlich sollten die Waffengesetze in Bundesstaaten wie Arizona, New Mexico und Texas verschärft werden. Zum Beispiel könnte in diesen Staaten die Anzahl der Waffen, die eine Person pro Monat kaufen darf, limitiert und der Kauf von Munition kontrolliert werden. Außerdem sollte bei Waffenmessen die Vorgeschichte der Veranstalter überprüft werden.

Die Nachfrage nach Waffen in Mexiko ist so hoch, weil die Drogenhändler sie benötigen, um bei einem illegalen Geschäft konkurrenzfähig zu sein. Daran wird sich nichts ändern, solange der Drogenmarkt gleichermaßen illegal und äußerst lukrativ ist. Aus diesem Grund kann der Waffenhandel letztlich nur durch eine Reduzierung der Nachfrage eingedämmt werden, und dies geschieht am besten, wenn die Attraktivität des Drogenmarktes leidet. Und der beste Weg, dies zu erreichen, ist die Reduzierung des Drogenkonsums in den Vereinigten Staaten.

## Fazit

Der Kongressabgeordnete Henry Cuellar aus Texas hat zur Unterstützung der Mérida-Initiative vorgebracht: «Wenn wir dabei erfolgreich sein wollen, den Krebs da drüben herauszuschneiden, werden wir eine große Summe Geld investieren müssen.» Seine

Stellungnahme ist sehr aufschlussreich in Bezug auf die Art und Weise, in der die meisten US-Vertreter das Problem des Drogenhandels in Mexiko wahrnehmen. Allen Beteuerungen über geteilte Verantwortung zum Trotz werden der Drogenhandel und die mit ihm verbundenen Übel als ein isolierter Tumor betrachtet, der chirurgisch entfernt werden kann. US-Beamte haben den Drogenhandel immer so gesehen, als ein Problem «da drüben», das eliminiert werden muss. Sie vertrauen weiterhin auf die gleiche «Chirurgie» und rüsten Polizei und Militär mit Waffen aus, um die Drogenbosse auszuschalten und den Drogenhandel zu unterbinden. Aber dieser Krebs hat systemische Ursachen, und er breitet sich weiter aus, weil seine Ursache nicht behandelt wird.

Obgleich die Aufmerksamkeit, die Mexiko endlich zuteil wird, genauso überfällig ist wie die rhetorische Anerkennung der Tatsache, dass Mexiko und die USA ein gemeinsames Problem haben, ist es höchst unwahrscheinlich, dass die Mérida-Initiative in der Lage sein wird, Drogenhandel, Gewalt und Korruption einzuschränken. Möglicherweise wird es einige kurzfristige Effekte geben – vielleicht wird es vorübergehende Turbulenzen auf dem Drogenmarkt geben, und vielleicht werden ein paar Drogenhändler mehr verhaftet, ausgewiesen und verurteilt. Aber die Mérida-Initiative wird auf mittlere und längere Sicht den Zustrom an Drogen nicht eindämmen können, weil sie die Hauptursache des Drogenhandels – die Nachfrage nach illegalen Drogen durch Millionen von US-Amerikanern – ebenso wenig angeht wie die strukturellen Reformen, die notwendig wären, um die Strafverfolgungs- und Justizbehörden in Mexiko nachhaltig zu stärken.

**Laurie Freeman** ist Mitarbeiterin des Washington Office on Latin America (WOLA), einer Nonprofit-Organisation im Bereich der Forschung und Beratung, deren Ziel es ist, Demokratie, Menschenrechten und sozialer Gerechtigkeit ein größeres Gewicht in der US-Politik gegenüber Lateinamerika zu verschaffen.

# Über das Phänomen der sogenannten Milizen in Rio de Janeiro<sup>1</sup>

## Was sind Milizen?

Das Wort «Miliz» hat keinen ganz eindeutigen Inhalt. Tatsächlich handelt es sich um ein Etikett, das immer häufiger sehr unterschiedlichen Gruppen aufgeklebt wird. Nicht einmal den Einwohnern der von diesen Gruppen kontrollierten Gebiete gelingt es, einhellig zu definieren, was eine Miliz ist.

Es wird kein neues Phänomen beschrieben, wie die Tatsache beweist, dass es westliche Stadtviertel gibt, in denen die Herrschaft durch solche irregulären Gruppen seit Jahren eine Realität ist. Früher waren sie unter dem Namen «Polícia Mineira» oder «Todesschwadron» bekannt, heute nennt man sie «Milizen». Bestes Beispiel ist das Viertel Rio das Pedras, die Untersuchung einer traditionellen Favela «ohne Drogenhandel» im Zusammenhang mit dem Vorgehen dieser Gruppen.

Die Entstehung des Begriffs «Miliz» wird häufig der Presse zugeschrieben, aber es gibt keinen Nachweis zu seiner tatsächlichen Herkunft. Jedenfalls können die Schöpfer und Verwender des Wortes sehr wohl die Absicht gehabt haben, althergebrachten Verhältnissen eine neue Rechtfertigung zu geben, die früher mit sehr negativen Begriffen besetzt waren: «Polícia Mineira» ist eine sehr eng mit der Korruption in der Polizei verbundene Bezeichnung, und bei «Todesschwadron» ist die Verbindung mit dem Tod ganz offensichtlich. «Miliz» scheint als Wort eher neutral und sogar leicht positiv zu klingen. Tatsächlich definiert das Nachschlagewerk Aurélio den Begriff als «nachgeordnete Hilfstruppen». In anderen Sprachen wird das Wort zur Bezeichnung von Heeresteilen verwendet, die keine professionellen Militärs sind – also Kämpfer aus dem Volk. Diese Semantik passt genau zu dem Versuch, die «Miliz» als eine Gruppe hinzustellen, die sich zur Verteidigung gegen eine äußere Bedrohung, in diesem Fall den Drogenhandel, zusammengeschlossen hat. Mit anderen Worten oder den Äußerungen des Bürgermeisters zufolge eine «gemeinschaftliche Selbstverteidigung». Die Beteiligung von Staatsbediensteten wiederum wäre bei dieser Auslegung dadurch gerechtfertigt, dass die in solchen Vierteln wohnenden Polizisten selbst beschlossen haben, der Gewaltherrschaft der Dealer ein Ende zu setzen. Alles in allem

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Auszug aus der Studie *Vom Regen in die Traufe – Über das Phänomen der sogenannten Milizen in Rio de Janeiro*, die von der Heinrich-Böll-Stiftung in Rio de Janeiro 2008 herausgegeben wurde. Der komplette Text steht zum Download in portugiesischer und deutscher Sprache unter [www.boell.de](http://www.boell.de) zur Verfügung.

entspricht der Begriff «Miliz» voll und ganz diesem Befreiungsmythos, dieser privaten Form, die Polizisten für sich gefunden haben, um in der Verbrechensbekämpfung als Sieger hervorzugehen und feindliche Gebiete zurückzuerobern – angesichts der Unfähigkeit des Staates, dieses Ziel zu erreichen.

Welche Absicht die Schöpfer des Begriffs auch immer verfolgten und unabhängig davon, ob er mehr oder weniger genau die Realität abbildet – seine immer häufigere Verwendung in den Medien und in der Gesellschaft garantiert, dass er Bestand haben wird. Es wäre daher sinnlos, ihn nun abschaffen oder durch einen anderen Begriff ersetzen zu wollen, denn linguistisch gesehen ist «Miliz» ein absoluter Volltreffer. In weniger als zwei Jahren hat ein fast unbekanntes Wort in den alltäglichen Sprachgebrauch von Rios Einwohnern Eingang gefunden.

Nachdem also der Begriff unabänderlich angenommen ist, bleibt uns nur der Versuch, die Realität oder die Realitäten, die er zu definieren versucht, abzustecken und zu beschreiben. Dafür muss aber trotz der gerade erwähnten Ungenauigkeit deutlich gemacht werden, was wir in der vorliegenden Arbeit unter Miliz verstehen. Das ist unerlässlich zur Abgrenzung der hier analysierten Situation und der Dinge, die ausgeklammert oder nur zum Vergleich herangezogen werden.

Wir schlagen die Definition des Begriffs «Miliz» als Zusammenfassung folgender Merkmale vor, die gleichzeitig auftreten müssen:

1. Kontrolle eines Territoriums und der darin lebenden Bevölkerung durch eine irreguläre bewaffnete Gruppe.
2. Erpresserische Natur dieser Kontrolle über die Einwohner.
3. Individuelles Gewinnstreben als Hauptmotiv der Mitglieder dieser Gruppen.
4. Rechtfertigungsgrund: Schutz der Bevölkerung und die Wiederherstellung der Ordnung, die wie jede Ordnung bestimmte Rechte einräumt und andere ausschließt, aber die Entwicklung von Regeln und Erwartungen an bestimmte Verhaltensmuster erlaubt.
5. Aktive und anerkannte Beteiligung von Staatsbediensteten an diesen Gruppen.

Wenn alle fünf Kriterien zusammenkommen, würden wir also dieses Gebilde als Miliz charakterisieren. Schauen wir jedes Kriterium einzeln an.

Das erste, *die Herrschaft einer irregulären Gruppe*, bedeutet automatisch, dass der Staat abwesend ist, dass er seine Rolle als Garant der Bürgerrechte aufgibt. Diese Abwesenheit ist freilich uralte und die Milizen und andere bewaffneten Gruppen sind nur angetreten, um dieses Vakuum zu füllen. Solange es keine schriftlichen Normen gibt und die Gruppen keiner formellen Kontrolle unterzogen sind, ist reichlich Platz für Willkür gegen die Einwohner vorhanden. Besser gesagt – die Willkür ersetzt die Normen. Die betroffenen Ortsansässigen sind demgemäß den Regeln unterworfen, die von der vorherrschenden Gruppe oder von ihrem(n) Chef(s) bzw. Boss(en) aufgestellt werden.

Übrigens war das Abrasieren der Haare eine gängige Praxis in den von Drogenhändlern beherrschten Vierteln, um Frauen zu bestrafen und zu demütigen.

Die Kontrolle über die Bevölkerung ist unterschiedlich intensiv. In einigen Vierteln haben Milizangehörige fast die Funktion eines privaten Sicherheitsdienstes und greifen in das Leben der Bürger nicht ein, solange die öffentliche Ordnung nicht in Gefahr ist. Nur bei kriminellen Machenschaften, Drogen oder ruhestörendem Lärm wird eingegriffen.

In anderen Vierteln legen die Milizen unzählige Regeln und Auflagen fest, ähnlich denen, wie sie beim Drogenhandel üblich sind. Manchmal wird sogar viel stärker in das tägliche Leben eingegriffen als es bei den Dealern der Fall war, weil noch der Versuch dahinter steht, eine moralische Ordnung durchzusetzen. Waren die Regeln im Drogenhandel von der Logik der Geschäfte und der jeweiligen Banden bestimmt, so zielen die Regeln einiger Milizen eher auf das Sozialverhalten ab.

Hier haben wir ein widersinniges Beispiel von einer irregulären Gruppierung, die damit droht, den staatlichen Stellen etwas zu melden, um ihre soziale Kontrolle zu stärken – dazu fühlen sich ihre Mitglieder legitimiert.

Manchmal kopieren die Milizen die Regeln der Drogenbanden und beschneiden das Recht der Bürger, Wohngebiete aufzusuchen, die als Feindesland betrachtet werden. Dann verhalten sich diese Milizen nur wie eine weitere Bande. Im Allgemeinen sind die Regeln strenger, wenn ein Gebiet vorher unter Kontrolle der Drogenhändler stand.

Abweichendes Verhalten wird unerbittlich bestraft, wobei die Bestrafung meistens in Gewaltanwendung besteht. Die Strafmaßnahmen sind denen der Drogenhändler sehr ähnlich: körperliche Gewalt, Vertreibung aus dem Viertel oder Tod. Der Übergang ist fließend: Wer einen Befehl nicht befolgt oder sich nach einer Tracht Prügel oder Drohungen nicht beugt, spielt mit seinem Leben.

Eigentlich sollte die Zugehörigkeit vieler Mitglieder der Miliz zu den Sicherheitsorganen im Prinzip die Möglichkeit bieten, Straftäter der Justiz zu übergeben und mit ihnen im Sinne des Gesetzes zu verfahren. Aber der irreguläre Charakter der Gruppen selbst erschwert diesen Weg enorm. Außerdem scheinen die Polizisten daran gewöhnt zu sein, Gewalt als Form der Kontrolle anzuwenden, sei sie nun gerechtfertigt oder nicht.

In Armenvierteln, wo der Rechtsstaat ein fernes Fantasiegebilde ist und verschiedene bewaffnete Gruppen die Bevölkerung ständig mit Gewalt überziehen, kommt es nicht selten vor, dass viele Menschen die sofortige Strafvollstreckung gegen Straftäter ganz natürlich als Kontroll- und Konfliktlösungsmechanismus verinnerlicht haben.

Das zweite der fünf zentralen Merkmale für die Einordnung einer Gruppe als «Miliz» ist die *Erpressung* der Einwohner. Denn würden die Bürger um Schutz nachsuchen, wäre von einem privaten Sicherheitsdienst die Rede. Bei privater Sicherheit geht die Initiative vom Nutzer aus, der Schutz sucht und daher die erhaltene Dienstleistung und die Beschäftigten kontrolliert. Bei den Milizen geht die Initiative, «Schutz zu bieten», von den Mitgliedern der bewaffneten Gruppe aus.

Das Ausmaß der Erpressung ist freilich sehr unterschiedlich. Häufig werden die Einwohner unter Drohungen gezwungen, ein Schutzgeld zu zahlen, und das ist Erpressung.

In anderen Fällen fällt die Nötigung viel subtiler aus. Man wird nicht gezwungen zu zahlen, hat aber Angst, es könnte einem etwas zustoßen, wenn man nicht zahlt. Ein relativ leichter Druck wird zum Beispiel ausgeübt, wenn Milizangehörige erklären, sie würden die Nichtzahler nicht beschützen, was bedeutet, dass diese dann bevorzugt Opfer von Straftaten werden könnten.

Ein weiterer Zahlungsgrund: Bei einem Konflikt zwischen einem zahlenden und einem nicht zahlenden Nachbarn läuft letzterer Gefahr, dass der andere Nachbar die Miliz ruft und die dann zugunsten dessen eingreift, der seinen finanziellen Beitrag

geleistet hat. In einigen Berichten wird erwähnt, dass die pünktlich zahlenden Händler Unterstützung von der Miliz gegen ihre säumigen Kunden erhalten.

Einige Befragte erzählten indes, dass die Zahlungen in ihren Vierteln wirklich freiwillig wären und niemandem etwas passieren würde, wenn er nicht bezahlt. Manchmal führte sogar die «Zahlungsunwilligkeit» der Ortsansässigen zu einer Abnahme der Sicherheitsleute im Viertel.

Mehrere Befragte haben ganz offen bekundet, dass sie nicht bezahlt haben und das auch den Milizangehörigen klar und deutlich gesagt hätten.

Man muss festhalten, dass wir in den ohne Nötigung ablaufenden Fällen keine echte Miliz vor uns haben, sondern einen privaten Sicherheitsdienst. Die Trennlinie zwischen beiden ist allerdings fließend.

Dass im Stadtviertel unübliche Straftaten um sich zu greifen begannen, und zwar kurz bevor das «Angebot» der Milizen einging, wurde aus mehreren Vierteln berichtet. In diesen Fällen hatten die Einwohner das Gefühl, dass die Milizangehörigen selbst Straftaten organisierten, um Zahlungsdruck ausüben zu können, ein klarer Fall von Erpressung.

Das dritte Kriterium zur Charakterisierung einer Miliz, *das individuelle Gewinnstreben*, scheint plausibel zu sein, denn wäre das Hauptmotiv der Mitglieder die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, hätten sie das ja schon in ihrer Funktion als öffentlich Bedienstete anstreben können und müssen, schließlich sind viele von ihnen Polizisten. Wenn sie das aber täten, wenn die Polizei formell die Kontrolle über diese Stadtviertel übernehme, würde den Polizisten der Miliz eine Einkommensquelle entgehen, mit der sie ihre magere Besoldung aufstocken. Dieser offensichtliche Umstand muss hervorgehoben werden, um dem sogenannten Befreiungsmythos entgegenzutreten – dem von den Milizen in ihren Anfängen aufgebauten Mythos, sie würden den Kreuzzug gegen das Verbrechen zugunsten seiner Opfer, den Bewohnern der unter der Gewaltherrschaft des Drogenhandels leidenden Viertels, führen.

Auch wenn einigen Mitgliedern zugestanden werden kann, dass sie eine zusätzliche Motivation haben und gegen das Verbrechen kämpfen und die öffentliche Ordnung wahren wollen, was hin und wieder durch die Aufstellung von moralischen Regeln bewiesen ist, bleibt das Ergebnis der Analyse aber doch, dass die Beweggründe nachdrücklich finanziell geprägt sind.

Praktisch alle Interviewpartner beschrieben die Eintreibung von meist obligatorischen Abgaben von Händlern und Einwohnern. Die Abgabesumme schwankt zwischen 5 und 20 Reais pro Einwohner und ist für Händler wegen ihrer Geschäftstätigkeit höher. Wurden die traditionellen «Todesschwadronen» in der Baixada Fluminense vermeintlich von heimischen Händlern finanziert und kontrolliert, so bieten die Milizen ihre Dienste dem örtlichen Handel an oder zwingen sie ihm auf.

Unzufrieden mit dem Umsatz aus den Schutzgeldern ziehen die Milizen in vielen Vierteln, wenn auch nicht in allen, Gewinn aus der direkten Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit, zum Beispiel durch alternative Beförderungsmöglichkeiten, Gas- und Wasserverkauf, Piratenfernsehen oder auch – ein klares Beispiel für ihr «modernes» Profil im Vergleich zur Herrschaft der traditionellen Gruppen – durch das Internet.

Die Wirtschaftstätigkeit wird in jedem Viertel anders kontrolliert. Meistens sind die Milizen in mehreren Branchen präsent und beschränken sich nicht auf den «Schutz».

Das Machtverhältnis zwischen der Bevölkerung und der Miliz ist auch von Fall zu Fall unterschiedlich, es gibt sogar Berichte aus Vierteln, in denen das Monopol der Miliz bekämpft und gebrochen werden konnte.

Oft hört man von Zeugen aus Favelas, in denen die Miliz fester verankert ist, dass sie Immobiliengeschäfte kontrolliert und auf jeden Verkauf und jede Vermietung im Viertel eine Gebühr erhebt.

Die Miliz in Rio das Pedras scheint sich für die Finanzierung der Gruppe für die Übernahme wirtschaftlicher und kommerzieller Tätigkeiten anstelle von Abgaben der Einwohner entschieden zu haben. Sie ist eine der Milizen mit der längsten Tradition und dient vielen anderen in der Region als Vorbild. Aber wahrscheinlich hat dieses Muster nur Bestand bzw. rentiert sich nur in Vierteln, wo intensiv Handel getrieben wird oder deren Territorium und Bevölkerung schnell wachsen, wie das in Rio das Pedras der Fall ist.

Neben der Zahlung von – sagen wir – «regulären» Abgaben für Immobiliengeschäfte erlaubt die fehlende staatliche Kontrolle, dass noch viel unglaublichere Willkürakte im städtischen Raum stattfinden, zum Beispiel die direkte Inbesitznahme von Immobilien durch die Milizangehörigen.

Die Gebühreneintreibung bei den Bürgern kann als Versuch gewertet werden, Gewinn abzuschöpfen, auch wenn es wenig Handel im Viertel gibt oder das Viertel selbst klein ist.

Der letzte Sargnagel am Mythos von der Miliz als einem Kreuzzug zur Befreiung vom Drogenhandel ist der Nachweis, dass die Miliz manchmal selbst den Drogenhandel mehr oder weniger direkt unter Kontrolle hat, um ihr Einkommen zu mehren. Meistens haben die Interviewpartner gesagt, dass der Verkauf von Drogen im Viertel unter Androhung des Todes streng verboten ist, aber in einigen Fällen wird das geduldet oder sogar von der lokalen Miliz überwacht.

Kurz, es gibt zwar Hinweise, dass einige Milizangehörige gegen das Verbrechen kämpfen und eine gewisse Ordnung im Viertel herstellen wollen, was umso wahrscheinlicher ist, wenn sie selbst dort wohnen, aber das Vorgehen der Milizen folgt hauptsächlich einer ökonomischen Logik. Siebürden den Händlern und manchmal allen Einwohnern Abgaben auf und kontrollieren viele Branchen der lokalen Wirtschaft, vor allem die Dienstleistungen und den Verkauf von Basisprodukten. Der irreguläre bzw. unerlaubte Charakter einiger Dienstleistungen wie Piratenfernsehen bringt mehr ein, weil die Betriebskosten drastisch sinken.

Das Streben nach höherem Gewinn bewirkt in einigen Fällen, dass auch der Drogenhandel von der Miliz kontrolliert wird, selbst wenn das große Risiko besteht, dass sie dadurch ihre Identität verliert und schließlich vollständig mit den Drogenbanden gleichgestellt wird, gegen die sie ja angetreten war.

In den drei bisher analysierten Kriterien – territoriale Kontrolle, Erpressung und Gewinn – unterscheidet sich die Miliz also nicht von den Drogenhändlern und anderen Gruppen des organisierten Verbrechens. Der Unterschied liegt in den beiden letzten Kriterien: die Rechtfertigungsgründe und die Beteiligung von Staatsbediensteten.

Der *Schutz der Bevölkerung als Rechtfertigungsgrund* ist einer der neuralgischen Punkte des Begriffes «Miliz», obwohl dieses Merkmal auch auf andere traditionell verwendete Bezeichnungen zur Beschreibung einer gleichen oder sehr ähnlichen Realität ausgedehnt werden kann, z.B. «Todesschwadron». Wir sprechen hier absicht-

lich von «Rechtfertigungsgrund» und nicht nur von Begründung, um den Gegensatz zwischen der Beschützerrhetorik der Miliz und ihrer ökonomischen Rationalität in der Praxis hervorzuheben.

Rhetorisch wird die Anwesenheit der Miliz und ihre als berechtigt hingestellte Gebühreintreibung mit dem Schutz der Bevölkerung vor Kriminalität und Unordnung begründet – letztendlich jener Übel, wofür der Drogenhändler ein Inbegriff ist. Das wäre ein Unterschied zum Drogenhandel, der keiner Rechtfertigung bedarf und sich aus der eigenen erpresserischen Existenz erklärt. Die Miliz wiederum kann nicht einfach als eine Gruppe des organisierten Verbrechens auftreten, die sich auf Kosten der Gemeinschaft bereichert. Sie muss eine Alternative zu etwas Schlimmerem bilden: Gewaltherrschaft, Verbrechen und Chaos. So legitimiert sich die Miliz über ihren Gegner, über ihren Feind, den Drogenhandel, der komplett stigmatisiert wird, bis er fast das absolute Übel darstellt. Die Miliz will wenigstens besser sein – ein geringeres Übel, nach den Worten des Bürgermeisters der Stadt Rio. Wo der Staat seine Aufgaben zur territorialen Kontrolle und Gewährleistung der individuellen Rechte nicht wahrnimmt, wo die Favelas der Macht der Gruppe mit der größten Feuerkraft ausgesetzt sind, will die Miliz eine nicht so despotische und perverse Kontrolle wie die der Drogenhändler ausüben. Viele Bewohner, besonders diejenigen, die Drogen aus moralischen Gründen ablehnen, wie zum Beispiel viele Evangelikale, haben tatsächlich dieses Verständnis von der Miliz als dem geringeren Übel verinnerlicht.

In der Praxis sind freilich die Gegebenheiten in jedem Viertel anders und auch das Ausmaß der Willkür ist sehr unterschiedlich. In manchen Vierteln, so die Befragten, ist die Situation genauso schlimm wie vor dem Erscheinen der Milizen, und einigen waren die Drogenhändler lieber.

Die Miliz verspricht eine Doppelfunktion auszufüllen. Einerseits will sie den Drogenhandel und das traditionelle organisierte Verbrechen vertreiben. Andererseits will sie eine öffentliche Ordnung herstellen, in der sozialer Frieden herrscht und auch Schutz gegen die gängigen Verbrechen wie Raub, Diebstahl und Angriffe geboten wird. Anders ausgedrückt: eine Ordnung, die den Menschen ein Mindestmaß an Sicherheit gewährleistet.

Hier sei hervorgehoben, dass der Drogenhandel traditionell auch die Funktion übernimmt, das gesellschaftliche Leben zu regeln und die innere Ordnung zu gewährleisten. Dafür erfährt er sogar eine gewisse Unterstützung und Zustimmung der Bevölkerung, zumindest dort, wo seine Herrschaft weniger autoritär und willkürlich ist. Der Unterschied besteht darin, dass der Drogenhandel, zumindest der Idealtypus<sup>2</sup> des Drogenhandels in den Favelas in Rio de Janeiro, sich nicht darüber zu legitimieren versucht und es auch nicht als sein zentrales Merkmal anstrebt. Normalerweise nehmen die Drogenhändler ihre von der Norm abweichende Rolle und auch das Stigma an, das ihr Treiben mit sich bringt. Sie akzeptieren gewissermaßen, dass das, was sie tun, «falsch» ist. Die Milizangehörigen dagegen haben das Bestreben, sich als Herrschaft des «Guten» über das «Böse» darzustellen.

Es gibt eine weitere Parallele zum Drogenhandel: Einige Milizen – besonders wenn sie besser im Ort verwurzelt sind und schon länger bestehen – entwickeln auch soziale und wohltätige Dienste für die Bevölkerung vor Ort, um ihre Daseinsbe-

2 Es sei darauf hingewiesen, dass der Ausdruck hier im Weber'schen Sinne gebraucht wird, als Analysemodell zur Erklärung der Realität und nicht in dem Sinne, dass es so sein soll.

rechtiung im Viertel zu stärken. Nach unternehmerischer Logik könnte man dieses Vorgehen als Teil eines «Marketings» für das Produkt «Sicherheit» verstehen bzw. als Teil der «sozialen Verantwortung» im Geschäft dieser bewaffneten Gruppen.

Der letzte der fünf Punkte zur Charakterisierung der Miliz ist die *Beteiligung von Staatsbediensteten*. Das ist nicht nur eine aktive und systematische Beteiligung, sie muss auch vor Ort bekannt gemacht werden. Mit anderen Worten, die Einwohner sollen wissen, dass die Miliz zu einem guten Teil aus Staatsdienern besteht. Die gesammelten Aussagen bestätigen tatsächlich, dass alle Einwohner in den Vierteln wissen, dass viele Milizangehörige Polizisten, Justizvollzugsbeamte und Feuerwehrleute sind, also staatlich Bedienstete, die bewaffnet bzw. berechtigt sind, eine Waffe zu tragen. Übrigens ist es schon sonderbar, dass die für den Zivilschutz zuständigen Feuerwehrleute im Bundesstaat Rio de Janeiro im Privatleben Waffen tragen dürfen. Kurz, die meisten Milizangehörigen sind aktive oder außer Dienst stehende Mitarbeiter des Staatsapparates, die nicht selten wegen ungebührlichen Verhaltens aus dem Dienst scheiden mussten. In der Miliz sind auch Bürger vertreten, aber die führenden Positionen sind fast immer von Personen besetzt, die in direkter Verbindung zu den Formationen der öffentlichen Sicherheit stehen.

Anzumerken ist, dass die Beteiligung staatlicher Bediensteter an irregulären Netzen nicht allein den Milizen vorbehalten ist. Wegen der stark verbreiteten Korruption in den öffentlichen Sicherheitseinrichtungen im Bundesstaat Rio de Janeiro kommt es recht häufig vor, dass sich einzelne Staatsdiener kriminellen Strukturen anschließen. Alle ethnografischen Forschungsarbeiten über den Drogenhandel in den Favelas zum Beispiel beschreiben häufig korrupte Polizisten.

Der Unterschied besteht bei den Milizen einerseits darin, dass ihr Kommando in den Händen öffentlicher Bediensteter liegt, und zum anderen, dass sie ihre Rolle publik machen. Ein korrupter Polizist, der Geld von Dealern nimmt, versucht unauffällig zu bleiben, damit er nicht entdeckt wird. Der Milizangehörige hingegen legt Wert darauf zu sagen, dass er Polizist oder Justizvollzugsbeamter ist. Die Bürger sollen wissen, dass die Miliz aus Staatsdienern besteht.

Diese Bekanntgabe verfolgt mehrere Ziele, die alle von Bedeutung sind. Zum einen dient die Zugehörigkeit zum Staatsdienst als Instrument, die Milizen auch in einer rechtswidrigen Lage legitimieren zu können. Da ihre Mitglieder Staatsdiener sind, vertreten sie die Obrigkeit, und so bekommt ihre Beteuerung Sinn, dass sie die Kriminalität bekämpfen. Wenn ihre Arbeit, solange sie im Dienst sind, in der Verbrechensbekämpfung besteht, dann ist davon auszugehen, dass sie ihr Engagement auch in die Freizeit ausdehnen. Selbst wenn sie oft ganz klar als Mitglieder eines organisierten kriminellen Netzes auszumachen sind – «sie sind der Staat» in den Favelas und demzufolge theoretisch die natürlichen Feinde der Kriminalität.

Zweitens gibt ihnen ihr Status als Polizisten theoretisch die amtliche Befugnis, Sicherheitsaufgaben zu übernehmen. Das ist auch der Fall bei Polizisten, die als private Sicherheitsleute eingestellt werden, gerade weil sie für die öffentliche Sicherheit zuständig sind. Wenn also die Bürger eine Abgabe bezahlen, nehmen sie damit sozusagen «einen Profi unter Vertrag».

Als dritter Vorteil gilt die Möglichkeit, dass im Notfall – zum Beispiel bei einem versuchten Angriff der Drogenhändler – die Polizei um Hilfe gerufen werden kann. Das verringert die Wahrscheinlichkeit, dass die Miliz vertrieben wird, und es stärkt ihre Position im Viertel. Die Milizangehörigen würden daher nicht für eine «weitere

Bande» gehalten werden können, da sie ja die Obrigkeit vertreten und eventuell auf die Unterstützung der öffentlichen Einrichtungen zählen können, denen sie angehören.

Viertens hat jeder Abwehrversuch der Einwohner Grenzen, weil es sich um öffentlich Bedienstete handelt. Wenn schon beim Drogenhandel aus Angst vor Repressalien und wegen der Korruption in der Polizei die Möglichkeit selbst für anonyme Anzeigen gegen die Dealer beschränkt war – was kann man nun bei Übergriffen der Miliz erwarten? Dass der Bürger genau bei der Einheit anruft, in welcher der Polizist arbeitet, um ihn bei seinen Kollegen anzuzeigen, die vielleicht Komplizen seiner Eigenmächtigkeit waren? Auf den Schutz des Staates kann man nicht zählen, wenn seine eigenen Gesetzeshüter gegen die Gesetze verstoßen. Der Wahrheit zuliebe sei gesagt, dass sich der Staat schon früher zurückgezogen hat, aber wenn jetzt die Staatsdiener selbst die parallele Macht innehaben, ist jede formelle Beschwerde erst recht aussichtslos. Man könnte sagen: Wenn die Polizisten das Gesetz übertreten, bleibt nur die Möglichkeit, «den Dieb herbeizurufen» (Chico Buarque), was vielleicht nicht so weit von der Realität entfernt ist, wenn die Einwohner mit den Drogenhändlern in dem Versuch zusammenarbeiten, die Kontrolle über ihr Viertel wiederzuerlangen.

Nicht zufällig ist es so schwer, Aussagen zur Miliz zu bekommen, auch von Bürgern, die sie befürworten. Das Klima der Angst ist stärker ausgeprägt als beim Drogenhandel, weil davon ausgegangen wird, dass Milizangehörige die Abweichler leichter identifizieren und gegen sie vorgehen können.

Der fünfte Vorteil, sich als Polizisten zu erkennen zu geben, ist, dass damit praktisch gewährleistet ist, dass es keine Auseinandersetzungen mit der Polizei geben wird. Wenn Krieg zwischen der Polizei und der Parallelmacht herrscht und auf einmal die Polizisten die Parallelmacht übernehmen, ist zu erwarten, dass der Krieg wie durch einen Zaubertrick endet. Natürlich besteht immer die Möglichkeit, dass die Drogenhändler wieder die Macht zurückhaben wollen, aber zumindest die durch das Eingreifen der Polizei verursachte Unsicherheit wird ein Ende haben.

Einmütig bekräftigen sowohl die Befragten als auch die Zeitungsartikel, dass die Polizei in Milizgebieten praktisch nicht eingreift. Einer der Befragten sagt so schön: «Es gibt nichts zu bekämpfen». Man weiß, dass der Drogenhandel bekämpft wird, und wenn es keinen Drogenhandel gibt, hat die Polizei scheinbar in den Vierteln nichts mehr zu tun. Und in den wenigen Fällen, in denen von einer Polizeiaktion gegen Mitglieder der Milizen berichtet wurde, waren es polizeiliche Maßnahmen, wie Beschlagnahmen oder Festnahmen nach Ermittlungen, und kein Eingriff. Das heißt, wenn die Polizei gegen die Miliz vorgeht, was ohnehin kaum vorkommt, dann handelt sie wie jede Polizei in entwickelten Ländern, statt die üblichen Militäroperationen bei der Verbrechensbekämpfung in den Armenvierteln in Gang zu setzen. Anders ausgedrückt, die Polizei macht den Milizen das Territorium nicht streitig, und wenn sie es tut, geht sie vollkommen anders vor als gegen den Drogenhandel.

Wahrscheinlich ist der Grund für dieses unterschiedliche Herangehen an die Milizgebiete nicht nur in der Säumnis, der Komplizenschaft oder im Korpsgeist desjenigen, der auf uniformierte Kollegen trifft, zu suchen. Eine schlüssige Erklärung liegt auch im spiegelbildlichen Widerstreben der Milizen, sich mit Polizisten, ihren Kollegen, gewaltsam auseinanderzusetzen. Aber auch ein dritter Punkt ist nicht zu unterschätzen, nämlich dass das Thema öffentliche Sicherheit wie eine kriege-

rische Auseinandersetzung gesehen wird. Allerdings muss ein Krieg gegen einen klar definierten Gegner geführt werden, und das ist der Drogenhändler. Ein hoher Offizier der Militärpolizei PMERJ äußerte einmal 2007 bei einem privaten Treffen: «Es bringt nichts, Polizisten in Milizgebiete zu schicken, denn die Miliz wird keine Konfrontation suchen, sie wird sich zurückziehen und warten, bis wir wieder abziehen.» Wenn es keine Konfrontation gibt, könnte man das so auslegen, dass die Polizei in dieser drastisch militarisierten öffentlichen Sicherheitspolitik ihre Rolle nicht findet. Ist der Feind einmal verschwunden oder besser gesagt seiner Merkmale als solcher beraubt, scheint der Krieg gegenstandslos zu sein – zur Freude der Einwohner, die der endlosen Schusswechsel und verirrt Kugeln überdrüssig sind.

Natürlich ist das nicht übertragbar auf Gebiete, in denen der Drogenhandel stark ist und damit droht, verlorenes Terrain wieder zu erobern, aber an vielen Orten bedeutet das Erscheinen der Miliz eine gewisse Befriedung, weil die Polizei nicht mehr eingreift. Das ist fast eine Tautologie. Die Polizisten besetzen die Favelas und sichern das Ende ihrer eigenen Präsenz. Geht man davon aus, dass vermutlich deren Eingreifen die meiste Unsicherheit unter der Bevölkerung schürt, gibt es keinen Zweifel an der wohltuenden Wirkung.

Wenn der Status als Staatsbedienstete den Milizangehörigen zahlreiche praktische Vorteile einbringt, so drückt er auf der anderen Seite aber auch ihre zwiespältige Rolle aus: die extreme Vermischung von Öffentlichem und Privatem. Der Milizangehörige ist eine Autorität, aber er verstößt gegen die Regeln und sehr oft gegen das Gesetz. Er repräsentiert im Viertel den Staat, verrät ihn aber gleichzeitig, da er seine öffentliche Stellung ausnutzt, um privaten Gewinn herauszuschlagen. Für den Milizangehörigen trifft in diesem Sinne wie bei keinem anderen der Straftatbestand der Vorteilsnahme zu.

Wegen dieser schizophrenen Identität muss der Milizangehörige die Bevölkerung nötigen, um sich behaupten zu können, denn im Grunde fehlt ihm die öffentliche Legitimation, auf die er sich zu stützen versucht.

Daher ist die Information, dass in einigen der von den Milizen kontrollierten Viertel immer noch Drogenhändler aktiv sind, von maßgeblicher Bedeutung. Die Miliz verliert damit ihr letztes Alibi in ihrem Anspruch auf Legitimation. Was ist wohl der Unterschied zwischen dem Drogenhandel und einer mit Drogen handelnden Miliz?

## **Die Ankunft der Milizen in den Vierteln**

Zunächst muss festgestellt werden, dass das Phänomen «Miliz», als es 2006 öffentlich thematisiert wurde, für viele Stadtteile schon lange Realität war. Den größten Widerhall gab es sicher, wenn die Miliz Gebiete eroberte, die von Drogenhändlern beherrscht waren – nach einem «Krieg», wie die Einwohner sagen, wie er typisch ist, wenn eine Verbrecherbande die Kontrolle über eine Favela übernimmt, die vorher von einer anderen rivalisierenden Bande beherrscht wurde. Das kam 2006 relativ oft vor und führte zur Ausdehnung der Milizen vor allem in den Norden über ihre traditionellen Herrschaftsgebiete im Westen der Stadt hinaus. In dieser Zeit setzte sich, wie schon erläutert, allgemein das Wort «Miliz» durch.

Bei diesen militärischen Attacken kommt es nicht selten vor, dass die Polizei den Milizen offenes Geleit dabei gibt, den Drogenhandel auszumerzen. In anderen

Fällen wird davon berichtet, dass erst die Polizei eine Säuberungsaktion unternimmt und danach die Miliz da bleibt. Tatsächlich sind beide Berichte etwas unterschiedliche Versionen des gleichen Sachverhalts: die Zusammenarbeit und Verschmelzung zwischen Polizei und Miliz bei der Eroberung der Gebiete der Drogendealer.

Mitunter kamen die Milizen nicht so plötzlich, sondern im Ergebnis einer allmählichen «Säuberungsaktion» gegen die Feinde in der Gegend.

Des Öfteren kam es vor, dass die aus den Vierteln vertriebenen Drogenhändler zum Gegenschlag ausholten, um die Kontrolle wiederzuerlangen. Der Ausgang war unterschiedlich, in jedem Falle aber trugen die «im Krieg stehenden» Viertel die gesamte Last der Unsicherheit und Aufregung.

Wenn ständig Auseinandersetzungen zwischen Milizen und Drogenhändlern stattfinden, ist es für die dort lebenden Bürger wie eine Fortsetzung der traditionellen Kriege zwischen kriminellen Banden. Einige Bewohner der betroffenen Viertel beurteilen die Milizen negativ und zwar nicht wegen ihres Verhaltens, sondern wegen ihrer Unfähigkeit, sich durchzusetzen und Frieden zu schaffen.

Anders als in den Gebieten, die in den letzten Jahren dem Drogenhandel entzogen wurden, sieht es in den Vierteln aus, die von der Miliz viel unauffälliger und ohne direkte Konflikte kontrolliert wurden. In vielen Gegenden – besonders im Westen der Stadt – gab es keinen Drogenhandel und kein organisiertes Verbrechen, bevor die Miliz kam. Dort haben die Milizangehörigen die Einwohner versammelt und ihnen ihren «Schutz» angeboten oder ihnen einfach mitgeteilt, dass sie von nun an die Kontrolle übernehmen würden.

Den obigen Aussagen ist zu entnehmen, dass der Gedanke, die Miliz sei im Grunde genommen eine Strategie zur Bekämpfung des Drogenhandels, nicht zu dem passt, was sich in vielen Vierteln abgespielt hat, in denen es vor Ankunft dieser Gruppen gar kein ernsthaftes Sicherheitsproblem gab. Das unterstreicht einmal mehr die hauptsächlich finanziellen Interessen. Manchmal ist es eine sehr kleine Gruppe, die sich entschlossen hat, der Bevölkerung «Schutz zu verkaufen».

Während die Zusammenstöße mit den Drogenhändlern im Allgemeinen erst in jüngerer Zeit auftreten, besonders seit 2006, gibt es diese Art der Herrschaft in einigen Gebieten schon seit Jahren.

Auf die Frage nach dem Zeitpunkt der Ankunft der Milizen lieferten die Befragten indirekt sehr interessante Anhaltspunkte über den Milizbegriff im Verständnis der Bevölkerung. Einige der Befragten verbanden die Vorgänge in ihrem Viertel nicht mit der Miliz, weil es sich um einen neuen Begriff handelte und diese Gruppen in ihren Wohnorten traditionell vorhanden waren. Damit eine Gruppe als Miliz erkannt wird, sind vier wichtige und zentrale Punkte hervorzuheben:

- a) Den Einwohnern werden Abgaben aufgebürdet, oder es wird ihnen verboten, außerhalb des Viertels einzukaufen, was bei den früheren Gruppen der Polícia Mineira oder bei den Todesschwadronen nicht üblich war.
- b) Milizangehörige von außerhalb sind in das Viertel «einmarschiert», im Gegensatz zu den Gruppen, die als ansässig angesehen werden.
- c) Es sind relativ offen und aktiv Polizisten am Geschehen beteiligt.
- d) Sie sind als dominierende Gruppe neu, so dass die Bevölkerung unter gleichen Bedingungen weniger dazu neigt, die traditionellen Gruppen Milizen zu nennen.

Auf alle Fälle ist bei diesen Kriterien nicht gewährleistet, dass die Bürger bei dem Begriff das Gleiche meinen. Da der Begriff nie formell definiert wurde, ist er noch immer ausgesprochen vieldeutig.

Tatsächlich ist wenig bekannt, dass in vielen Vierteln der Versuch, eine Miliz aufzubauen, scheiterte – sei es wegen der Gegenwehr der Drogenhändler, sei es, häufiger noch, wegen des ökonomischen Misserfolgs des Unterfangens, das nicht genug einbrachte, oder wegen der ablehnenden Haltung der Bevölkerung, die sich weigerte zu kooperieren und ausreichend Kraft hatte, sich nicht zu unterwerfen.

Angesichts der Presseberichte und der stärkeren Verbreitung in den letzten Jahren könnte man schließen, dass die Milizen ein nicht aufzuhaltendes und unbeherrschbares Phänomen seien. Doch wenn einige Viertel auch gegen den Willen der Bevölkerung von der Miliz eingenommen wurden, offenbaren die gesammelten Berichte eine sehr vielseitige Chronik mit Fortschritten und Rückschritten je nach den kommunalen, ökonomischen und auch persönlichen Initiativen der Akteure, die Teil dieser Wechselbeziehung waren.

## Die Vorgehensweise der Milizen

Normalerweise überwachen die Milizen ein Viertel mit bewaffneten Posten, die sich regelmäßig ablösen, um Verbrechen zu vereiteln, die Ordnung durchzusetzen und vor allem um das Eindringen anderer bewaffneter Gruppen zu unterbinden. Es sei daran erinnert, dass es in erster Linie darum geht, die Kontrolle über ein Territorium auszuüben. Tendenziell ist die Bewachung nachts intensiver.

Die Zahl der Milizangehörigen wird auf fünf oder noch weniger bis auf 30 oder mehr geschätzt, je nach Größe des Viertels und ihrem Einsatz. Unverkennbar hängt ihre Stärke von dem zu erwartenden finanziellen Einkommen in der Region ab. Wie erwähnt, gibt es Berichte, dass die Zahl der Wachposten abnimmt, wenn es weniger zahlungsbereite Einwohner gibt.

Um die Kontrolle über die Bevölkerung und das Gebiet zu erlangen, wäre zu erwarten, dass die Streifen ständig sichtbar unterwegs sind, eventuelle Gefahren abwehren und den Einwohnern das Gefühl von Ordnung vermitteln. Denn wenn wir von einer parallelen Polizei sprechen, ist die demonstrative Bereitschaft eines der Grundprinzipien präventiver polizeilicher Kontrolle. Auf der anderen Seite kann es für die Bewacher gefährlich sein, wenn sie bekannt sind und ein Angriff verfeindeter Gruppen zu befürchten ist.

In der Praxis sind die Mitglieder vieler Milizen daran zu erkennen, dass sie Westen mit der Aufschrift «Schutz» oder auch, viel seltener, «Sicherheit» tragen. Manchmal gehen sie mit dem Auto, zu Fuß oder mit dem Fahrrad auf Streife. Aber es ist auch üblich, dass sie feste Stützpunkte haben, zum Beispiel am Eingang eines Viertels. Letzteres scheint eher gang und gäbe zu sein. Mittlerweile gibt es einige Viertel, in denen sich die Milizangehörigen nicht zu erkennen geben, wie es auch bei kriminellen Drogenbanden der Fall ist. Damit wird die Kontrolle über die Bevölkerung undurchsichtiger und die Angst der Einwohner geschürt, die die Miliz nicht als solche erkennen.

Im Allgemeinen zeigen sich die Milizangehörigen im Umgang mit der Waffe besonnen. In einigen Vierteln tragen sie nach Aussagen der Einwohner ihre Waffen sichtbar, aber in vielen anderen Vierteln ist es nicht so, obwohl kein Zweifel daran besteht, dass die Milizen bewaffnet sind.

Während die Dealer die Waffe als Statussymbol und Erkennungsmerkmal sehen, scheinen die Milizangehörigen in dieser Hinsicht sehr diskret vorzugehen, wenn es auch Ausnahmen gibt.

Meist findet eine Kontrolle am Zugang zu den Vierteln statt, wobei aber niemand am Betreten und Verlassen gehindert wird. Aber manchmal, wenn Angst vor einem Angriff der Drogenhändler um sich greift, wird vom Bau von Mauern berichtet, genauso, wie es die Drogenhändler gemacht haben. In Ausnahmefällen gibt es auch eine Ausgangssperre.

Wie schon erläutert ist die Haltung der Einwohner der Miliz gegenüber sehr unterschiedlich. Die einen unterstützen sie offen, die anderen lehnen sie völlig ab, oder sie nehmen sie resigniert als das kleinere Übel oder als unvermeidlich gegeben hin. Das hängt von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und davon ab, wie sehr sich die von der Miliz aufgezwungenen Bedingungen von denen unterscheiden, die vor ihrer Ankunft herrschten. Interessanterweise betreffen die Beschwerden über die Miliz in einigen Vierteln nicht Erpressung oder Übergriffe, sondern fehlende Sicherheit und unzureichende Streifengänge. Das heißt, die Leute beschweren sich, dass sie nicht die Dienstleistung erhalten, für die sie bezahlen, ein Verhältnis also, das eher dem zwischen Lieferanten und Kunden ähnelt.

Die Miliz macht eine Aufstellung über die zahlenden und nicht zahlenden Einwohner, um ersteren vorzugsweise Schutz zu bieten und auf die anderen Druck auszuüben. Es ist üblich, dass die Einwohner eine Quittung für ihr eingezahltes Geld bekommen, so können sie immer nachweisen, dass sie mit den Zahlungen nicht in Verzug sind. Aus einigen Vierteln im Westen der Stadt wird berichtet, dass bei den zahlenden Bürgern ein Symbol an der Hauswand oder an ihren Autos zur Bestätigung aufgemalt wird, dass sie «Schutzbefohlene» sind und ihren Pflichten nachkommen.

Aus systemischer Sicht ist allem Anschein nach ein Merkmal der Milizen, dass sie viel besser organisiert sind als zum Beispiel die Drogenhändler. Dass sie Einwohnerlisten zusammenstellen, dass sie Versammlungen einberufen, dass sie Quittungen ausstellen, dass sie sorgsam mit den Waffen umgehen und sie eher als Rüstzeug denn als Symbol sehen – all das sind Nuancen einer sozusagen «vernünftigeren, moderneren, unternehmerischeren» Herrschaftsform. Das Bild vom viel zu jungen Dealer, der oft selbst unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln steht, der zu Exzessen und Willkür neigt, um sein kurzes Leben intensiv zu genießen, wird durch das Bild vom Milizangehörigen ersetzt, der älter und verantwortungsvoller ist, letztendlich ein öffentlich Bediensteter, der vernünftiger vorgeht und trotz der Gefahr nicht mit einem baldigen Tod rechnet.

Natürlich ist dieser Unterschied nicht absolut zu sehen, er geht mehr vom «Idealtyp» aus. Die Realität ist eher durchwachsen, denn es werden von der Miliz begangene Exzesse, Gesetzesverstöße und Willkürakte gemeldet, die mit dieser moderneren Herrschaftsform nicht vereinbar wären.

Der Gedanke, dass der Unterschied zwischen den Milizangehörigen und den Drogenhändlern nicht klar umrissen ist, wird noch dadurch bestärkt, dass die Miliz in mehreren Vierteln Personen eingebunden hat, die früher für die Drogenhändler tätig waren.

Unvermeidlich schafft diese neue Art der Herrschaft durch die Miliz auch neue Bindungen, und zwar zum einen zu den bestehenden politischen Gemeindestruk-

turen und zum anderen zur vielerorts herrschenden alten Klientelpolitik. Auch wenn der Einfluss auf die lokalen Strukturen von Fall zu Fall unterschiedlich ist, wie ja auch das Vorgehen der Miliz nicht einheitlich ist, übernimmt die Miliz häufig die Kontrolle über die Nachbarschaftsvereine vor Ort, entweder durch Druck und Absprachen oder indem eine Person ihrer Wahl den Vorsitz übernimmt. Dafür muss nur ein einziger Kandidat zur Wahl stehen, um dem Ganzen formell Legitimität zu verschaffen. Dieser Mechanismus spiegelt genau das wider, was von den Drogenhändlern entwickelt worden ist, allerdings wird wohl weniger brutal vorgegangen.

Es gibt aber auch Gegenden, in denen sich die Miliz nicht in die Gemeindeorganisation einzumischen scheint und sich einfach nur als unternehmerische Initiative gibt, gewissermaßen koaktiv wie schon erläutert, die die Gemeindeorganisationen respektiert. Anders wäre die beschriebene Abwehr einiger Viertel gegen die versuchte Übernahme durch die Miliz nicht möglich gewesen.

Man könnte von einer Polarität sprechen – einmal die Bürger als Kunden und zum anderen als Vasallen. Gäbe es überhaupt keine Erpressung, würden wir von einem «privaten Sicherheitsdienst» sprechen und der Begriff «Kunde» würde voll zutreffen. Als Vasallen hingegen sind Bürger in jeder Hinsicht den Entscheidungen der herrschenden Gruppe ausgeliefert.

Die Kontrolle der Gemeindeorganisation ergibt sich gewöhnlich dort, wo sich die Miliz seit langem festgesetzt hat. Beide sind noch mehr miteinander verflochten, wenn der Nachbarschaftsverein die verlangten Abgaben einsammeln muss. So wird das Geld nicht direkt an die Miliz übergeben, sondern an die Organisation, wodurch das Ganze einen Anstrich von mehr Rechtmäßigkeit bekommt, denn es ist ja üblich, dass Nachbarschaftsvereine von ihren Mitgliedern Beiträge verlangen. Hier dient das Geld auch dazu, Leistungen für die Bürger und die Umgestaltung des Viertels zu finanzieren. Damit werden Schutz und Beistand unter der Kontrolle der gleichen Personengruppe zu zwei Seiten einer Medaille.

Gemäß der örtlichen Tradition, wie sie vor den Milizen bestand, gestalten sich die Abläufe in den von Milizen kontrollierten Vierteln nach dem Schema des politischen Klientelismus, d.h., dass ein starker Druck aufgebaut wird, damit die Bevölkerung bei den Wahlen im Tausch für Vergünstigungen für bestimmte Kandidaten stimmt.

Politischer Klientelismus erstreckt sich nicht nur auf Milizgebiete. Die Todeschwadronen in der Baixada Fluminense haben zum Beispiel auch feste Beziehungen zu Politikern, unter deren Schutz sie stehen und denen gegenüber sie sich besonders in Wahlzeiten loyal verhalten. Politischer Klientelismus ist tatsächlich eine Realität, die weit über eine Beherrschung durch bewaffnete Gruppen hinausgeht, denn er steht in vielen Regionen für die traditionelle politische Kultur. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die bewaffnete Kontrolle über die Bevölkerung diese Art der politischen Herrschaft begünstigt.

Im Hinblick auf den westlichen Teil Rios haben die Befragten übereinstimmend deutlich gemacht, dass sich mehrere Anführer örtlicher Milizen entschlossen haben, für öffentliche Ämter zu kandidieren, um Stadtrat oder Abgeordneter zu werden. Vorläufer gab es dafür schon, wenn man den Werdegang einiger «Matadoren» in der Baixada Fluminense betrachtet. Die Kandidaturen hatten unterschiedlichen Erfolg, jedenfalls sind mehrere Bewerber gewählt worden, von denen man annahm, dass sie die Anführer lokaler Milizen waren. Die Übernahme öffentlicher Ämter durch die Milizenführer rundet das Bild von der Herrschaft ab, da nunmehr informelle

Herrschaft und formelle Herrschaft zusammenfallen und dies sogar durch den Wählerwillen legitimiert ist. Für die Milizenführer hat das nicht zu übersehende Vorteile: Sie schmieden politische Kontakte auf höchster Ebene und erhalten die parlamentarische Immunität, was sie vor möglichen Strafverfahren bewahrt. Für die Bürger kann die Wahl dieser Kandidaten dazu beitragen, dass öffentliche Gelder in ihre Wohngebiete fließen, was wiederum deren Popularität und Legitimität stärken soll.

Die in den Interviews erwähnten Namen von Milizenführern mit einem politischen Werdegang sind die gleichen, die in der Presse stehen. Beim Abschreiben der Befragungen stellte sich heraus, dass der Name Natalino insgesamt 26-mal genannt wurde, Jorge Babu 24-mal, Jerominho 15-mal, Oberst Jairo 13-mal, sein Sohn Jairinho 5-mal und Nadinho aus Rio das Pedras 4-mal. Sie alle sind lokale Anführer im Westen der Stadt und haben öffentliche Ämter übernommen.

Es scheint daher nicht sehr schwer zu sein, herauszufinden, wer diese Gruppen kontrolliert. Man muss untersuchen, ob das Strafjustizsystem politisch zu Ermittlungen entschlossen und ob es in der Lage ist, Beweise zu erheben, die zu einer Verurteilung führen.

Wie schon dargelegt hat sich die öffentliche Macht gemeinhin den Milizen gegenüber als nachlässig und nachsichtig gezeigt. Polizeiliche Ermittlungen gegen Milizen finden nur selten statt und sind nicht immer effektiv. Und wahrlich, in den wenigen Fällen, in denen Menschen Mut fassen und formell Anzeige gegen Milizangehörige erstatten, kommt es nicht selten vor, dass Informationen durchsickern, die den Anzeigenersteller selbst in Gefahr bringen. In diesem Sinne zeigt der tragische Fall des Gemeindevorstehers von Kelson, wie dramatisch und gefährlich die Situation für den Anzeigenersteller ist.

Doch trotz dieser Androhungen und Schwierigkeiten gab es in den ersten Monaten 2008 mehrere Ermittlungen gegen Milizangehörige. Einige der oben genannten Politiker wurden daraufhin wegen Bandenbildung zu einer Gefängnisstrafe verurteilt.

## Fazit

Die Definition des Begriffs «Miliz» in Rio de Janeiro verlangt ein ambivalentes Herangehen. Man könnte den Begriff als Etikett bezeichnen, das in den letzten zwei bis drei Jahren einer Reihe von unterschiedlichen Gegebenheiten aufgeklebt wurde. Zum Teil bezeichnet er Herrschaftsformen, die bereits seit vielen Jahren bestehen, zum Teil auch Gruppierungen mit neuen, sowohl qualitativen als auch quantitativen Merkmalen.

Manche Milizen beherrschen seit langem die Wohngebiete im Westen Rios, andere haben sich in den letzten Jahren schnell ausgebreitet und im Norden und Westen der Stadt Besitz ergriffen. Auskünfte von Disque-Denúncia bezeugen, dass das Phänomen ebenfalls – wenn auch weniger intensiv – in den Regionen Baixada Fluminense, Niterói und sogar RioLagos um sich gegriffen hat.

Zwar konnte die Herkunft des Wortes nicht genau nachgewiesen werden, aber seine zunehmende Verwendung deckt sich mit dem starken Anwachsen der von diesen Gruppen kontrollierten Gebiete im Verlauf des Jahres 2006. Der etymologische Ursprung und der zu dieser Zeit immer häufigere Gebrauch des Wortes

verleiten möglicherweise dazu, traditionell mit sehr viel negativeren Begriffsinhalten belegte Phänomene wie «Polícia Mineira» oder «Todesschwadron» aufzuwerten.

Es ist zwar nicht abschließend belegt, doch gibt es zwei Thesen zur Erklärung dieser raschen Ausbreitung, die auf zwei schlüssigen Anhaltspunkten beruhen. Die erste sieht dahinter ein politisches Projekt: Gebiete im Westteil der Stadt sollen im Vorfeld der Panamerikanischen Spiele kontrolliert und bestimmte Politiker und Kandidaten, von denen einige in den öffentlichen Sicherheitsorganen tätig sind und offensichtlich die Milizengebiete als Wahlbasis nutzen, unterstützt werden. Die zweite These führt das Wachstum der Milizen auf die wirtschaftliche Schwächung der Drogenetze zurück, deren Erlös immer weniger ausreicht, die eigenen Truppen und die korrupten Beamten, die ihnen freie Hand lassen, zu finanzieren. In diesem Zusammenhang zeigt eine unlängst durchgeführte Untersuchung der gemeinnützigen Organisation «Observatório de Favelas», dass die jugendlichen Drogenverkäufer in den letzten Jahren immer geringere Einkünfte erzielen, die gerade zum Überleben reichen und weit entfernt sind von Luxus und Konsum, den man gemeinhin bei Drogenhändlern vermutet. Da aber einige Milizen ihre Region ohne Schwierigkeiten übernommen haben und wussten, wo sie die lokalen Dealer finden würden, nährt das andererseits den Verdacht, dass es korrupten Polizisten einträglicher schien, direkt die Kontrolle über eine Favela zu übernehmen und den Gewinn nicht nur durch Trinkgelder von Drogenhändlern zu erzielen.

Trotz der Ungenauigkeit des Begriffs in der Umgangssprache haben wir uns entschlossen, die Miliz zu Analysezwecken als Phänomen zu beschreiben, das gleichzeitig fünf Merkmale aufweisen muss: a) Kontrolle eines begrenzten Territoriums und der darin lebenden Bevölkerung durch eine irreguläre bewaffnete Gruppe; b) erpresserische Natur dieser Kontrolle; c) individuelles Gewinnstreben als Hauptmotiv; d) «Schutz» der Bevölkerung gegen das Verbrechen in Form des Drogenhandels und Wiederherstellung der Ordnung als Ziele; e) offene Beteiligung von Mitarbeitern des öffentlichen Sicherheitsdienstes.

Keines dieser Merkmale ist ausschließlich auf die Miliz anwendbar, viele treffen auch auf die Herrschaft anderer irregulärer Gruppen zu. Für den Drogenhandel sind zum Beispiel voll und ganz die ersten drei Merkmale zutreffend; der Unterschied zur Miliz besteht im Wesentlichen in drei Punkten: a) die Drogenhändler versuchen nicht, sich durch die Errichtung einer schützenden Ordnung zu legitimieren, obwohl auch sie in den Wohnvierteln Regeln aufstellen; b) im Unterschied zu den Milizen akzeptieren sie ihre Rolle als moralisch fragwürdige Außenseiter der Gesellschaft; c) die Beteiligung von öffentlich Bediensteten ist zweitrangig und relativ geheim, während die Milizen ihre Identität darauf aufbauen, dass ihre Mitglieder den Dienststellen der öffentlichen Sicherheit angehören.

Die sogenannte «Polícia Mineira» wiederum hat ebenfalls die fünf zuvor genannten Merkmale. Tatsächlich waren mehrere Viertel, in denen man heute von Milizen spricht, früher als Orte bekannt, die von der «Polícia Mineira» beherrscht waren – Protagonisten und Kontext waren gleich.

Die «Todesschwadronen» stehen im Vergleich dazu ebenso den Milizen und der «Polícia Mineira» außerordentlich nahe, wenn auch die Rolle der Polizisten in den Todesschwadronen vielleicht nicht so deutlich wird wie bei den beiden anderen Gruppierungen. So werden die Milizen und die «Polícia Mineira» als «parallele Polizei»

angesehen, als Initiative öffentlicher Bediensteter, privat Ordnung zu schaffen, da der Staat dazu nicht in der Lage ist.

Für die Bevölkerung gibt zwei Eigenschaften, die sie am meisten mit den Milizen verbindet und die am ehesten dazu beitragen, dass eine Gruppe zur Miliz gezählt wird: a) das Eintreiben von Schutzgeldern bei Händlern und insbesondere bei den Einwohnern, was in früheren Jahren nicht üblich war; b) die Einnahme eines Territoriums durch bewaffnete Männer, die nicht dort wohnen.

Man beachte, dass es eines erpresserischen Charakters des «Schutzes» bedarf, um von Milizen oder von der Herrschaft einer anderen irregulären Gruppe sprechen zu können. Wenn die Einwohner um bewaffneten Schutz nachsuchen würden und diesen unter ihrer Kontrolle hätten, würde es sich um einen privaten Sicherheitsdienst handeln, wie er in den Wohngebieten der Mittel- und Oberschichten üblich ist. In der Praxis besteht in den Armenvierteln kein großer Unterschied zwischen erpresserischen und nicht erpresserischen Gruppen, denn es gibt sehr viele Arten der Einschüchterung. Manchmal ist die Zahlung von Abgaben theoretisch freiwillig, aber mysteriöse Verbrechen geschehen gerade dann, wenn Schutz als Dienstleistung angeboten wird. In anderen Fällen werden die Bürger nicht direkt zu Abgaben gezwungen, sie fürchten aber Repressalien oder Nachteile, wenn sie nicht zahlen.

In diesem langen, vom Grad der Erpressung bestimmten Kontinuum ist der Bürger auf der einen Seite Kunde, der die von ihm erworbene Leistung kontrolliert, auf der anderen Seite ist er Vasall, der dem Willen seines angeblichen Beschützers völlig ausgeliefert ist. Interessant ist, dass es in mehreren Vierteln gelungen ist, sich der Miliz so sehr zu widersetzen, dass sie abgezogen ist oder gewisse Monopolstellungen aufgeben musste. Das ist ein Beweis für das veränderliche Machtverhältnis zwischen der Bevölkerung und den bewaffneten Gruppen.

Tatsächlich greifen die Milizen jeweils sehr unterschiedlich in das tägliche Leben ein. Einige Milizen üben ihre Kontrolle genauso wie die Drogenhändler oder noch aggressiver und willkürlicher aus, besonders wenn es um die Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit oder die Durchsetzung moralischer Normen geht. Andere beschränken sich darauf, die öffentliche Ordnung auf den Straßen aufrechtzuerhalten und polizeiliche Präventivmaßnahmen durchzuführen. Auf jeden Fall findet die Kontrolle der Bevölkerung immer unter Anwendung von Gewalt statt, wie die mehr als 500 Anzeigen wegen mutmaßlich von Milizangehörigen begangenen Tötungsdelikten beweisen, die bei Disque-Denúncia eingegangen sind. In der besten Tradition der Drogenhändler gehören Überfälle, Vertreibungen und Hinrichtungen zu den Strafmaßnahmen.

Die Milizen bestehen aus Polizisten, Justizvollzugsbeamten, Feuerwehrleuten und anderen bewaffneten Staatsdienern, die fast immer an Kommandostellen sitzen, sowie einigen Bürgern, die in den Vierteln wohnen und mitarbeiten und von denen manche schon von den besiegten Drogenhändlern rekrutiert wurden. Ihr Einsatz ist unterschiedlich. Viele Gruppen rüsten ihre Mitglieder mit Westen aus, auf denen das Wort «Schutz» steht, andere tragen Zivilkleidung und unterscheiden sich nicht von der Bevölkerung.

Generell scheint es eine Unterscheidung zwischen den Milizen und anderen irregulären Gruppen zu geben: Sie liegt im höheren Organisationsgrad und stärkeren Gewinnstreben. Im Vordergrund steht zunehmend, das Monopol über jeden gewinnversprechenden kommerziellen Bereich zu erlangen, z. B. den Gas- und Wasserverkauf, die Kontrolle über alternative Beförderungsmittel sowie Piratenfernsehen

und Internetangebote. Das Streben nach höherem Profit verleitet die Milizen in einigen Vierteln dazu, den Drogenhandel zu kontrollieren, wie Anzeigen bei Disque-Denúncia und mehrere Zeugenaussagen belegen. Zwar ist in den meisten von der Miliz kontrollierten Gebieten der Verkauf und auch der öffentliche Konsum von Drogen ausdrücklich verboten, aber die heimliche Einflussnahme auf den Drogenhandel in einigen Vierteln unterstreicht die über jeder Ideologie stehende finanzielle Motivation und zerstört den Gründungsmythos der Miliz als Befreierin von der Gewaltherrschaft der Drogenhändler – oder auch als kleineres Übel, im Vergleich zum Drogenhandel.

Die Milizen scheinen insgesamt besser aufgebaut zu sein als andere Gruppen; sie lehnen sich eher an unternehmerische Strukturen an. Listen, Quittungen, offizielle Versammlungen usw. – das zeigt einen viel besseren Organisationsgrad als das improvisierte Vorgehen der Drogenhändler. Das Bild vom kleinen, viel zu jungen Dealer, der oft selbst unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln steht, wird vom Bild einer älteren, verantwortungsvolleren Person verdrängt, dem «Profi» in Sicherheitsfragen. Natürlich sind das pauschale Unterschiede, es gibt auch Berichte von Missbrauch und willkürlichen Übergriffen durch Milizangehörige zu ihrem persönlichen Vorteil.

Ungeachtet des besseren Organisationsgrades im Vergleich zu anderen Gruppen bestehen einige Milizen nur aus sehr wenigen Mitgliedern, die den Entschluss fassen, ein bestehendes Machtvakuum und Schwächen auszunutzen, um die Kontrolle über ein Gebiet zum eigenen Nutzen und Gewinn zu übernehmen. Es wird sogar von Orten berichtet, in denen ein Einzelner versucht hat, ein solches System zu schaffen. In der Vielzahl kleinteiliger Gruppen deutet sich schon an, dass manche nicht lange bestehen werden. Andere Milizen haben dagegen sehr viel mehr Mitglieder und sind oft mit allen Merkmalen des alten politischen Klientelismus fest in ihrem Einflussgebiet verankert; zum Beispiel gibt es einen Nachbarschaftsverein, der von der bewaffneten Macht abhängt und unter der politischen Kontrolle einiger Politiker steht, denen die Region als Wahlbasis dient.

Im Gegensatz zu der in der Presse verbreiteten Darstellung von einer unaufhalt-samen Ausbreitung der Milizen gibt es vielerorts Fortschritte und Rückschritte, die jeweils an die örtlichen Bedingungen geknüpft sind.

Die Reaktion der Einwohner ist von Ort zu Ort und auch innerhalb der Orte unterschiedlich. Manche begrüßen die Anwesenheit der Miliz, viele halten sie für unabänderlich, so wie sie auch den Drogenhandel hingenommen haben, andere haben eine kritische Haltung gegenüber der Miliz und wären sie gern los. Die meisten haben die Gewalt als Kontrollmechanismus verinnerlicht, denn sie kennen nur diese Realität. Dass Abgaben Pflicht sind und Handelsmonopole aufgezwungen werden, ruft gewöhnlich Widerstand hervor.

Das Urteil der Bürger hängt in erster Linie vom Vergleich mit den früher herrschenden Bedingungen ab. Für die Einwohner aus Vierteln, die in ihrer Geschichte immer von Willkür und Gewalt beherrscht waren, haben zwei Dinge Vorrang: das Ende der Schießereien und die Herstellung wenigstens einer minimalen Ordnung, damit das alltägliche Leben möglich und geregelt ist. Derjenige, der das bieten kann, wird bei den Einwohnern vor Ort voraussichtlich Anerkennung finden.

In diesem Sinne haben die irregulären Gruppen einen großen Vorteil: Die Polizei greift nicht mehr ein. Der Staat hat sich den Milizen gegenüber tatsächlich zurückhaltend und gleichgültig gezeigt. Wenn er überhaupt eingegriffen hat, so handelte es sich

um Ermittlungen, Beschlagnahmungen und Festnahmen, nicht aber um fortgesetzte militärische Operationen, die für den Krieg gegen den Drogenhandel typisch waren. Bis jetzt hat der Staat den Milizen die territoriale Kontrolle nicht streitig gemacht, er verhaftet nur hin und wieder deren Mitglieder, wenn sie eines Verbrechens beschuldigt werden. Demzufolge bedeutet die Herrschaft der Milizen das Ende polizeilicher Maßnahmen. Hat der Staat die parallele Macht einmal geschehen lassen, scheint der offizielle Krieg gegen das Verbrechen seinen Gegner verloren zu haben, und die traditionelle öffentliche Sicherheitspolitik verliert ihren Schwerpunkt.

Die Milizen finanzieren, ähnlich wie die Drogenhändler, nicht selten soziale Maßnahmen oder Freizeitaktivitäten, um ihre Daseinsberechtigung zu untermauern.

Die folgende ist eine der wichtigsten Schlussfolgerungen, zu der die Studie gelangt: Die Milizen lassen sich in kein Schema pressen, sie funktionieren nicht nach einem einheitlichen Muster und haben keine zentrale Struktur oder Organisation. Sie bilden nicht wie die Drogenhändler eindeutig umrissene und vereinzelt lokale Netze. Aufgrund ihrer mangelnden Koordinierung ist nicht auszuschließen, dass sie sich in Zukunft gegenseitig die Kontrolle über die Gebiete streitig machen, und schon ist zu hören, dass Milizangehörige von ihren eigenen Kameraden umgebracht worden sind.

Auch wenn die Miliz als neuer Akteur der öffentlichen Sicherheit in Rio de Janeiro dargestellt wurde, ist sie viel mehr durch Kontinuität denn durch einen Bruch gekennzeichnet, und zwar in zweierlei Hinsicht. Erstens ist vielerorts die Situation seit langem unverändert, nur wird sie mit einem anderen Namen beschrieben. Zweitens sind die Hauptmerkmale der Herrschaftsform die gleichen geblieben, selbst wenn es Veränderungen gegeben hat.

Die Einwohner der von den Drogenhändlern oder von der Miliz kontrollierten Armenviertel leben in einer Situation, die man als Neo-Feudalismus bezeichnen könnte. Sie sind der Willkür des lokalen Machthabers, dem Herrn über Leben und Besitz, unterworfen, der sich mit Hilfe der Waffen die Freiheit nimmt, eigenständig über sein Mini-Territorium zu gebieten. Im Unterschied zum Mittelalter sind die Einwohner jetzt formell Bürger eines Rechtsstaates, dessen Gesetze ihnen Rechte versprechen, die der Staat bedauerlicherweise nicht gewährleisten kann. In den Gassen der Favelas ist der Rechtsstaat nicht mehr als eine Fiktion, die nur für den zur Realität wird, der auf der anderen Seite der geteilten Stadt lebt. In diesen Gebieten ohne Staat und Markt kann jeder Versuch, sich an die staatlichen Stellen zu wenden, deren Aufgabe der Schutz der Bürger ist, das Leben kosten.

Die Reaktion des Staates, nach Ermittlungen Milizangehörige festzunehmen, die im Mai 2008 Journalisten von *O Dia* misshandelt hatten, ist entlarvend. Etwas Sarkasmus sei gestattet: Die Frage »*Wissen Sie eigentlich, wen Sie misshandeln?*« könnte auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit eine Übersetzung des alten brasilianischen Spruchs »*Wissen Sie eigentlich, mit wem Sie reden?*« sein, der die sozialen Beziehungen in Bezug auf die Stellung eines jeden einzelnen in der Gesellschaft regelt. Die Brutalität gegen die Journalisten – in der Öffentlichkeit stehende Personen aus der Mittelschicht – scheint eine Reaktion des Staates ausgelöst zu haben, die mehr als 500 Anzeigen wegen Tötungsdelikten nicht bewirken konnten.

Alles in allem verstetigen die Milizen die Unterwerfung der armen Bevölkerung unter das Gesetz des Stärkeren, wobei verschärfend hinzukommt, dass die unrecht-

mäßige Herrschaft von Staatsdienern selbst ausgeübt wird, die sich der materiellen Mittel und der Symbole des Staates bedienen, um aus der Erpressung derjenigen Gewinn zu ziehen, zu deren Schutz sie verpflichtet wären. Haben die öffentlichen Bediensteten einmal die parallele Macht übernommen, können sich die Bürger immer weniger zur Wehr zu setzen, denn der Staat wird kaum glaubhaft gegen seine eigenen Staatsdiener ermitteln und sie für ihre Vergehen zur Verantwortung ziehen, während sich die Wahrscheinlichkeit von Repressalien gegen die Anzeigenerstatter vervielfacht. Die Angst der Bürger, über die Milizen zu sprechen, ist ein untrügliches Zeichen für das Klima der Einschüchterung.

Die Miliz symbolisiert den kompletten Bankrott des Staates, der das Verhalten seiner eigenen Bediensteten, die sich der organisierten Kriminalität zuwenden, nicht unter Kontrolle hat. Von einem solchen Staat ist daher nicht zu erwarten, dass er für öffentliche Sicherheit sorgt.

Allerdings ist die Situation für den Milizangehörigen schizophren: Da er als Privatmann auf Grund seiner öffentlichen Funktion agiert, verkörpert er die besonders perverse Seite der Privatisierung der öffentlichen Sicherheit. Für den Bürger verwandelt sich dabei die Sicherheit vom Recht zur Ware, die man kauft und verkauft, aber auch aus ökonomischen Gründen anbietet oder entzieht, und das hat nichts mit den Gesetzen des Marktes zu tun. Die Sicherheit des Einzelnen hängt vom Einkommen ab und vor allem auch vom Wohngebiet. Einige Milizen ziehen weiterhin Nutzen aus dem Drogenhandel, andere bestärken – sofern sie dem Drogenhandel in den eroberten Gebieten ein Ende setzen – den althergebrachten Verdacht, dass die Macht des Staates versagt, weil es für viele seiner Diener wenig lukrativ ist, erfolgreich für die Wahrung der Gesetze einzutreten.

Mit Blick auf die alte soziologische Tradition, die die Gesellschaft als einen lebendigen Organismus begreift, lässt sich schlussfolgern, dass die Krankheit sehr schlimm sein muss, wenn das Immunsystem den Organismus nicht schützt, sondern andere Zellen bedroht. Angesichts dieser erworbenen Immunschwäche müssen sich der Bundesstaat Rio de Janeiro und seine Gesellschaft fragen, wie lange sie zulassen wollen, dass ein Großteil der Bürger im 21. Jahrhundert noch immer lebt wie im Mittelalter.

**Ignacio Cano** leitet die Forschungsgruppe Gewaltanalyse der Universität des Bundesstaates Rio de Janeiro.



# ■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG FREUNDINNEN + FREUNDE

Die Freundinnen und Freunde der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützen die Werte und Ziele der Stiftung. Sie fühlen sich der politischen und moralischen Haltung Heinrich Bölls verbunden. Menschenrechte, Kunst und Kultur liegen den Freundinnen und Freunden der Heinrich-Böll-Stiftung am Herzen. Mit ihren Mitgliedsbeiträgen fördern sie unbürokratisch und schnell Menschenrechtsaktivisten, Künstler und Kunstprojekte.

## **Angebote an die Freundinnen und Freunde:**

- exklusive Informationen über die Stiftungsarbeit
- spezielles Veranstaltungsangebot
- politische Begegnungsreisen zu den Auslandsbüros
- Vernetzung im grünen Umfeld
- persönliche Einladungen zu besonderen Veranstaltungen wie der Petra-Kelly-Preisverleihung oder dem Sommerfest des Heinrich-Böll-Hauses in Langenbroich
- Verlinkung unserer Homepage mit ihrer Website

**Wir laden Sie ein,** Mitglied zu werden und damit Teil unserer grünen Ideenwerkstatt und unseres internationalen Netzwerkes – ob als Privatperson, als Institution oder als Unternehmen. Als Freund oder Freundin tragen Sie dazu bei, Qualität und Selbstständigkeit der Heinrich-Böll-Stiftung langfristig zu sichern.



*«Die Heinrich-Böll-Stiftung ist ein Stück autonomer und engagierter politischer Kultur in Deutschland – sie verdient Ihre Unterstützung.»*

György Dalos, ungarischer Autor in Berlin

## **Machen Sie mit!**

Ansprechpartnerin:

Dr. Janina Bach

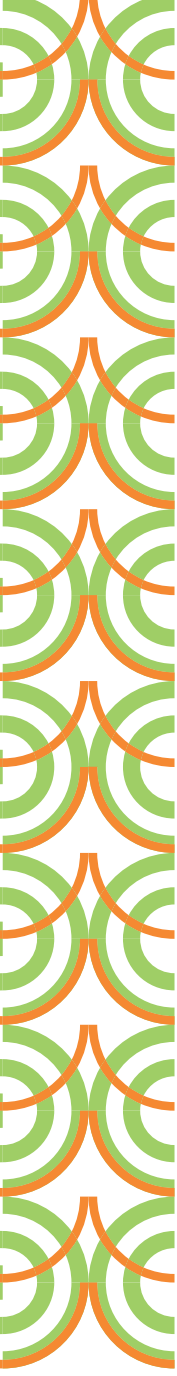
Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

**T** 030 28534-112    **F** -119    **E** bach@boell.de

Informieren Sie sich über unser Programm unter: [www.boell.de/freundeskreis](http://www.boell.de/freundeskreis)





Jahr für Jahr fallen Tausende von Menschen in Lateinamerika dem Drogenkrieg zum Opfer. Allein in Mexiko waren es im vergangenen Jahr fast 6000: Zivilisten, Polizisten, Dealer, Kurtiere... Die internationale Öffentlichkeit wie auch Sicherheitsorgane sind alarmiert: Rechtsstaat und Demokratie sind gefährdet. Doch nicht nur in den betroffenen Ländern, sondern auch in den Abnehmerstaaten – denn Gewalt, Korruption, Drogenhandel und -konsum zersetzen weltweit soziale Beziehungen und demokratische Gefüge. Die Grenze zwischen

legaler Wirtschaft und organisierter Kriminalität verwischt immer mehr. Internationale Finanztransfers werden zur Geldwäsche benutzt. In einem Staat wie Mexiko haben Drogenkartelle, Banden und Milizen das Gewaltmonopol des Staates teilweise außer Kraft gesetzt. Damit schwindet auch die Legitimität der staatlichen Institutionen. Das Vertrauen in die Demokratie sinkt. Die bisherige Anti-Drogen-Politik scheint gescheitert. Die Beiträge in dem Sammelband analysieren dieses Scheitern und machen Vorschläge für neue Ansätze.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

Tel. 030 2853 40 Fax 030 28534109 info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-86928-002-8