

# Politischer Jahresbericht

## Mexiko 2005/2006



## Regionalbüro Mexiko, Zentralamerika und Karibik

Juli 2005-Juli 2006

Silke Helfrich

Fundación Heinrich Böll  
Calle José Alvarado 12  
Colonia Roma Norte  
CP 06700 México D.F.  
T +52-55-5264 2894

### Inhalt

1. Zusammenfassung.....	2
2. Regionalbericht Mittelamerika.....	2
3. Länderbericht Mexiko.....	6
4. Ausblick.....	15

## 1. Zusammenfassung

Das Wahlverhalten in Lateinamerika hat für einen Umschwung in der Wahrnehmung dieser Region gesorgt. Das Interesse im Ausland an den politischen Entwicklungen auf dem Kontinent wächst. Die aktuellen Ereignisse in El Salvador, Nicaragua und insbesondere Mexiko sind geeignet, diese steigende Interesse noch zu verstärken. Die NicaraguanerInnen werden sich im November für einen neuen Präsidenten entscheiden müssen. Der Ex-Präsident und orthodoxe Sandinist Daniel Ortega versucht erneut den Sprung an die Spitze des Landes. In El Salvador haben im März 2006 Parlaments- und Kommunalwahlen stattgefunden. Wie vorauszusehen war, haben die Wahlen in keinster Weise zur dringend erforderlichen Entpolarisierung des Landes beigetragen. Stattdessen spitzen sich die Konflikte im Land insbesondere wieder seit Anfang Juli 2006 bedrohlich zu.

Die Vorgänge in Mexiko rund um die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 02. Juli 2006 entwickelten sich zu einem regelrechten Wahlkrimi (siehe auch aktualisiertes Dossier zu Mexiko auf [www.boell.de](http://www.boell.de)). All diese Ereignisse, vor allem aber die Wahlen in Mexiko, stehen im Mittelpunkt dieses Berichts.

Ein weiteres Schwerpunktthema ist die Rechtsstaatlichkeit in Mexiko. Ereignisse, die die öffentliche Debatte des vergangenen Jahres prägten, werden ebenso vorgestellt und bewertet wie die Arbeitsweise von Polizei und Justiz.

In diesem Kontext richtet die Heinrich-Böll-Stiftung ihren Blick auch auf die Qualität der citizenship in der Region. Wie verantwortlich fühlen sich die BürgerInnen selbst für die Konsolidierung ihrer noch jungen Demokratien? Wie verstehen sie ihre Rolle? Welche Werte vertreten sie? Was verbinden sie mit den staatlichen Institutionen?

## 2. Regionalbericht Mittelamerika

### Politische Situation im Spannungsfeld der Wahlen

Jeweils zwei polarisierende Machtblöcke bestimmen nach wie vor die politische Situation in Nicaragua und El Salvador. Rechtskonservative, wirtschaftsliberale Regierungen in beiden Ländern gegen orthodox-sandinistische Opposition in Nicaragua und FMLN in El Salvador.

Im März 2006 fanden in El Salvador die Parlaments- und Kommunalwahlen statt. Die Ergebnisse waren nicht allzu ermutigend für die salvadorianische Linke. Ihr gelang es nicht, die Vormachtstellung von ARENA zu brechen. Im neuen Parlament ist ARENA nun mit 34 Abgeordneten vertreten. Das ehemalige Guerillabündnis FMLN kommt auf 32 Mandate. Die übrigen 18 Sitze (das Parlament hat insgesamt 82 Abgeordnete) verteilen sich auf mehrere kleine Parteien. Das Kräfteverhältnis neigt tendenziell nach rechts. Aber unabhängig davon, auf welche Seite sich die kleinen Parteien im konkreten Fall schlagen: Keine der beiden Großen kann ohne die jeweils Andere eine qualifizierte Mehrheit erreichen. Eine weitere Konstante: Wie in der vergangenen Legislaturperiode kann auch nach den Wahlen vom 12. März 2006 keine Partei alleine eine einfache Mehrheit erzielen. Die verschiedenen Fraktionen müssen miteinander verhandeln. Dabei wird es für die FMLN wesentlich schwieriger sein, eine Mehrheit für bestimmte Abstimmungen zu schmieden.

Eines der relevantesten Ereignisse im Rahmen der Kommunalwahlen war die Wahl der ersten Bürgermeisterin in der salvadorianischen Hauptstadt. Während des Auszählungsprozesses gab es Befürchtungen über einen Wahlbetrug. Am Ende gewann die FMLN-Kandidatin Violeta Menjívar mit einem Vorsprung von 44 Stimmen gegen ihren Herausforderer von ARENA. Es ist das erste Mal, dass die FMLN das Bürgermeisteramt von San Salvador ohne Allianz mit einer anderen Partei gewinnt. Von daher spiegelt das Ergebnis wahrscheinlich gut ihre Stammwählerschaft in der Hauptstadt wieder. Menjívar hat zahlreiche exponierte VertreterInnen der Zivilgesellschaft, wie etwa Ricardo Navarro, ehemaliger Vorsitzender von Friends of the Earth International, in den Stadtrat geholt.

Obwohl angesichts der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage in El Salvador Verhandlungen zwischen den beiden großen Parteien nötiger denn je erscheinen, ist deren Verhalten bereits jetzt vom Blick auf die Wahlen 2009 bestimmt. Die faktische Pattsituation nach den Wahlen 2006, mit leichten Vorteilen für die Regierung, erinnert manche Kommentatoren an das militärische Patt während des Bürgerkrieges in den Achtziger Jahren. Jedoch mit dem substantiellen Unterschied, dass um die politische Macht jetzt vor allem mit Wählerstimmen statt mit Kugeln gestritten wird. Nach wie vor hat aber die Konfrontation Vorrang vor dem Dialog. Als weitere Konstante ist festzuhalten, dass die politischen Spannungen in El Salvador eher zu- als abnehmen. Der politische Gegner wird als Feind betrachtet, den

es von beiden Seiten her "kalt zu stellen" gilt. Kurz vor Berichtschluss entladen sich diese Spannungen einmal mehr gewalttätig. StudentInnen protestieren am 05. Juli 2006 in der Nähe der Nationalen Universität gegen die vorgesehenen Preiserhöhungen im öffentlichen Nahverkehr. Es kommt zu Ausschreitungen. Bilanz: 2 tote und 10 verletzte Polizisten. Molotowcocktails und selbstgebaute Sprengsätze fliegen. Die Bilder erinnern viele Beobachter an den vor 14 Jahren beendeten bewaffneten Konflikt. Ein Todesschütze ist flüchtig, ein weiterer Verdächtiger wird festgenommen. Beide werden als FMLN Sympathisanten identifiziert. Die FMLN distanziert sich erst am 10. Juli, und damit eindeutig zu spät, von den Gewaltakten. ARENA und Präsident Saca beginnen, die FMLN mit einer Welle von Beschuldigungen und Anklagen zu überziehen. Zugleich insistieren sie mit Unterstützung der USA auf der Verabschiedung eines neuen Antiterrorgesetzes. Die Waffen der Todesschützen (von der Staatsanwaltschaft der Armee zugeordnet), die Schussrichtungen und viele andere Details lassen die Menschenrechtsombudsfrau, Beatrice de Carrillo, öffentlich an der These zweifeln, dass der Flüchtige der alleinige Verantwortliche ist. Die Situation, angeheizt durch akute Konflikte im Parlament, aber auch Morddrohungen gegenüber linken PolitikerInnen, ist so angespannt wie seit den 80er Jahren nicht mehr. Zu Berichtschluss ist offen, wie die Situation sich entwickeln wird.

Permanenter politischer Streit entfacht sich zudem bezüglich des Umgangs mit Gemeinschaftsgütern wie Wasser oder Energie<sup>1</sup>. Unsicherheitsfaktoren mit Auswirkungen auf die Politik sind darüber hinaus Überschwemmungen, Erdbeben und Vulkanausbrüche, die das Land regelmäßig heimsuchen. 2006 ist als Hurrikanrekordjahr angekündigt. All dies, nachdem bereits 2005 das Alphabet nicht ausreichte, um die Rekordzahl von tropischen Stürmen entsprechend zu taufen.

In Nicaragua steht für den 5. November 2006 eine vielleicht entscheidende Präsidentschafts- und Parlamentswahl an. Wahrscheinlich ist, dass das aus der konservativen Liberalen Verfassungspartei (PLC) und der Nationalen Sandinistischen Befreiungsfront (FSLN) bestehende Zwei-Parteiensystem durchbrochen wird. Gleichzeitig stellt die 1990 abgewählte FSLN schon "fröhliche Rechnungen" über die Rückkehr an die Macht auf. Zur Wahl stehen der Präsident der Republik, 90 nationale Abgeordnetenmandate sowie 20 Sitze für das Mittelamerikanische Parlament (PARALCEN). Durch erstmals bedeutende Spaltungen sowohl im rechten wie im linken Lager könnte es zu große-

---

<sup>1</sup> Im Fall der Wasserversorgung kam es mehrfach zu Protesten und Straßenblockaden wegen fehlender Anschlüsse oder schlechter Wasserqualität. Gleichzeitig wurde Mitte 2006 in unmittelbarer Nähe zu neu entstandenen Einkaufsparadiesen die letzte grüne Lunge der Hauptstadt, die *Finca El Espino*, abgeholzt. Sie wird fortan - begleitet vom Argument des Umweltministers(!), dies trüge zur Regenerierung der Grundwasservorkommen bei - als Golfplatz dienen.

ren Verschiebungen im Kräfteverhältnis kommen. Die PLC hat sich in eine dem amtierenden Präsidenten Enrique Bolaños nahestehende Fraktion und Anhänger des wegen Korruption inhaftierten Ex-Präsidenten Arnaldo Alemán geteilt. Washington hat bislang vergeblich Druck ausgeübt, um die rechten Kräfte zu einen. US-Wunschkandidat ist Eduardo Montealegre, ehemaliger Außen- und Finanzminister, der für ein liberal-konservatives Bündnis (ALN-PC) antritt. Die vom auch in der Haft noch mächtigen Alemán kontrollierte PLC schickt den früheren Vizepräsidenten José Rizo ins Rennen. Die FMLN hat zum vierten Mal in Folge ihren "Caudillo", Ex-Präsident Daniel Ortega, aufgestellt; der von den USA entschieden abgelehnt und von Venezuelas Präsident Hugo Chávez offen unterstützt wird. Dieser gründete jüngst mit der FSLN-Kommunalregierung der Hauptstadt Managua ein Ölunternehmen, um der nicaraguansichen Bevölkerung günstigen Treibstoff anzubieten. Von den Gegnern Ortegas, der 1979 die Bewegung zum Sturz der Diktatur von Anastasio Somoza anführte und bis 1990 an der Spitze der Sandinistischen Volksrevolution und der Regierung stand, ist diese Aktion stark kritisiert worden.

Als im vergangenen Jahr mit Herty Lewites ein parteiinterner Herausforderer Ortega die Präsidentschaftskandidatur streitig machen wollte, schloss die FSLN ihn kurzerhand aus. Lewites, der als Bürgermeister von Managua (2000-2005) über die Stadtgrenzen hinaus populär wurde, sammelte darauf hin die dissidenten Kräfte in der schon seit Jahren existierenden aber schwach gebliebenen Sandinistischen Erneuerungsbewegung (MRS). In Umfragen kamen er und sein Bündnis nahe an die 20-Prozentmarke und entwickelten sich zu einem bedeutenden Störfaktor für Ortegas Ambitionen. Lewites starb jedoch am 2. Juli an plötzlichem Herzversagen. Es ist alles andere als sicher, dass die MRS ihren charismatischen Kandidaten ersetzen kann. Vor Lewites' Tod wurden der MRS anders als früheren FSLN-Abspaltungen gute Chancen für eine substantielle Präsenz im Parlament eingeräumt. Das hätte nach Meinung mancher Beobachter auch verkrustete Strukturen in der Sandinistischen Befreiungsfront selbst aufweichen können.

Momentan sieht es danach aus, dass im November Ortega und Montealegre den Kampf um die Präsidentschaft unter sich ausmachen werden. Voraussichtlich wird keiner der beiden im ersten Wahlgang den für den definitiven Sieg erforderlichen Stimmenanteil von 35 Prozent erreichen. Für die notwendige Stichwahl ist Montealegre favorisiert.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Laut des Meinungsforschungsunternehmens M&R Consultores lag Eduardo Montealegre von der ALN-PC im Mai mit 27,9 Prozent der Stimmen ganz knapp vor Daniel Ortega. Auf Lewites entfielen damals 17,9 Prozent, auf Rizo 13,3 Prozent. Der von der Christlichen Alternative (AC) aufgestellte legendäre Ex-Guerillero Edén Pastora war mit 1,2 Prozent vollständig abgeschlagen.

Sowohl die FMLN in El Salvador als auch die FSLN in Nicaragua, früher die beiden stärksten revolutionären Guerillabewegungen in Mittelamerika, haben sich "Anti-Amerikanismus" und "Anti-Imperialismus" auf ihre Fahnen geschrieben. Die rechten Parteien bleiben dagegen strategische Verbündete Washingtons. Im Falle Nicaraguas hat die FSLN realistische Chancen, an die Macht zu kommen. In El Salvador zeichnet sich diese Möglichkeit auf Landesebene derzeit nicht ab.

### **Kriminalität und hohe Gewaltbereitschaft**

Die kriminelle Gewalt in Mittelamerika hat im Laufe der Jahre die politische und durch Bürgerkriege ausgelöste Gewalt ersetzt. Dies gilt vor allem im sogenannten „Norddreieck“, bestehend aus Guatemala, El Salvador und Honduras. Die Mordrate in diesen drei Ländern ist heute die höchste in ganz Lateinamerika und liegt auch weltweit an der Spitze. Die Realität des Norddreiecks kontrastiert mit der Situation in den südlichen Nachbarländern Nicaragua und Costa Rica, in denen die Kriminalität keine skandalösen Ausmaße aufweist. Obwohl Nicaragua zuerst Schauplatz eines Umsturzkrieges und dann eines konterrevolutionären Krieges war, registriert das Land wesentlich weniger Tötungsdelikte. Costa Rica, ein Land ohne eigene Streitkräfte, befindet sich seit mehr als einem halben Jahrhundert in einer stabilen Demokratie mit annehmbaren Entwicklungsindizes.<sup>3</sup>

Seit drei Jahren propagieren die Regierungen von El Salvador, Honduras und Guatemala den sogenannten "manodurismo", das harte Durchgreifen. Das Hauptaugenmerk ist dabei gegen die als "maras" bekannten Jugendbanden gerichtet. Gewaltdelikte gibt es dennoch mehr denn je. Insbesondere die unter Gewaltwirkung verursachten Todesfälle unter männlichen Jugendlichen sind alarmierend<sup>4</sup>. In Salvador begann der Plan "hartes Durchgreifen" im Juli 2003, der Erfolg ist mehr als zweifelhaft. René Hernández Valiente, konservativer Anwalt und früherer stellvertretender Präsident des Obersten Gerichtshofes in El Salvador, gestand kürzlich, dass das Konzept die gegenteiligen Wirkungen gehabt habe, als von den Regierungen erwartet: "Statt das Problem zu lösen, löste es noch mehr Gewalt aus", so Valiente. Marlon Carranza, vom Universitätsinstitut für Meinungsforschung (IUDOP) der Mittelamerikanischen Universität (UCA) versichert zudem, dass auch das organisierte Verbrechen von den Fehlern der zentralamerikanischen Regierungen profitiert hat. "Ich habe den Eindruck, dass das organisierte Verbrechen im Norddreieck fruchtbaren Boden für seine Aktion vorge-

<sup>3</sup> Im Norddreieck kommen durchschnittlich mehr als 50 Morde auf 100 000 Einwohner. Dabei ist El Salvador mit 55 Morden das gewalttätigste und gefährlichste Land Lateinamerikas. Guatemala und Honduras liegen jeweils knapp unter 50; in Nicaragua sind es ca. 6,4 und in Costa Rica 6,2 auf 100 000 Einwohner.

<sup>4</sup> Die durchschnittliche Rate in Mittelamerika liegt in der Gruppe der 17 bis 29-jährigen Männer bei 149 Morden pro 100 000 Einwohner.

funden hat. Die Regierungsstrategien haben sich nur auf die Bekämpfung der Banden (maras) konzentriert." Drogen-, Menschen- und Waffenschmuggel unterwandern dabei durchaus staatliche Behörden. Im vergangenen Jahr wurde bekannt, dass drei der höchsten Funktionäre, die für die Drogenbekämpfung in Guatemala verantwortlich waren, Teil der kriminellen Struktur formten.

Dass dieses eindimensionale Vorgehen keine Aussicht auf Erfolg hat, zeigen auch Daten des UNO-Entwicklungsprogramms (UNDP). Demnach gibt es in El Salvador keine wirksame Kontrolle über Waffenkauf und -register. Bei einer Gesamtbevölkerung von 6,7 Millionen Menschen sind landesweit 450 000 Waffen im Umlauf. 70 Prozent davon sind nicht registriert und bei den registrierten Waffen ist in jedem zweiten Fall der Waffenschein abgelaufen. Das kleinste Land Mittelamerikas ist achtgrößter Schusswaffenkäufer der USA.

### **Vernachlässigt: Menschenrechte und Stärkung der Demokratie**

Damit BürgerInnen ihr Recht ausüben können, an öffentlichen Entscheidungen teilzuhaben, müssen sie informiert und in der Lage sein, diese zu bewerten und zu kontrollieren. Für sieben von zehn BürgerInnen der Region (El Salvador, Nicaragua und Mexiko) ist Politik nach Aussagen des Latinobarómetro 2005 jedoch so kompliziert, dass sie sie nicht verstehen. Das Desinteresse an den "öffentlichen Angelegenheiten" ist hoch. Meinungsbildung und Entscheidungsfindung wird in der Regel an offizielle Entscheidungsträger "delegiert". Das Latinobarómetro dazu: Die BürgerInnen der Region nähmen schlicht eine "bequeme Haltung gegenüber der Politik ein". In derselben Erhebung werden die Bürger gefragt: "Wie demokratisch ist Ihr Land?" Nur in Costa Rica unterscheidet sich die Antwort signifikant von der in den übrigen Ländern. In der "Schweiz Mittelamerikas" vergeben die BürgerInnen auf der Skala von 1 bis 10 einen durchschnittlichen Demokratiewert von 6,5 Punkten. In den anderen Ländern variiert dieser Wert zwischen 4,5 bis 5,3 Punkten.

Laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes IUDOP<sup>5</sup> sind in El Salvador 75 Prozent der Bevölkerung (76,9 Prozent der Männer und 73,1 Prozent der Frauen) unzufrieden mit den sozio-ökonomischen Bedingungen. Sie sind der Meinung, das Land brauche eine Veränderung. Etwa sieben von zehn Personen haben kein Vertrauen in das Justizsystem und nur jede/r Zehnte schenkt den politischen Parteien Vertrauen. Zugleich ist El Salvador paradoxerweise das einzige Land in Lateinamerika, in dem mehr als 50 Prozent der Bevölkerung dem Präsidenten ihre Zustimmung ausdrücken und dies nach 17 Jahren ununterbrochener Herrschaft einer rechten Regierung. Diese Ergebnisse

<sup>5</sup> Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" UCA. El Salvador. Umfrage Dezember 2005.

erklären sich damit, dass die BürgerInnen ihre Stimmabgabe nicht aufgrund einer differenzierten Bewertung unterschiedlich programmatischer Vorschläge der wettstreitenden Parteien vornehmen. Ebenso wenig reflektieren sie kritisch die Amtsführung der voraus gegangenen Regierungen und Präsidenten. Politik wird so weitgehend inhaltsleer. Eine Situation mit der sich sowohl die BürgerInnen als auch die politischen Parteien selbst gut zu arrangieren verstehen. Logische Konsequenz ist, dass ein Großteil der Stimmabgaben in der Region aufgrund von "einem Sack Reis", einem US-Visum oder der Aufnahme in diverse Sozialprogramme (siehe auch Abschnitt zu Wahlen in Mexiko) entschieden werden. Demokratie bekommt so einen rein funktionalen bzw. klientelistischen Charakter und wird nicht als Wert an sich verteidigt. Ein Drittel der mittelamerikanischen Bevölkerung gab in Umfragen an, mit der Bedeutung des Begriffes Demokratie nichts anfangen zu können.

Darüber hinaus funktionieren die fragilen und teilweise neu geschaffenen Institutionen eher unbefriedigend. Der vom Lutherschen Weltverband vorgestellte Bericht "Mittelamerika 2004-2005. Situation der Menschenrechte." bezeichnet beispielsweise die Bundesanwaltschaft El Salvadors als "inoperant" (nicht funktionstüchtig), weil sie nur in sieben Prozent der angezeigten Delikte ermittelt. Mit anderen Worten, mindestens 93 Prozent gehen straffrei aus. Eine Koordination zwischen Staatsanwaltschaft, der Zivilen Nationalpolizei und den ErmittlungsrichterInnen existiert nicht. Ein weiteres Beispiel: Die zehn Richter des Obersten Gerichtshofes entzogen vergangenes Jahr der Prüfungskammer die Kompetenz, Bankinformationen über die unter Eid abgegebenen Vermögenserklärungen öffentlicher Amtsträger einzuholen. Ein klarer Angriff auf die Korruptionsbekämpfung, mit deren Hilfe die schwachen Demokratien eigentlich gestärkt werden sollten.

Im Fall Nicaraguas ist die institutionelle Krise noch deutlicher. Der amtierende Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) begleitete auf Anfrage der nicaraguanschen Regierung von Juni bis Oktober 2005 mit einer Sondermission den Dialogprozess im Land. Die vom Sondergesandten Dante Caputo geleitete Mission unterstützte Gespräche zwischen der Regierung und verschiedenen Sektoren der nicaraguanschen Gesellschaft als Beitrag zur Regierbarkeit und zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen den staatlichen Gewalten, welches aufgrund von Verfassungsreformen gestört war. Vom Parlament verabschiedete Reformen hatten der Regierung Kompetenzen entzogen und damit deren Handlungsfähigkeit und die Gewaltenteilung in Frage gestellt. In der Praxis beinhaltete dies die Aufteilung der staatlichen Institutionen zwischen den beiden großen politischen Parteien, der Liberalen Verfassungspartei (PLC) und der Sandinistischen Befreiungsfront (FSLN).

Tatsächlich hat die Konfrontation zwischen der im Parlament nur durch eine Minderheit gestützten Regierung von Enrique Bolaños und der Opposition unter Ex-Präsident Daniel Ortega

und Arnoldo Alemán (liberal) im Berichtszeitraum extreme Ausmaße angenommen. Es wurde von einem "versuchten Staatsstreich" gesprochen. Ende 2005 entthob das von Sandinisten und Liberalen dominierte Parlament vier Minister und zwei Vizeminister ihres Amtes. Außerdem drohte die Opposition erneut damit, Bolaños aufgrund vergangener Korruptionsakte den Prozess zu machen. Anfang 2006 gab die USA zu erkennen, Nicaragua beim mittelamerikanischen Freihandelsabkommens CAFTA außen vor lassen zu wollen, wenn das Land die Situation nicht lösen werde. Voraussichtlich wird diese Krise mit den Novemberwahlen ihr vorläufiges Ende finden. Behaupten sich die vier aktuellen signifikanten politischen Optionen im Wahlkampf, könnte das beste Ergebnis ein ausgewogeneres Parlament sein. Dies böte die Gelegenheit, den Pakt zwischen Alemán und Ortega zu durchbrechen.

### **Wirtschaft**

Vom insgesamt anwachsenden salvadorianischen Gesamtbudget (3,34 Milliarden Dollar) sind 23,4 Prozent für die Rückzahlungen nationaler und internationaler Kredite bestimmt. Die Regierung räumt diesen Verpflichtungen Vorrang ein. Für Nicaragua gibt es hinsichtlich der Schuldsituation Hoffnung. In ihrem kürzlich lancierten Plan des Schuldenerlasses für die Hochverschuldeten Armen Länder (PPAE) haben die G-8-Staaten für Nicaragua als eines von 18 Ländern die Streichung der Gesamtschuld (ca. 6,3 Mrd. Dollar) vorgesehen.

Ventil Migration: Die salvadorianische Wirtschaft schafft es nach wie vor nicht, einem Großteil der Bevölkerung Lebensperspektiven zu bieten. "Die Daten der Migrations- und Ausländerbehörde zum Migrationsüberschuss belegen für die letzten Jahre einen Auswanderungsrythmus, der sehr viel höher liegt als während des bewaffneten Konfliktes. "Sollte das derzeitige Emigrationstempo von mehr als 32.000 Personen monatlich anhalten, dann wird Mitte 2006 die Zahl von drei Millionen Auswanderern übertroffen werden", vermeldet der UNDP-Bericht zur Menschlichen Entwicklung (El Salvador 2005).

Obwohl alle im Konsens von Washington geforderten strukturellen Anpassungen in El Salvador durchgeführt wurden, hat dies nicht die erwünschten Wachstumseffekte gezeitigt, geschweige denn die Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit verbessert. Das durchschnittliche Wachstum unter den drei letzten ARENA-Regierungen hat von 5,9 über 3,9 auf 1,9 Prozent abgenommen.

Auch die von allen Ländern der mittelamerikanischen Region propagierte Handelsöffnung, die durch das CAFTA-Akommen mit den USA verstärkt wird, hat bisher nicht die gewünschten Ergebnisse gezeigt. Zwar wird fast jedes Projekt, sei es industrielle Krabbenzucht (spanische Investorengruppe CALVO) oder eine Initiative in der Lohnveredelungsindustrie, mit der Notwendigkeit von Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, gleich welcher Dauer und Qualität, durchgesetzt. Doch die Investoren haben nicht wie erwartet auf die zunehmende

Handelsöffnung reagiert. Die CEPAL stellt fest, dass "der Prozentsatz der auf die Region entfallenden Auslandsinvestitionen beständig abgenommen hat." Um "höherwertige Auslandsinvestitionen anzuziehen" und die Beschäftigungssituation zu verbessern, müssten die Länder laut CEPAL „einfallreichere Entwicklungsstrategien“ formulieren. Dies entspricht der Einschätzung der Monitoring-Initiativen zu Auswirkungen der Freihandelsverträge, die die Stiftung seit Jahren begleitet. Der Freihandel hat seine Versprechen nicht gehalten. Das Handelsbilanzdefizit der zentralamerikanischen Länder nimmt insbesondere gegenüber den USA kontinuierlich zu.

### 3. Länderbericht Mexiko

#### Mexiko und die Wahlen

Die mexikanischen Präsidentschaftswahlen vom 2. Juli 2006 entwickelten sich zu einem regelrechten Krimi, dessen Ende zu Redaktionsschluss dieses Berichtes noch offen ist (aktuelles Dossier unter [www.boell.de](http://www.boell.de)). Das am 6. Juli vom Bundeswahlinstitut IFE bekannt gegebene Ergebnis der Wahlkreisauszählung sieht den konservativen Regierungskandidaten Felipe Calderón Hinojosa von der Partei der Nationalen Aktion (PAN) mit 0,58 Prozentpunkten (oder 243 000 Wählerstimmen) vor Andrés Manuel López Obrador, dem Kandidaten der von der Partei der Demokratischen Revolution (PRD) angeführten Drei-Parteien-Koalition "Zum Wohle Aller". PRD und PAN haben aufgrund von Unregelmäßigkeiten die Auszählung zahlreicher Wahlurnen vor dem Bundeswahlgericht angefochten. Die PRD in bisher 225 Fällen, die PAN in 129. Während die PRD auf eine erneute Auszählung "Stimme für Stimme, Urne für Urne" abzielt, argumentiert die PAN damit, die Auszählung einiger Urnen annullieren zu wollen und so den Vorsprung von Calderón zu konsolidieren, ohne jedoch die Rechtmäßigkeit der Wahlen in Frage stellen zu wollen (<http://www.pan.org.mx/>). Das Bundeswahlgericht hat die offizielle Aufgabe, den nächsten Präsidenten bis zum 6. September 2006 zu verkünden. Werden die Anfechtungen teilweise oder vollständig akzeptiert, ist nicht mit einer schnellen Verkündigung zu rechnen. Theoretisch ist auch die Annullierung der Präsidentschaftswahl durch die zehn Wahlrichter nicht ausgeschlossen.

Das Land befindet sich derzeit in einer angespannten Situation. Während die PAN und Felipe Calderón alles tun, den Stimmenvorsprung als endgültig und die Präsidentschaft als bereits entschieden darzustellen, verleiht López Obrador den Anfechtungen mit Massenmobilisierungen Nachdruck. Es ist eine Machtprobe, die damit nicht nur auf juristischer Ebene ausgetragen wird.

Diese Anspannung zu verstehen, erfordert einen genaueren Blick auf den Wahlkampf und die Konstellation der verschiedenen Akteure, die die Kontrahenten jeweils unterstützen.

PAN:

Als Regierungspartei verfügte die PAN mit Calderón über einen strukturellen Vorteil. Obwohl der amtierende mexikanische Präsident theoretisch zu strikter Neutralität im Rennen um seine Nachfolge verpflichtet ist, nutzte Vicente Fox den Wahlkampf ausgiebig für Seitenhiebe auf López Obrador. Meistens handelte es sich um indirekte Anspielungen auf Obradors "Rückwärts-gewandheit", seine behauptete Nähe zu Venezuelas Präsident Hugo Chávez, oder seinen angeblichen Populismus. Fox erinnert sich dabei offenbar wenig an seine eigenen Wahlkampfversprechen vor sechs Jahren. Er stellte jedem Mexikaner einen "tele, vocho y changarro" in Aussicht. Das heißt Fernseher, VW und ein eigenes kleines Geschäft. Den Vergleich mit Chavez wiederum kann selbst die konservative linientreue Presse nicht nachvollziehen. Mit dem landesweiten staatlichen Sozialprogramm "Oportunidades" (Chancen) und der von Präsident Fox eingeführten "Volkskrankenversicherung" verfügte die PAN über eine weitere privilegierte Möglichkeit, Wahlkampf zu betreiben.<sup>6</sup> Unterstützung bekam sie zudem von der Mehrheit der Medien, allen voran die Fernseh- und Radiokonzerne Televisa und TV Azteca. Es war auch der Frontmann der wichtigsten Nachrichtensendung von Televisa, der Felipe Calderón in einem Interview am Tag nach der Auszählung bereits wie den sicheren Präsidenten behandelte, López Obrador hingegen wenige Tage später regelrecht ins Kreuzverhör nahm. TV-Azteca ist noch expliziter: In eigenen Spots wird seit dem Tag der Auszählung vom 06. Juli der Wahlvorgang gelobt und aufgefordert, den Sieger anzuerkennen. Politische Beobachter sehen die Parteinahme der Medien als Gegenleistung für die Verabschiedung des sogenannten Ley Televisa (siehe Kasten) durch den mexikanischen Kongress.

#### Das Televisa-Gesetz

Die elektronische Medienlandschaft in Mexiko ist zu einem wesentlichen Teil vom privaten Kommunikationsgiganten Televisa geprägt und in geringerem Ausmaße von seinem Konkurrenten TV Azteca. Öffentlich-rechtliche Medien und kleinere private Fernseh- und Radiosender spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Die Regierung ist Eigentümerin der Frequenzen und erteilt den privaten Nutzern dafür Konzessionen, den öffentlichen Nutzern eine "Erlaubnis". Über diese Konzessionen erlangte Televisa eine Art Monopolstellung für die Frequenzen im Rundfunksektor.

<sup>6</sup> Die PRD warf der Regierung im Laufe der Wahlkampagne mehrfach vor, die Stimmen der bedürftigen Bevölkerung mit staatlichen Sozialprogrammen "kaufen" zu wollen. Unter den PRI-Regierungen war dies gängige Praxis. Tatsache ist: Nach einer ersten Wähleranalyse der Tageszeitung Reforma vom 3. Juli 2006 stimmten die Empfänger von Oportunidades und der Volkskrankenversicherung mehrheitlich für den PAN-Kandidaten, während die Nicht-Empfänger in der gleichen Einkommensschicht ihre Stimmen überwiegend López Obrador gaben.

Die Ära der Digitalisierung und der damit einhergehende zunehmende Abschied von der Analogtechnik machten wie zuvor schon in anderen Ländern auch in Mexiko Gesetzesreformen notwendig. Eine entscheidende Frage war dabei die Verteilung des im Zuge der Digitalisierung frei werdenden Platzes im Breitbandspektrum. Die parteienübergreifenden Versuche einer Minderheit in Senat und Abgeordnetenhaus, die Gelegenheit für eine Demokratisierung des Medienwesens zu nutzen, scheitern mehrmals an der Lobbyarbeit von Televisa und TV Azteca. Stattdessen tragen die im Dezember 2006 von den Abgeordneten und im Frühjahr 2006 vom Senat verabschiedeten Reformen den Namen "Ley Televisa" – das Televisa-Gesetz. Dem Medienriesen gelang es praktisch bis auf das Komma seine Vorstellungen durchzusetzen. In der Praxis bedeutet dies: Die freigewordenen Frequenzen und ihre erweiterten Nutzungsmöglichkeiten werden so gut wie vollständig in der Hand der beiden großen privaten TV-Sender sein und entziehen sich damit dem Zugriff des Staates, obwohl Sendefrequenzen auch nach mexikanischer Gesetzgebung öffentliche Güter sind. Die Gesetzesreform sieht, anders als in den USA oder der EU, keinen Konzessionsverkauf des freigewordenen Spektrums durch den Staat vor. Dadurch entgehen diesem Milliardenereinnahmen. Zudem bleiben kleinere Rundfunkbetreiber außen vor, ganz zu schweigen vom öffentlichen Rundfunk.

Eingebracht wurde das Televisa-Gesetz offiziell von einem medienpolitisch völlig unbekanntem PRI-Abgeordneten. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die wahren Verfasser in der Televisa-Rechtsabteilung zu suchen sind. Abgerundet wurde die Entwicklung Ende Juni durch die Bestellung per Schnellverfahren von vier Gefolgsleuten der Medienkonzerne an die Spitze der Bundeskontrollkommission für den Telekommunikationssektor (COFETEL). Eine Mehrheit von PRI und PAN im mexikanischen Kongress stimmte den Personalvorschlägen von Präsident Fox zu. Zwei für die COFETEL ernannte Senatoren gehörten zu den Hauptbefürwortern des Ley Televisa im Kongress, die beiden anderen sind geschäftlich mit Televisa bzw. TV Azteca verbunden.<sup>7</sup> Allerdings besteht für Televisa noch ein Unsicherheitsfaktor. Eine von Vertretern aller Parteien gebildete Minderheit im Senat reichte gegen die Gesetzesreform Verfassungsklage ein.

Zu den Unterstützern der Kandidatur des PAN-Kandidaten gehört auch der Unternehmerdachverband CCE. Wenige Wochen vor dem 2. Juli startete der Verband eine eigene TV-Spot Kampagne. Darin wurden die MexikanerInnen aufgerufen, die "Kontinuität" zu wählen. Einzelne Mitgliedsverbände protestierten gegen diese Einmischung. Die Mehrheit der mexikanischen Bischofskonferenz steht ebenfalls auf Seite der PAN. Dies ist nicht verwunderlich, schließlich speiste sich die PAN-Gründung vor 67 Jahren zu wesentlichen Teilen aus klerikal-konservativen

<sup>7</sup> vgl. La Jornada, 28.06.06, S.21

Kreisen. Die Kirchenhierarchie hielt sich im Gegensatz zu anderen Eliten vor dem Wahltermin jedoch merklich mit Kommentaren zurück. Nach dem 2. Juli ist die Pro-Calderón-Position der meisten Bischöfe deutlicher geworden. In der Öffentlichkeit eher zurückhaltend war auch die US-Position, obwohl die Präferenz für einen weiteren PAN-Präsidenten kein Geheimnis ist. George Bush gehörte zu den ersten (voreiligen) Gratulanten Calderóns.

Doch so klar sich auch die Unterstützung der Mächtigen des Landes für Calderón öffentlich äußert, es wäre zu simpel, sein Wahlergebnis darauf zu reduzieren. Die PAN, deren Parteistruktur vor sechs Jahren von der Regierungsübernahme noch nicht landesweit konsolidiert war, hat sich „gut aufgestellt“. In ihren Bastionen im Landesnorden, vor allen Dingen in Präsident Fox' Heimatbundesstaat Guanajuato sowie im bevölkerungsreichen Bundesstaat Jalisco, findet sie sehr hohe Zustimmung. Calderón selbst wurde anfangs unterschätzt. Bereits in der parteiinternen Ausscheidung überraschte der farblos auftretende Kandidat seine Gegner als letztendlich siegreicher Außenseiter. Der ruhig und versöhnlich wirkende Calderón, dem ein paternalistisch-fürsorglicher Ton leicht von den Lippen geht, gehört nicht zum radikalkonservativen Teil der Partei, in der ab 1988 der Einfluss des ultrarechten Geheimbundes El Yunque stark zugenommen hat. Ohne seinen Kampagnenchef Juan Camilo Mouriño wäre Calderón jedoch vermutlich in der Abstimmung unterlegen. Mouriño entwarf, unter anderem beraten von Dick Morris<sup>8</sup>, eine in der mexikanischen Wahlgeschichte beispiellose Negativkampagne nach US-Muster, die die PRD unvorbereitet traf.

### Schlammschlacht statt Argumente

Noch Anfang März 2006 lag Calderón in allen Umfragen deutlich hinter López Obrador. Dies führte zu einem radikalen Wechsel in der Wahlkampfstrategie der PAN. Statt eigener Vorschläge stand nun die Diffamierung des politischen Gegners im Mittelpunkt. "López Obrador – die Gefahr für Mexiko, López Obrador – der Garant des Chaos, López Obrador – der Gewalttäter, López Obrador – Inbegriff der Korruption, López Obrador – der Schuldenmacher, López Obrador – Freund von Schreckgespenst Hugo Chávez". Argumente hatten in diesen Spots keinen Platz, aber das Konzept ging auf. Die PRD und ihr Kandidat reagierten erst spät und zögernd, bevor sie mit ähnlicher Münze zurückzahlten.

PRD:

Unabhängig vom endgültigen Wahlausgang hat López Obrador sein Ergebnis trotz der PRD erzielt und nicht dank der Partei. Die fehlenden Parteistrukturen vor allem in den nördlichen Bundesstaaten versuchte der linksmoderate Kandidat durch den

<sup>8</sup> ehem. Wahlkampfberater von US Präsident Clinton, sowie von über 30 Senatoren und Gouverneuren. Morris hat in den vergangenen Jahren Wahlkämpfe in Uruguay, Argentinien und der Ukraine mitbestimmt, 2000 auch den Wahlkampf von Vicente Fox

Aufbau von sympathisierenden Bürgernetzwerken und ein enormes Reisepensum wettzumachen. Er besuchte zum Teil mehrfach alle 300 Wahldistrikte des Landes. Der direkte Kontakt auf unzähligen Wahlveranstaltungen mit so vielen BürgerInnen wie möglich war auch eine Strategie, das Negativvotum von Medien und Wirtschaft zu konterkarieren. Zudem baute er maßgeblich auf seinen guten Ruf, den er sich in fünf Jahren Amtszeit als Bürgermeister von Mexiko-Stadt erwarb (die Zustimmung für die Politik AMLOs bei der Bevölkerung von Mexiko City erreichte stellenweise um die 80 Prozent, der ihm im Amt nachfolgende Wahlgewinner der PRD, Marcelo Ebrard erreichte 47 Prozent der Stimmen der HauptstädterInnen). AMLO setzte vor allem auf sein Image des Hoffnungsträgers der unteren Einkommensschichten – und eben dies setzte ihm zu. Für die Präsidentschaftswahl übernahm er den Slogan “Zum Wohle aller, zuerst die Armen”, der ihn ins Bürgermeisteramt geführt hatte. Die Mittelschichten erreichte er damit nur bedingt.

Der vollständige Zuschnitt des Wahlkampfes auf die Person López Obrador und dessen Beratungsresistenz haben weitere Schattenseiten. Den internen Konflikt mit dem langjährigen moralischen PRD-Führer Cuauhtémoc Cárdenas vermochte und wollte er nicht lösen. Cárdenas verwand es seinerseits nicht, dass ihm die vierte Präsidentschaftskandidatur in Folge versagt blieb und verweigerte López Obrador jegliche Unterstützung. Fast zähneknirschend beteuert er in den Medien, dass er doch nicht „gegen seine eigene Partei stimmen würde“. Mangelnde Koordination zwischen Bürgerinitiativen, potentiellen UnterstützerInnen aus der Zivilgesellschaft und (den bisweilen wenig professionell wirkenden) Parteistrukturen trugen ebenso wenig dazu bei, das Wählerpotential auszuschöpfen. Am Wahltag erwiesen sich diese strukturellen Defizite als fatal. Statt an allen 130.000 Wahlurnen einen Vertreter zu positionieren, blieb der PRD-Platz in den nördlichen Bundesstaaten vielfach leer. Sollte es die dort vermuteten Manipulationen tatsächlich gegeben haben, wird die Partei es schwerlich nachweisen können. Im Nachhinein erscheinen auch die große Selbstsicherheit des Präsidentschafts-Anwärters und die Siegesgewissheit vieler PRD-Mitglieder als Schwäche. Der politische Gegner wurde offenbar vom Mitte-Linksbündnis PRD-Convergencia und PT unterschätzt.

Trotzdem haben weder die PRD noch ihr vormaliger Präsidentschaftskandidat Cuauhtémoc Cárdenas in den vergangenen 15 Jahren bei Wahlen auf Bundesebene ein auch nur annähernd so gutes Ergebnis erzielt wie am 2. Juli 2006.<sup>9</sup> Wenn der PRD und ihren Bündnispartnern eine selbstkritische Analyse dieser Wahlen gelingt, wird sie die neue parlamentarische Stärke, die Zugewinne in den bevölkerungsreichen Bundesstaaten Estado de México und Veracruz sowie die zusätzlichen Ressourcen even-

<sup>9</sup> Der Wahlbetrug an Cárdenas und dem Linksbündnis FDR in 1988 bleibt an dieser Stelle unberücksichtigt.

tuell in eine neue strukturelle Stärke und Professionalität wandeln können und auf die Wahlen 2012 besser vorbereitet sein.

PRI:

Im Vergleich zum Abschneiden der langjährigen Regierungspartei PRI und ihres Präsidentschaftskandidaten Roberto Madrazo relativiert sich der Begriff Schwäche. Die PRI, die das Land von 1929 bis 2000 wie eine Einheitspartei regierte, erlebte ihr Fiasko. Trotz der angeblich größten Stammwählerschaft und einem Heer von 1 Million WahlhelferInnen war ihr Präsidentschaftskandidat nur ferner Zuschauer. Die ehemalige Staatspartei landete trotz Zweckbündnisses mit den Grünen (PVEM) weit abgeschlagen auf Platz drei. Auch im Abgeordnetenhaus ist die PRI erstmals nur drittstärkste Partei. Die Tatsache, dass sie immer noch in 17 von 32 Bundesstaaten den Gouverneur stellt, half ihr wenig. Dies lässt folgenden Schluss zu: Die korporativistische Kontrolle, die die PRI jahrzehntlang auf Gewerkschaften und Bauernorganisationen ausübte, bröckelt. Sie reicht nicht mehr für einen Wahlsieg. Ebenso kann die angesammelte Korruptions- und Manipulationserfahrung offenbar nicht effizient zur Geltung kommen. Die PRI ging aus mehreren Gründen geschwächt in die Wahl. Die Ernennung von Roberto Madrazo zum Präsidentschaftskandidaten war in der eigenen Partei umstritten. Die dadurch aufgerissenen Wunden heilten nicht bis zum Wahltermin. Madrazo gilt weiten Teilen der Bevölkerung als Inbegriff des korrupten PRI-Machtpolitikers alten Stils. Dieses Image festigte er in seiner Zeit als Gouverneur des Bundesstaates Tabasco. Prominente Mitglieder der PRI riefen offen dazu auf, bei den Präsidentschaftswahlen Felipe Calderón bzw. Andrés Manuel López Obrador zu wählen. Als besonders schmerzhaft erweist sich für die PRI zudem die Wahlallianz mit den mexikanischen Grünen. In der Hoffnung auf einen Triumph zumindest für die Parlamentswahlen konzipiert, muss die PRI aufgrund von vertraglich festgelegten Garantien nun einen unverhältnismäßig großen Anteil von Mandaten und öffentlicher Finanzierung an die Grünen abtreten, ohne je zu erfahren, wieviele Stimmen die Grünen in dieser Allianz zum Endergebnis beigetragen haben.

Die Wahlergebnisse auf Basis der Distriktauszählung vom 5. und 6. Juli sowie die Resultate für die Senats- und Abgeordnetenwahlen lassen noch weitere Schlüsse zu. Sie zeigen zum einen die Bedeutung der kleinen Parteien als Zünglein an der Waage und zum anderen die enorme Bedeutung, die die Zusammensetzung des mexikanischen Kongresses (Senat und Abgeordnetenhaus) hat. Dieser letzte Aspekt wird angesichts der Diskussion um den zukünftigen Präsidenten derzeit etwas vernachlässigt, ist jedoch für die Regierbarkeit des Landes entscheidend.

Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass die kleinen Parteien PANAL (Roberto Campa) und PASC (Patricia Mercado) die Präsidentschaftswahl wesentlich beeinflusst haben. Die PRI-Abspaltung PANAL setzte klar auf ihren Einzug ins Parlament, doch im Hinblick auf das Präsidentschaftsamt verstand sich ihr eigener Kandidat Roberto Campa von Anfang an als Steigbü-



gelhalter für Calderón. Die gut 3 Prozent Stimmen, die er weniger als seine Partei bekam, fielen weitgehend dem PAN-Kandidaten zu. Genau umgekehrt liegt der Fall bei Patricia Mercado, der Präsidentschaftskandidatin der PASC. Mercado stammt aus der Feministischen Bewegung<sup>10</sup> und hat den dritten Parteigründungsversuch hinter sich. Dieser wird angesichts des erzielten Wahlergebnisses nun einige Jahre Bestand haben. Die Partei hat in der Öffentlichkeit schon in der Gründungsphase für Negativschlagzeilen gesorgt. Mercado gelang es, dies mit einem Wahlkampf wettzumachen, der der Egozentrik ihrer männlichen Mitbewerber in nichts nachsteht. Das bescherte ihr zwar einen Achtungserfolg von knapp unter 3 Prozent, doch es sind die Stimmen, die sonst größtenteils López Obrador zugefallen wären. Mercado wird auch ihrem Umfeld gegenüber begründen müssen, warum sie nicht mit Werbung für ein Stimmensplitting dazu beitrug, diese historische Chance der Linken nicht zu verspielen.

Die Dreiteilung im Kongress wird es kaum zulassen, dass der zukünftige Präsident seine Vorstellungen autoritär durchsetzen kann. Er ist auf Verhandlungen angewiesen. Sein Handlungsspielraum wird stark davon abhängen, wie geschickt sein Umgang mit Senat und Abgeordnetenhaus ist. Gegen den mexikanischen Kongress kann er nicht regieren. Für die parlamentarischen Kräfteverhältnisse sind folgende Szenarien denkbar:

1. PRD und PRI schließen sich zu einem dauerhaften Bündnis gegen die Regierung zusammen. Damit würden sie zum eigentlichen Gesetzgeber und könnten praktisch jede Regierungsinitiative blockieren. Eine qualifizierte Zwei-Drittel-Mehrheit z.B. für Verfassungsänderungen könnten sie nach dem Stand der Dinge aber selbst in Allianz mit den kleinen Parteien kaum erreichen. Dafür ist die PAN zu stark.

2. Die PRI spaltet sich dauerhaft in eine "rechte" und eine "linke" Fraktion. Damit würde eine knappe absolute Mehrheit von PAN und rechter PRI wahrscheinlich. Schlägt sich so gut wie die gesamte PRI-Fraktion auf die Seite der PAN<sup>11</sup>, dann können die kleinen Parteien wieder ihre Rolle als Zünglein an der Waage spielen. Sie hätten bei dieser Konstellation die Möglichkeit, im Abgeordnetenhaus die Zwei-Drittel-Mehrheiten zu beschaffen oder zu verhindern. Im Senat ist diese qualifizierte Mehrheit rein rechnerisch von PAN und PRI alleine erzielbar.

3. Es gibt keine feste Rollenverteilung im Kongress. Der Präsident muss sich wechselnde Mehrheiten in Senat und Abgeordnetenhaus suchen.

<sup>10</sup> Mercado hat über viele Jahre die hbs-Partnerorganisation Equidad de Género geleitet.

<sup>11</sup> Angesichts der "Tendenz zur Macht" und der Übereinstimmung, die große Teil der PRI beispielsweise in der Wirtschaftspolitik zeigen, ist eine PRI-PAN Kooperation wahrscheinlicher als die strategische Zusammenarbeit zwischen PRI und PRD.

Für alle drei Szenarien ist die künftige Entwicklung der PRI von entscheidender Bedeutung.

### Debatte über Wahlreformen

Für die dauerhafte Regierbarkeit des Landes sind weder die Wahlergebnisse noch die derzeit gültigen Wahlregeln ideal. Schon jetzt hat eine Diskussion um eine notwendige Reform des Wahlsystems begonnen. In diese mischen sich auch wichtige zivilgesellschaftliche Akteure ein.

Unter anderem Presencia Ciudadana (Partnerorganisation der Heinrich-Böll-Stiftung), die kurz nach Schließung der Wahllokale eine beeindruckend exakte öffentliche Hochrechnung vorgenommen hat und aufgrund ihrer Professionalität vielzitiert. Gast in nationalen und internationalen Medien war.

An erster Stelle steht dabei die Debatte über die Notwendigkeit von Stichwahlen. Ausgelöst hat sie Präsident Fox kurz vor den Wahlen. Durchaus mit Hintergedanken, denn zum Zeitpunkt der Äußerungen gingen die meisten Umfragen davon aus, dass AMLO die Wahlen gewinnen würde. Aber auch Presencia Ciudadana oder der amtierende PRD-Hauptstadtbürgermeister Alejandro Encinas sprachen sich für die Möglichkeit einer Entscheidungswahl zwischen den beiden Bestplatzierten aus. Das Hauptargument: In einer Konstellation wie sie bei den Wahlen vom 2. Juli vorherrschte, kann ein Kandidat mit etwa 35 Prozent der Stimmen Präsident werden. Bei einer Wahlbeteiligung von circa 60 Prozent (wie am 02. Juli 2006) führt dies zu einer Situation, in der nur etwa jeder Fünfte seine Stimme für den Sieger abgab. Das ist eine geringe Legitimität in einem Präsidialsystem wie dem mexikanischen. Die Stichwahl dient im Idealfall der höheren Legitimität, der Klarheit des Wahlergebnisses und dem Aufeinanderzugehen verschiedener politischer Kräfte. Gegen die Stichwahl wird angeführt, dass sie genauso gut eine noch stärkere Polarisierung der Gesellschaft fördern könnte wobei dies angesichts der starken bereits vorhandenen Spaltung der Gesellschaft ein Argument ist, welches nicht wirklich überzeugt.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist die Art der Koalitionsbildung. Derzeit handelt es sich oft um kurzlebige vor den Wahlen vereinbarte Zweckbündnisse mit Gemeinschaftskandidaturen, die unter einem gemeinsamen Logo auf dem Wahlzettel erscheinen. Nach der Wahl kann nicht festgestellt werden, wieviele Stimmen tatsächlich jede einzelne Partei erhalten hat. Vielmehr werden in einem "Koalitionsvertrag" vor der Wahl die Mandatsverteilung und die Anteile an der öffentlichen Finanzierung verhandelt. Insbesondere die Wahlallianz aus PRI und PVEM hat diesmal wieder gezeigt, wie unbefriedigend dieses Verfahren ist und dass es auf diesem Weg einer (vorzugsweise kleinen) Partei gelingen kann, sich dem Wählerwillen über Jahrzehnte nicht stellen zu müssen, indem die Partei „in der Koalition aufgeht". Ein konkreter Vorschlag dies zu vermeiden wäre die Zulassung von Allianzen unter der Bedingung, dass jeder Koalitionspart-

ner mit eigenem Logo, wenn auch mit gemeinsamem Kandidaten auf dem Wahlzettel erscheint.

Der Versuch, von notorisch manipulierten Wahlen unter dem PRI-Regime zu transparenten und demokratischen Regeln genügenden Wahlkämpfen und Urngängen zu kommen, legitimierte eines der teuersten Wahlsysteme der Welt. Das vom Steuerzahler unterhaltene Bundeswahlinstitut IFE hat allein für das Wahljahr 2006 ein Budget von umgerechnet mehr als 1 Milliarde Euro. Ein Großteil dieser Summe fließt in die Parteienfinanzierung. Hier wird verstärkt nach der Verhältnismäßigkeit zu anderen prioritären Staatsaufgaben wie Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik gefragt.

Breite Teile der Gesellschaft fordern die Senkung der öffentlichen Parteienfinanzierung verbunden mit der Institutionalisierung von strengeren Verfahrensnormen zu Transparenz- und Rechenschaftslegung der Parteien über Ausgaben und Aktivitäten. Denn das Problem des intransparenten und klientelistischen Umgangs mit diesen Mitteln ist nach wie vor virulent.

Historische Gründe, die auf die über 30jährige illegitime Regierungsperiode des Diktators Porfirio Díaz zurück gehen, führten in Mexiko zum absoluten (Präsidentschaft) und relativen (Kongress; keine zwei aufeinander folgende Mandate in derselben Kammer) Wiederwahlverbot. Es gibt jedoch gewichtige Gründe für die Forderung der Abschaffung dieses Verbotes: Bisher müssen die MandatsträgerInnen gegenüber ihren WählerInnen keine Rechenschaft ablegen. Die Abgeordneten oder Entscheidungsträger sind heute nicht diesen, sondern höchstens ihrer Partei verpflichtet – sofern sie Interesse haben, in einem anderen Amt oder Mandat "recycled" zu werden. Das Wiederwahlverbot erschwert zudem den Aufbau von Verwaltungs- und Politikerfahrung. Eine Situation die noch verschärft wird durch den Usus, Administrationen selbst dann komplett auszutauschen, wenn die BürgerInnen wie in der Hauptstadt (PRD) oder in Querétaro (PAN) mit der Regierung zufrieden sind und dieselbe Partei wiedergewählt wird. Die Einführung der Wiederwahl sollte allerdings umfassenden Strukturreformen sowie einer weiteren Demokratisierung der politischen Kultur folgen statt diesen Prozessen voranzu gehen. Allzu schnell könnten Mechanismen politischer Dauerherrschaft, die wahltaktisch und klientelorientiert untermauert werden, wieder greifen.

Diese Aspekte sind Teil einer bevorstehenden umfassenden Diskussion über weitere Wahlreformen. Die kommenden Monate jedoch wird der Konflikt um das Präsidentenamt im Vordergrund stehen. Es mehren sich jene Stimmen, die sich für eine weitgehend vollständige Neuauszählung stark machen. Nur diese könne für absolute Transparenz sorgen und die gesamte Gesellschaft vom Wahlergebnis überzeugen. Angesichts der betrugsbelasteten historischen Erfahrungen der Wahrnehmung vieler MexikanerInnen, es sei auch dieses Mal nicht fair zugegangen und der tiefen politischen Spaltung im Land erscheint dies als überzeugendes Argument. "In der Politik wird die Wahrnehmung zur Realität" betont in diesem Zusammenhang

der Politikwissenschaftler Sergio Aguayo. Damit weist er zugleich darauf hin, dass das Bundeswahlgericht diese Entscheidung nicht nur juristisch sondern politisch betrachten müsse. Gelingt es den Richtern, eine für alle BürgerInnen und Parteien akzeptable Lösung zu finden, an deren Ende ein Kandidat mit einem Mindestmaß an Legitimität die Nachfolge des amtierenden Präsidenten antreten kann, haben sie Großes geleistet. Scheitern sie, dann stehen Mexiko in den kommenden Monaten umfangreichere soziale Verwerfungen bevor.

### **Mexikos Wirtschaft**

Der nächste mexikanische Präsident wird eine Wirtschaft vorfinden, die makro-ökonomisch voraussichtlich stabil bleiben wird. Die vom amtierenden Präsidenten Fox zu Beginn seiner Amtszeit vor sechs Jahren versprochenen durchschnittlichen Wachstumsraten von 7 Prozent wurden jedoch in keinem Jahr auch nur annähernd erreicht. Wie vielfach betont, hat es gerade in der Wirtschaftspolitik zwar einen Machtwechsel (2000 von der PRI zur PAN), aber keine Veränderung gegeben. Stattdessen zeigt die Wirtschaftspolitik von PRI und PAN zahlreiche Ähnlichkeiten. Der US-Ökonom Mark Weisbrot vom Center for Economic and Policy Research (CEPR) in Washington<sup>12</sup> weist darauf hin, dass das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in Mexiko per Einwohner von 1980 bis 2000 kumuliert nur 15 Prozent betrug, während diese Zahl in den 20 Jahren davor jedoch 99 Prozent erreichte. Seit dem Inkrafttreten von NAFTA zum 1. Januar 1994 liegt der Wert bei durchschnittlich nur 1,2 Prozent im Jahr. Weisbrot kommt abschließend zu dem Urteil:

"Mexikos wichtigstes Wirtschaftsproblem ist das gleiche wie in der gesamten Region: Das Scheitern des langfristigen Wirtschaftswachstums in den vergangenen 25 Jahren. Dies ist mehr noch als irgendwelche Veränderungen in der Einkommensverteilung die Hauptursache hoher Armutsraten und niedriger Einkommen für die Mehrheit der Mexikaner. Es ist nicht absehbar, dass dieses langfristige Versagen eine andere Richtung nimmt, solange die gegenwärtige makro-ökonomische und Entwicklungspolitik einschließlich der Fixierung der Zentralbank auf die Inflation<sup>13</sup> beibehalten werden. Vielmehr müssen zumindest ein Teil dieser Politik überprüft und neue Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden, wenn Mexiko sich auf einen soliden Wachstumspfad begeben will, der die Armut substantiell reduzieren kann."<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Die regelmäßigen Kolumnen von Weisbrot zu ökonomischen und politischen Themen gehen an über 500 US-Zeitungen. Darüber hinaus ist er als Experte zu Politik und Wirtschaft ständig in Fernsehen und Radio präsent.

<sup>13</sup> Aufgrund einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik ist die Inflationsrate mit inzwischen etwa 3 Prozent niedrig.

<sup>14</sup> Weisbrot, Mark; Sandoval, Luis: Mexico's Presidential Election: Background on Economic Issues, June 2006, p.9; [http://www.cepr.net/publications/mexico\\_background\\_2006\\_06.pdf](http://www.cepr.net/publications/mexico_background_2006_06.pdf)

Hohe Preise für das mexikanische Hauptexportprodukt Erdöl sowie die Kreativität, mit der Erdöleinnahmen im Haushalt verplant werden<sup>15</sup> und die jährlich inzwischen die 20 Milliarden Dollar-Grenze übertreffenden Überweisungen (die "remesas") der in den USA lebenden MexikanerInnen haben die Ökonomie gestützt. Beide Variablen machen die Wirtschaft jedoch auch strukturell anfällig. Das gilt ebenso für die extreme Abhängigkeit von der US-Wirtschaft. Der zunehmende Einfluss Chinas auch auf die mexikanischen Außenwirtschaftsbeziehungen ist in seinen Folgen noch nicht abschätzbar. Die Auslandsschulden konnten abgebaut werden, allerdings um den Preis einer in den letzten Jahren extrem gestiegenen Inlandsverschuldung.

Die Armut betrifft im ressourcenreichen Mexiko fast die Hälfte der Gesamtbevölkerung (im Durchschnitt 47 Prozent, die Landarmut liegt bei 57 Prozent). Der GINI-Koeffizient von 0,546 weist eine extrem ungleiche Verteilung des Reichtums aus, die in Lateinamerika nur mit Brasilien vergleichbar ist. Der im Rahmen von NAFTA teilweise sprunghaft angestiegene Außenhandel und die Auslandsinvestitionen in Mexiko haben sich für den Großteil der mexikanischen Bevölkerung nicht positiv niedergeschlagen. Die "Makro"-Stabilität bietet der mexikanischen Bevölkerung für ihre individuellen Lebensperspektiven keine Sicherheit. 83 Prozent der befragten MexikanerInnen sind sich nicht sicher, ihre Arbeit auch am nächsten Tag zu behalten. 35 Prozent der Erwerbstätigen sind unterbeschäftigt oder arbeiten im informellen Sektor. Die Wirbelstürme "Stan" und "Wilma" Ende 2005 zerstörten den mexikanischen Süden und Südosten besonders stark, vor allem die von infrastruktureller Entwicklung vernachlässigten Siedlungsgebiete.

Zusammen genommen haben diese Faktoren dazu geführt, dass der Migrantenstrom in die USA in den vergangenen Jahren weiter angewachsen ist. Trotz verschärfter Grenzsicherungen und einer Vielzahl anderer Hindernisse dürften in 2004 und 2005 jeweils 400.000 Mexikaner dauerhaft den Sprung über die Grenze geschafft haben.

Noch ist nicht absehbar, wie sich die US-Initiative zu Grenzverstärkung und Mauerbau entlang der Nordgrenze Mexikos auswirken wird. Aber: Grundsätzlich werden diese Maßnahmen weder den Ursachen der Migration begegnen (laut CIA-Factbook liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner in den USA mit etwa 42.000 US-Dollar viermal höher als in Mexiko,

<sup>15</sup> Das Parlament schätzt die Erdöleinnahmen für das jeweils kommende Haushaltsjahr. Meist werden möglichst niedrige Einnahmen kalkuliert (z. B. 27 USD pro Barrel obwohl der reale Weltmarktpreis bereits bei über 50 USD liegt). PolitikerInnen aller Parteien sind an diesem Deal interessiert, stehen doch die sogenannten „excedentes“ -also die erzielten Überschüsse - dem politischen Tagesgeschäft und dem Ausgleich des Haushaltes zur Verfügung.

neunmal höher als in El Salvador und 15-mal höher als in Nicaragua) noch diese entscheidend einschränken.

### **Schwerpunkt: Mexiko und der Rechtsstaat**

“In Mexiko existiert kein Rechtsstaat” erklärte im Juni 2006 bei einem Fachgespräch in der Heinrich-Böll-Stiftung die Referentin und regierungsnahe Rechtsexpertin Sigrid Arzt von der NGO “Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit e.V.” Diese Aussage würde niemand ernsthaft bestreiten. Trotz aller Anstrengungen der vergangenen Jahre sei der Weg zum Rechtsstaat noch weit. Es müsse aber berücksichtigt werden, dass der Rechtsstaat nirgendwo auf der Welt komplett verwirklicht sei, so Arzt.

Herkömmliche Rechtsstaat-Definitionen nennen in der Regel Gewaltenteilung (hier vor allem die Unabhängigkeit der Justiz), Durchsetzungskapazität staatlichen Handelns und eine garantierte Freiheitssphäre der BürgerInnen als Merkmale von Rechtsstaatlichkeit. Öffentliche Gewalt ist an Recht und Gesetz zu binden, der Bürger vor staatlicher Willkür zu schützen. Dies impliziert Rechtssicherheit für die BürgerInnen, die Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das Verbot willkürlicher Verhaftung sowie die Einhaltung des Rechtsweges bei Klagen und Prozessen. Der heute weitgehend anerkannte materielle Rechtsstaatsbegriff weist zudem den Menschenrechten eine maßgebliche Bedeutung zu.

Um Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen, bedarf es der Sanktionsfähigkeit des Staates. Von “begrenzter Staatlichkeit” lässt sich dann reden, wenn die rechtliche und territoriale Durchdringung beschränkt ist und damit auch die modernsten Rechtsnormen wenig nützen. Im Folgenden sollen die wichtigsten Problemfelder hinsichtlich der mexikanischen Rechtsstaatlichkeit genannt werden. Mehrere Fallbeispiele dienen zur Verdeutlichung.

### **Kennzeichnung der wichtigsten Problemfelder**

#### **Polizei- und Justizwesen**

Ein entscheidendes Problem hinsichtlich der mexikanischen Rechtsstaatlichkeit sind Strukturen und Arbeitsweise von Polizei und Justiz. Statt für Sicherheit zu sorgen, ist die Polizei oft selbst ein Sicherheitsproblem. Vor dem Hintergrund des brutalen Polizeivorgehens gegen die Bewohner des Ortes San Salvador Atenco (s. Fallbeispiel) kommentiert Sigrid Arzt: “Wenn der Staat auszieht, um das Hab und Gut, sowie die Rechte der BürgerInnen zu schützen, endet es in Mexiko oft damit, dass er sie zunächst mal verletzt”. Die Polizisten haben überwiegend nur Grundschulbildung, werden schlecht bezahlt und sind unzureichend ausgerüstet und ausgebildet. Ein Kenntnistest in der Polizei hat ergeben, dass in zahlreichen Bundesstaaten bis zu 50 Prozent der Polizisten weder mit ihren Pflichten und Rechten, noch mit rechtsstaatlichen Prinzipien während des Einsatzes, noch mit Erste Hilfe Maßnahmen oder Waffenführung vertraut

sind. Dies ist ein Aspekt. Christian Baur<sup>16</sup> weist zudem in einer Untersuchung zu den Frauenmorden in Ciudad Juárez, die international traurige Berühmtheit erlangten, auf das überkommene Selbstverständnis der Polizei hin: „Aushandlungsmuster zwischen Polizeiparaten und den unterschiedlichen Teilen der mexikanischen Gesellschaft“ seien „wichtiger Aspekt einer dominierenden Logik von Polizeiarbeit..., die weniger auf die Durchsetzung formal-rechtlicher Normen angelegt ist“.<sup>17</sup> Der Polizei kommt historisch gesehen oft eine Scharnierfunktion zwischen staatlichen Instanzen und kriminell organisierten Teilen der Gesellschaft zu. Arzt macht zudem darauf aufmerksam, dass Gesetze und Sicherheitsapparate in den Zeiten des PRI-Regimes dazu dienten, die politische Herrschaft zu sichern. Dies wirke nach.

In konkreten Zahlen führt das zu folgender Situation: Nur 34 Prozent aller Verbrechen werden zur Anzeige gebracht. Die Hälfte der MexikanerInnen hält eine Anzeige für „Zeitverschwendung“. Zu dieser Einschätzung gesellt sich ein sehr hoher Grad an Misstrauen gegenüber den Behörden. 80 Prozent der Bevölkerung glauben nicht an die Justiz, 70 Prozent halten das Justizsystem für schlecht oder sehr schlecht.<sup>18</sup> 64 Prozent aller angezeigten Verbrechen werden dem Ministerio Público (MP, der deutschen Staatsanwaltschaft ähnlich, aber nicht gleichzusetzen) angetragen. Diese Behörde ist für Erstermittlungen zuständig und entscheidet, ob eine Anzeige weiter verfolgt wird. Das MP ist äußerst ineffizient, die Vorgehensweisen sind fehlerbehaftet, was häufig zu frustrierenden Ermittlungsergebnissen führt. Die Korruption ist alarmierend. Von nur 76 Prozent der vor dem Ministerio Público angezeigten Fälle wird tatsächlich eine Akte erstellt, das heißt, ein Viertel der Fälle verschwindet unmittelbar nach der formalen Anzeige in den Tiefen des MP. In weiteren 45 Prozent dieser aktenkundigen Fälle geschieht in der Folge nichts mehr. Nur in 11 Prozent der Fälle kommt es zu einer Festnahme. Mit anderen Worten die Straflosigkeit in Mexiko liegt bei Werten zwischen 97 und 98,8 Prozent. Umkehrschluss: nur zwischen 1,2 und 3 Prozent der Verbrechen in Mexiko werden bestraft.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> FU, Berlin, Promotionsstipendiat der hbs

<sup>17</sup> Baur, Christian: Mexikos Polizei: Kommunikative Plattform statt Instrument der Normenkontrolle? Unv. Manuskript, Mexiko 2006, S.3

<sup>18</sup> Noch drastischer ist das Ergebnis einer Umfrage der mexikanischen Tageszeitung „Reforma“ vom Januar 2006 über das Vertrauen, das verschiedene staatliche Einrichtungen in der Bevölkerung genießen. In die Gerichte vertrauten 7 Prozent. Weitere Werte: Politische Parteien (3 Prozent), Abgeordnetenversammlung (4 Prozent), Polizei (6 Prozent). Die größte Popularität genießen dagegen: Kirche (38 Prozent), Streikkräfte (27 Prozent) sowie die Organisationen der Zivilgesellschaft (Menschenrechts-, Umwelt- und Frauenorganisationen mit 23 Prozent).

<sup>19</sup> siehe zB. Studie des Sozialministeriums zu Gewalt in Mexiko <http://www.sedesol.gob.mx/index/main.php>. Etwas abweichende Zahlen, die aber zum gleichen Ergebnis führen, gibt Baur an: „Untersuchungen gehen davon aus, dass

Das Schicksal der Verhafteten ist sehr unterschiedlich. 92 Prozent der Verhafteten werden nicht vor Gericht gebracht. Laut mexikanischer Verfassung darf die Untersuchungshaft, die Zeit bis zum Urteilsspruch oder zur Freilassung maximal ein Jahr betragen, doch durchschnittlich(!) sitzen die Inhaftierten bis zu dieser Entscheidung bis zu fünf Jahre im Gefängnis. Für weibliche Inhaftierte besonders dramatisch ist die damit verbundene soziale Ausgrenzung. Während Männer in der Regel von ihren Familien versorgt werden, wird der Kontakt der Frauen zu ihren Kindern unterbunden. Nicht selten werden sie ungeachtet ihrer tatsächlichen Schuld verstoßen. Gerade Arme sitzen in Mexiko nur deshalb jahrelang unschuldig im Gefängnis, weil sie die „mordida“ – das Schmiergeld – nicht aufbringen können.

Insbesondere in Rechtsverfahren mit politischem Inhalt ist die Gewaltenteilung oft nicht gewahrt. Die Möglichkeiten von Staatsanwaltschaft und Richtern, unabhängig gegen ihre (politischen) Vorgesetzten zu ermitteln, sind in den meisten mexikanischen Bundesstaaten gleich Null. Illustrativ dazu das Fallbeispiel Lydia Cacho.<sup>20</sup>

### **Fehlendes Bürgerbewusstsein und fehlendes Vertrauen in die Gesetze**

Neben dieser Fragilität der Institutionen unterminiert auch das Fehlen von Bürgerbewusstsein und das fehlende Vertrauen in die Gesetze – keine Rechtskultur – die Versuche, den mexikanischen Rechtsstaat zu stärken. In Mexiko (in höherem Maße noch in den Ländern Mittelamerikas) muss der Schritt zu einer Bürgerschaft, der nicht nur formelle Rechte gewährt werden, sondern die ihre Rechte kennt und sich zu eigen macht, sich in die öffentlichen Angelegenheiten einmischt und sich mitverantwortlich für die Konsolidierung der Demokratie führt, noch gegangen werden. Ermutigend ist in diesem Zusammenhang die starke Bewegung der BürgerInnen in Folge des knappen Wahlergebnisses anlässlich der Präsidentschaftswahlen: Die zentrale Forderung von Millionen Menschen war urdemokratisch (und aus unserer Sicht aus der Perspektive der Menschen selbst nicht auf die Untergrabung der demokratischen Institutionen ausgerichtet). Neuauszählung der Stimmen: Stimme für Stimme – Urne für Urne.

---

... nur 25 von 100 Delikten zur Anzeige gebracht werden. Von diesen 25 Fällen sind es wiederum nur 4,55, bei denen die Vorermittlungen abgeschlossen werden; und nur 1,6 Fälle können soweit geklärt werden, dass sie einem Richter zur Begutachtung vorgelegt werden können. Das heißt, das nur 1,6 Prozent aller Delikte überhaupt die Chance haben, vor Gericht verhandelt zu werden.“ Baur, Christian: a.a.O., S.10

<sup>20</sup> Bekannte mexikanische Journalistin, mit der die Heinrich-Böll-Stiftung unter anderem im Rahmen der 5. WTO Ministerkonferenz in Cancún kooperiert hat. Cacho leitete eine eigene politische Talkshow, ist Feministin und Menschenrechtsaktivistin.

In diesem Zusammenhang sind aktuelle Forschungsergebnisse des mexikanischen Sozialministeriums (SEDESOL) interessant. Die Studien hatten zum Ziel, die konkreten Ausprägungen der Bürgerbeteiligung und den Wertekanon der BürgerInnen zu identifizieren. Ein Ergebnis: Für die MexikanerInnen ist Gerechtigkeit eher gleichbedeutend mit Zugang zu Ressourcen als mit der Anwendung der Gesetze. 43 Prozent der MexikanerInnen bringen das Wort „Gerechtigkeit“ mit besseren Lebensbedingungen in Verbindung. Die Hälfte der Bevölkerung empfindet, dass Armut schlimmer sei, als der Ungerechtigkeit und dem Missbrauch der Behörden ausgesetzt zu sein.<sup>21</sup>

Eine der größten Herausforderungen zur Konsolidierung der Demokratisierungsprozesse in der Region besteht im Kampf gegen die Korruption. Dazu braucht es BürgerInnen, die sich mitverantwortlich fühlen, die Transparenz und Rechenschaft einfordern. Offenbar befördern jedoch sowohl Behörden als auch BürgerInnen eine Kultur, die rechtsstaatliche Normen – wenn auch mit unterschiedlichem Maß an Verantwortung – verletzt und in der Korruption als „normal“ erscheint. SEDESOL (<http://www.sedesol.gob.mx/index/main.php>) resümiert alarmierende Daten: Der Anteil der Befragten, deren Meinung nach es sehr oder ziemlich einfach ist, einen Polizisten zu bestechen, belief sich auf 68 Prozent. 58 Prozent gaben an, es sei einfach, einen Richter zu bestechen und zu einem vorteilhaften Urteil zu bewegen – einer der höchsten Werte in ganz Lateinamerika.

### **Territoriale Durchdringung des Staates? Problemfeld Narco**

Das Erstarken der mexikanischen Drogenkartelle in den vergangenen Jahrzehnten<sup>22</sup> sowie ihre Durchdringung staatlicher Sicherheitsapparate in vielen Bundesstaaten weisen auf den

<sup>21</sup> SEDESOL; Encuesta sobre corresponsabilidad y participación ciudadana, März 2004.

<sup>22</sup> Bis in die 60er Jahre ist Mexiko lediglich Drogenproduzent (Marihuana und Heroin) gewesen. In den 70er Jahren – der Drogenkonsum für die USA zum nationalen Problem – versorgen v.a. Kolumbien und Asien den US-Markt. In den 80ern wird die USA mit kolumbianischem Kokain überschwemmt, Mexiko mutiert zum Durchgangsland par excellence. Es ist das Jahrzehnt, in dem die mexikanischen Drogenkartelle massiv auf den Plan treten. In kurzer Zeit gelingt es den Kartellen, die mexikanischen Sicherheitsorgane zu korrumpieren. Mit der Zerschlagung der kolumbianischen Kartelle (Kali und Kolumbien) beginnt der Aufstieg der mexikanischen (Golfkartell, Tijuana, Ciudad Juárez); zunehmende Drogenkriminalität. Der Staat beginnt, die Armee sowie Spezialeinheiten zur Drogenbekämpfung einzusetzen. Der Drogenkonsum in Mexiko selbst nimmt zu. In den 90er Jahren – dem Staat gelingen einige Schläge gegen die großen Kartelle (Druck der USA) – beginnen sich diese zu fragmentieren, vernetzen sich global, werden „unsichtbarer“.

territorialen Aspekt der „begrenzten Staatlichkeit“ hin. Der Staat hat Experten zufolge seine Sanktionsfähigkeit gegenüber der Drogenmafia zumindest partiell verloren.

Makaberstes Beispiel für diese Ohnmacht sind die insgesamt sechs Köpfe ermordeter Gegner (ehemaliger und aktiver Sicherheitskräfte) der Drogenkartelle, die im Zeitraum von Mitte April bis Ende Juni 2006 vor dem Bürgermeisteramt und dem Finanzministerium in Acapulco mit beigefügten Drohbotschaften „aufgestellt“ wurden.

Hinrichtungen in den Bundesstaaten Guerrero, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo Leon und Michoacán sind an der Tagesordnung. Die Mordziffern sind dabei dreistellig (pro Bundesstaat). Angesichts der Verwicklung ehemaliger und aktiver Sicherheitskräfte in das Drogengeschäft und den „Drogenkrieg“ beschönigten Regierungsfunktionäre auf Länder- und Bundesebene mehrfach die Situation. So sprach Innenminister Carlos Abascal von internen „Problemen des organisierten Verbrechens“, im Land herrsche Ruhe.<sup>23</sup> In einem Dossier vom 7. Juli 2006 kommt die Finanzzeitung „El Financiero“ zu einem eindeutigen Schluss: „Der Narco ist im Auftrieb“. Die Gesetze und Maßnahmen zur Drogenbekämpfung seien in der Praxis totes Papier. Die zahlreichen Titelgeschichten des bedeutendsten seriösen mexikanischen Nachrichtenmagazins „proceso“ belegen dies minuziös.

Zahlreiche Politiker und Personen im Sicherheits- und Justizapparat sind nicht bereit, diese Situation hinzunehmen und sich der Macht der „narcos“ zu beugen. Die Exekution hochrangiger Polizeiautoritäten und die Drohungen gegen Politiker und Richter sind ein relativ neues Phänomen. Sie sind, wie Experten bestätigen, Indiz dafür, dass der Staat den Kampf gegen die Drogenmafia intensiviert hat. „Diese braucht durchaus einen starken und weitgehend gut funktionierenden Staat“, sagte Dr. Jorge Chabat, Professor der renommierten Forschungsinstitution CIDE in einem Fachgespräch der Heinrich-Böll-Stiftung, „aber sie braucht einen Staat, der die Mafia in Ruhe Profite erwirtschaften lässt und in genau diesem Punkt korrumpierbar ist“. Eine Korruption, die das Vermeiden von Festnahmen, Fluchtmöglichkeiten aus dem Gefängnis oder gar die Intensivierung der Bekämpfung konkurrierender Banden honoriert. Chabat stellt fest, dass diese Art „Übereinkommen“ zwischen Staat und Drogenmafia vor allem auf mittlerer, kaum auf höherer Funktionärebene stattfinden, dem Staat aber in jedem Fall die

<sup>23</sup> Ähnlich vor Jahresfrist auch Abascals Vorgänger, der in der internen Ausscheidung gescheiterte PAN-Präsidentschaftsanwärter Santiago Creel. Den Höhepunkt von Hilfslosigkeit und Zynismus bewies jedoch kurz vor den Wahlen vom 2. Juli ein Staatsanwalt in Guerrero angesichts von sieben mit dem Drogenhandel in Zusammenhang gebrachten Morden. Dann würden in Guerrero eben sieben Menschen weniger zu den Wahlurnen gehen können, so sein Kommentar.

Kontrolle über einen großen Bereich seines Territoriums verloren geht.

### **Fallbeispiele, die wochenlang die mexikanischen Schlagzeilen bestimmten**

#### **Fallbeispiel Atenco**

Das brutale Vorgehen gemischter Polizeikräfte von Bund- und Bundesstaat in der Kleinstadt San Salvador Atenco hat in den vergangenen Monaten für heftige Diskussionen gesorgt. Am 3. Mai kamen Mitglieder des "Volksbündnisses zur Verteidigung des Landes" (FPDT) aus Atenco geräumten Blumenhändlern im Nachbarort Texcoco gegen die Polizei zur Hilfe. Im Mexikostadt nahe gelegenen Atenco spielte sich wenig später eine lange Straßenschlacht zwischen Sicherheitskräften und FPDT-Mitgliedern ab, wobei beide Seiten wenig zimperlich voringen. Die FPDT ist seit ihrem entschlossenen Einsatz gegen einen geplanten Flughafenbau im Jahre 2001 für ihre geringe Dialogbereitschaft und das Hinterfragen staatlicher Autorität bekannt. Ein unbeteiligter 14-jähriger Junge wurde dabei von der Polizei erschossen. Ein protestierender Student starb mehrere Wochen später an den Folgen einer Kopfverletzung durch eine direkt auf ihn abgefeuerte Tränengasgranate. Am 4. Mai marschierten 3000 Polizeikräfte frühmorgens in den Ort ein, um "Recht und Ordnung" wieder herzustellen. Das Vorgehen glich hingegen eher einer Strafexpedition. Die Ordnungskräfte zerstörten Wohnungen, prügeln brutal auf die über 200 Festgenommenen ein und vergewaltigten mehrere Frauen auf dem mehrstündigen Hafttransport. Fünf in Atenco präsente Ausländer, darunter die Deutsche Samantha Dietmar, wurden mit vier weiteren ausländischen Zeugen sofort abgeschoben. Die Vorgänge sind umfangreich dokumentiert: Unter anderem von der Staatlichen Menschenrechtskommission (CNDH), der Partnerorganisation der Heinrich-Böll-Stiftung Centro Pro sowie einer internationalen Beobachterkommission, die ihren Bericht der UNO überreichte<sup>24</sup>. Auch amnesty international informierte sich vor Ort. Erst nach zahlreichen nationalen und internationalen Protesten erklärten sich der PRI-Gouverneur des Bundesstaates Mexiko und seine Behörden bereit, Untersuchungen wegen "möglicher Exzesse" einzuleiten. Inzwischen wird gegen 20 Polizisten aus dem Bundesstaat ermittelt. Die ausgesprochenen Haftbefehle wurden jedoch nicht vollstreckt, da die eigene Behörde die Kaution für die Polizisten hinterlegte. Der Polizeichef stellte sich demonstrativ vor die Polizisten und führte "Stress" als mögliches Fehlverhalten an. Weder er noch der Innenminister des Bundesstaates scheinen Konsequenzen fürchten zu müssen. Der für die Ermittlungen gegen die Polizei zuständige Staatsanwalt des Bundesstaates – der sein Amt direkt dem Gouverneur ver-

<sup>24</sup> Die Kommission kommt unter anderem zu dem Schluss, dass der Polizeieinsatz eine schwerwiegende massive Menschenrechtsverletzung bedeutete und die Prozessrechte der Verhafteten verletzt wurden.

dankt – macht nicht den Eindruck, den Vorkommnissen auf den Grund gehen zu wollen.<sup>25</sup> Die Bundesbehörden zeigten vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen kein Interesse, die Vorkommnisse, an denen sie mit eigenen Sicherheitskräften beteiligt waren, näher zu beleuchten.

#### **Fallbeispiel Lydia Cacho**

Die Journalistin, Schriftstellerin und Aktivistin Lydia Cacho ist in Mexiko durch ihr 2005 veröffentlichtes Buch "Los Demonios del Edén" (Die Teufel aus dem Paradies) bekannt. Darin klagt sie ein Netzwerk von Unternehmern und Politikern der Kinderprostitution und -pornografie an. Nachdem Cacho Todesdrohungen erhielt, stellte die Bundeskriminalpolizei (AFI) sie an ihrem Wohnsitz in Cancún, Bundesstaat Quintana Roo, unter Personenschutz. Am 17. Dezember 2005 wird Cacho von der Kriminalpolizei des Bundesstaates Puebla in Cancún im Beisein des AFI-Personals verhaftet und faktisch nach Puebla entführt. Dort läuft ein Verfahren wegen Diffamierung, das ein im Buch erwähnter Textilunternehmer gegen sie angestrengt hat. Die Justizbehörden aus Puebla warfen Cacho vor, sie habe sich nicht zu Gerichtsterminen präsentiert. Diese bestritt, die Vorladungen jemals bekommen zu haben.

Proteste führten dazu, dass Cacho nach 30 Stunden und einer Kautionszahlung frei kam. Wochen später gelangen illegal aufgenommene Telefongespräche zwischen Pueblas Gouverneur Mario Marín und seinem Duzfreund, dem Unternehmer Nacif, an die Öffentlichkeit. Nacif und Marín, der Cacho schon bei anderer Gelegenheit als "Delinquentin" bezeichnet hatte, sprechen darin in äußerst vulgärer Weise über die Journalistin. Aus ihrem Dialog leitet sich ab, dass Cachos Vergewaltigung in der Haft geplant war, aber scheiterte. Den Proteststurm und Rücktrittsforderungen lässt Marín ungerührt über sich ergehen. Auf eine Großdemonstration antwortet er mit inszenierten Beifallsbekundungen öffentlicher Bediensteter. Marín kann nicht widerlegen, dass seine Stimme auf den Aufnahmen zu hören ist. Diese seien aber manipuliert. Bei seiner Argumentation hat Marín stets die oberste Staatsanwältin von Puebla auf seiner Seite. Wie

<sup>25</sup> Dies wird durch eine Nachricht im online-Dienst der Tageszeitung "La Jornada" vom 10. Juli 2006 illustriert: "Der oberste Staatsanwalt des Bundesstaates Mexiko, Abel Villicaña Estrada, gestand ein, dass derzeit nicht mehr zu den am 4. Mai in San Salvador Atenco verübten polizeilichen Amtsmissbräuchen... ermittelt wird. Obwohl Villicaña vor zwei Wochen versprach, weitere Polizisten wegen der sexuellen Angriffe unter Strafe zu stellen, erklärte er heute, es könne nicht gegen mehr Mitglieder der Sicherheitsbehörde ASE vorgegangen werden, weil keine Beweise vorgebracht wurden, die auf eine Straftat hinwiesen. Danach befragt, dass zwei Frauen ihre Aggressoren bereits identifiziert hätten, antwortete der Staatsanwalt: "Nein, aber sollte dies so sein, werden wir das nachprüfen." "Sie haben dies doch selber in einer Pressekonferenz erklärt"... "Ich?", antwortete er befremdet. "Ah, gut, dass Sie mir das sagen, damit ich diese Situation nachprüfen kann."

in anderen Bundesstaaten auch, wird diese direkt vom Gouverneur ernannt und kann von diesem von einem auf den anderen Tag entlassen werden. Mario Marín ist nach wie vor im Amt. Als PRI-Gouverneur im bevölkerungsreichen Bundesstaat Puebla wurde er im Wahlkampf gebraucht und daher vor Konsequenzen seines Handelns geschützt.

### **Straffreiheit für Ex-Präsidenten Echeverría**

Die fehlende effiziente Verfolgung gegenwärtig begangener Delikte findet ihre Entsprechung auch im Rahmen der Ermittlungen über politische Verbrechen der Vergangenheit. Der noch amtierende konservative Präsident Vicente Fox hatte 2001 die „Sonderstaatsanwaltschaft für Soziale und Politische Bewegungen der Vergangenheit“ eingerichtet. Er versprach, das strafrechtlich relevante Vorgehen vorausgegangener PRI-Regierungen gegen die Opposition aufzuklären und die Verantwortlichen zu bestrafen. Doch Sonderstaatsanwalt Ignacio Car-

rillo erlebte nur Rückschläge. Vielen Kritikern gilt seine Behörde als Fassade, die das Menschenrechtsimage der Regierung aufpolieren soll. Carrillo habe es mit seiner Beweis- und Anklageführung darauf angelegt, vor Gericht erfolglos zu bleiben, so der Vorwurf. Jüngstes Beispiel ist der vorübergehende einwöchige Hausarrest von Ex-Präsident Echeverría Anfang Juli 2006. Carrillo klagt Echeverría wegen Völkermord an. Ihm wird in seiner Zeit als Innenminister die Hauptverantwortung für das sogenannte Massaker von Tlatelolco am 2. Oktober 1968 in Mexiko-Stadt angelastet. Unter seiner Präsidentschaft (1970-76) gab es im Juni 1971 ein weiteres Massaker. Der Staatsterror forderte nach konservativen Schätzungen mehrere hundert Tote unter den gegen das Regime protestierenden StudentInnen. In dem seit Jahren laufenden Verfahren gegen Echeverría entschied nun ein Bundesrichter, das Delikt sei bereits im November 2005 verjährt gewesen.

## **Ausblick**

Das Wahlergebnis in der salvadorianischen Hauptstadt ermöglicht der Stiftung die seit vier Jahren stabile Zusammenarbeit mit der Stadtregierung fortzusetzen. Violeta Menjívar, die gewählte Bürgermeisterin, hat die Umsetzung eines Projektes der Heinrich-Böll-Stiftung zur Bürgerkontrolle der öffentlichen Verwaltung in ihre Prioritätenliste der ersten 100 Tage Regierung aufgenommen. Ein von der Stiftung begleitetes Pilotprojekt in Mexiko City, Contraloría Ciudadana, wird damit über die Landesgrenzen hinaus in Mittelamerika Raum greifen.

Die Wahlergebnisse in Mexiko City ermöglichen eine weitere Zusammenarbeit mit der Regierung des Distrito Federal. Die Analyse der Einstellungen und Rollenzuschreibungen der BürgerInnen der Region im Kontext der Demokratisierungsprozesse und das Verhältnis der BürgerInnen zu den Institutionen der jeweiligen Länder zeigt nicht nur die Notwendigkeit der Stärkung demokratischer Institutionen selbst, sondern belegt, dass gerade die Unterstützung einer substantiellen, integralen und für die öffentlichen Angelegenheiten mitverantwortlichen BürgerInnenschaft ein geeigneter Hebel ist, um zur Entpolarisierung und Konsolidierung der Demokratie beizutragen. Ein weiter Weg, wie die Ereignisse von Anfang Juli 2006 erneut beweisen.

Die Beschreibung der Qualität des Justiz- und Polizeiwesens, die nicht nur den Alltag der MexikanerInnen prägen, sondern -wie im Falle der Ereignisse in Atenco oder der Journalistin Lydia Cacho- auch international Schlagzeilen machen, verdeutlichen, wie notwendig die Unterstützung starker Menschenrechtsorganisationen (CentroPro) und unabhängiger Medien (CIMAC) in Mexiko nach wie vor ist.

## **5. Glossar**

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista, Regierungspartei El Salvadors
AFI	Agencia Federal de Investigaciones; Mexikanisches Sondereinsatzkommandodes Bundes
ALN-PC	liberal konservatives Bündnis, Nicaragua
AMLO	Andres Manuel Lopez Obrador
CAFTA	Freihandelsabkommen USA - Mittelamerika
CCE	Unternehmerdachverband, Mexiko
Centro Prodh	Zentrum für Menschenrechte, Mexiko, Partnerorganisation der hbs
CEPAL	Wirtschaftskommission der UN für Lateinamerika
CEPRE	Center for Economic and Policy Research Washington

CIDE	CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, eine der renommiertesten Universitäten Mexikos
CIMAC	Feministische Nachrichtenagentur, Mexiko
CNDH	Staatliche Menschenrechtskommission, Mexiko
COFETEL	Bundeskontrollkommission für den Telekommunikationssektor; Mexiko
FMLN	Linke Oppositionspartei El Salvador
FPDT	Volksbündnis zur Verteidigung des Landes; Bauernorganisation von San Salvador Atenco, Mexiko
FSLN	Nationale Sandinistische Befreiungsfront, Nicaragua - Oppositionspartei
IFE	Bundeswahlbehörde Mexikos
IUDOP	Meinungsforschung der Zentralamerikanischen Universität, El Salvador
MP	Ministerio Público; Mexiko – eine Art Staatsanwaltschaft
MRS	Sandinistische Erneuerungsbewegung; Nicaragua
NAFTA	Freihandelsabkommen USA-Kanada-Mexiko
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
PAN	Partei der Nationalen Aktion, Mexiko
PARLACEN	Mittelamerikanisches Parlament
PLC	Liberale Verfassungspartei Nicaragua (Regierungspartei)
PRD	Partei der Demokratischen Revolution, Mexiko
PT	Arbeiterpartei; Mexiko
PVEM	Grüne Partei Mexikos
SEDESOL	Mexikanisches Sozialministerium
UCA	Mittelamerikanische (Jesuiten-)Universität (El Salvador/Nicaragua)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen