

*Jörn Rathjen*

# **Das Phänomen der Criminal Insurgency am Beispiel Mexikos**

**Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 40  
Juni 2015**



**Inhalt:**

1. Einleitung	3
2. Definitionen	4
2.1 Organisierte Kriminalität	4
2.2 Der kriminelle Markt	5
2.3 Organisierte Kriminalität und Gewalt	5
2.4 Criminal Insurgency	6
3. Fallbeispiel Mexiko	9
3.1 Überblick	9
3.2 Die Organisierte Kriminalität in Mexiko	11
3.3 Die Auswirkungen auf den Staat	14
3.4 Die staatlichen Maßnahmen	16
4. Fazit	23



**Jörn Rathjen**

Das Phänomen der Criminal Insurgency am Beispiel Mexikos  
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 40  
Kiel, Juni 2015

**Impressum:**

Hrsg. von Prof. Dr. Joachim Krause und Stefan Hansen, M.A.  
Institut für Sicherheitspolitik  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Westring 400  
24118 Kiel

***ISPK.org***

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wieder, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik.

© 2015 Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISPK).

## 1. Einleitung

Am 13. Mai 2014 waren sechs Soldaten einer Infanterieeinheit als Konvoi auf einer Fernstraße unterwegs. Sie hatten den Auftrag, bei einer illegalen Benzinzapfanlage eine Probe zu entnehmen. Kurz vor der Abfahrt zu ihrem Zielort blockierte ein Geländewagen die Straße. Unmittelbar darauf eröffneten mehr als 20 Bewaffnete aus östlicher Richtung, aus ungefähr 40 Meter Entfernung, das Feuer auf die Soldaten. Nach mehreren Salven aus AK-47 Sturmgewehren und dem Einsatz von Handgranaten zogen die Angreifer ohne Verluste ab. Zurück blieben vier tote und zwei schwer verletzte Soldaten. Nur wenige Monate zuvor kamen nicht weit entfernt vom Tatort bei einem ähnlichen Hinterhalt 35 Soldaten ums Leben.<sup>1</sup>

Vergleichbare Szenen stellen in der Berichterstattung der vergangenen Jahre keine Seltenheit dar. Meist werden sie dabei in Falludscha, Ramadi, Dschalalabad oder jüngst im syrischen Bürgerkrieg verortet. Die beschriebenen Hinterhalte haben sich jedoch in Tamaulipas einem Bundesstaat im Nordosten Mexikos ereignet. Wird der breitere Kontext dieser Ereignisse betrachtet, präsentiert sich eine Region mit der weltweit höchsten Mordrate und Regierungen, denen es nicht gelingt, dieser Gewalt Herr zu werden. Während die Zahl der Morde in fast jedem Staat der Erde rückläufig

ist,<sup>2</sup> sieht sich beinahe jeder Staat Lateinamerikas mit substaatlichen Gewaltakteuren konfrontiert, die sein Gewaltmonopol offen herausfordern. Bei den Aggressoren handelt es sich dabei nicht um islamistische Fundamentalisten oder anderweitig ideologisch motivierte Aufständische (Insurgenten), sondern um die Organisierte Kriminalität (OK). OK existiert in der einen oder anderen Form überall auf der Welt. In Lateinamerika hat sich die Bekämpfung der OK aber von einer lokalen Aufgabe zu einer Bedrohung für die Integrität und Stabilität ganzer Staaten ausgeweitet. Der Umfang der Gewalt und die Komplexität der aktuellen Situation hat dazu geführt, dass sie analytisch von gewöhnlicher Kriminalität getrennt und als neue Form eines innerstaatlichen Konfliktes kategorisiert wurde: der *Criminal Insurgency* (CRI).

Diese Studie hat das Ziel zu identifizieren, wann und warum sich OK zu einer CRI weiterentwickelt und in welchen Bereichen der Staat herausgefordert wird. Anhand dieser Fragestellung sollen Erkenntnisse gewonnen werden, wie sich diese Entwicklung umkehren lässt, um die Problematik der OK zumindest wieder von einer gesamtstaatlichen Bedrohung zu einer lokalen Herausforderung zu reduzieren. Herausforderungen und Gegenmaßnahmen

---

<sup>1</sup> Vgl. o.V.: „Tamaulipas: A Death Trap for Mexico's Military“, in: Borderlandbeat, Reporting on the Mexican Cartel Drug War, 02.06.2014, <http://www.borderlandbeat.com/2014/06/tamaulipas-death-trap-for-mexicos.html>, (13.06.2015).

---

<sup>2</sup> Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime: Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data, Wien 2013, S. 12. Als Morde werden dabei jene gewaltsamen Tode verstanden, die sich nicht im Kontext eines Krieges oder Konfliktes, in Selbstverteidigung, unbeabsichtigt oder im Rahmen der legitimen Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols ereignet haben.

sollen anhand des Fallbeispiels Mexiko<sup>3</sup> verdeutlicht werden: Der mexikanische Staat sieht sich gegenwärtig mit einer Herausforderung durch die OK konfrontiert, die in ihren Ausprägungen den Merkmalen einer CRI folgt.

## 2. Definitionen

### 2.1. Organisierte Kriminalität

Die Definition Organisierter Kriminalität des Bundeskriminalamtes ist vergleichsweise weit gefasst:

„OK ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“<sup>4</sup>

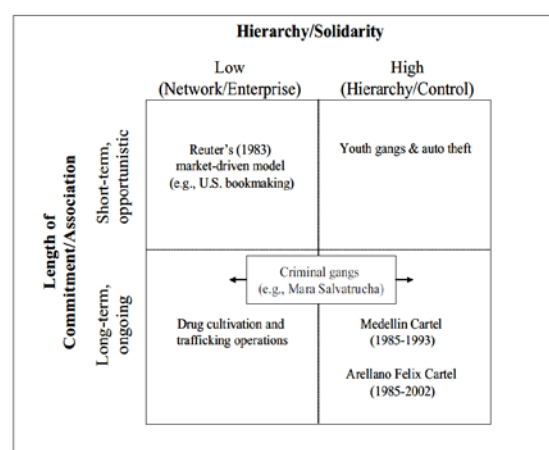
Andere Definitionen legen einen besonderen Schwerpunkt auf bestimmte Straftaten oder konkrete kriminelle Strukturen. Sie teilen jedoch alle die Merkmale des Gewinnstrebens und der Zusammenarbeit mehrerer Personen über einen gewissen Zeitraum. Hinderlich für die Analyse ist hingegen die Orientierung anhand historischer Ausprägungen Organisierter Kriminalität. Oft wurden Definitionen aus der Betrachtung einzelner Gruppierungen entwi-

<sup>3</sup> In diesem Format wird lediglich das Fallbeispiel Mexiko dargestellt. Die zugrundeliegende Studie war komparativ angelegt und hat das Fallbeispiel Brasilien beinhaltet.

<sup>4</sup> Vgl. Bundeskriminalamt: Bundeslagebild 2012, Wiesbaden 2012, S. 6.

ckelt und auf das gesamte Phänomen übertragen. Dies führt zu einem zu schmalen Blickwinkel und meist zu einer Überbewertung der inneren Struktur krimineller Gruppierungen. Das prominenteste Beispiel sind die angeblich allmächtigen und streng hierarchisch strukturierten kolumbianischen Kartelle, die in dieser Weise nie existiert haben.<sup>5</sup>

Gruppierungen Organisierter Kriminalität sind hingegen als Netzwerke strukturiert, die eine große Bandbreite verschiedener Ausprägungen entwickeln können.



6

Netzwerke lassen sich durch die Merkmale ihrer inneren Struktur sowie der Länge ihrer Zusammenarbeit unterscheiden. Die Grenzen sind hier jedoch fließend, Gruppierungen können sich weiterentwickeln oder eine Schwächung ihrer inneren Struktur erfahren. Grob lässt sich zwischen Netzwerken mit einer dominanten Kerngruppe und peripheren Gruppen, die für bestimmte Aufgaben einge-

<sup>5</sup> Vgl. Kenny, Micheal: From Pablo to Osama Trafficking and Terrorist Networks. Government Bureaucracies and Competitive Adaption, Pennsylvania 2007, S. 25.

<sup>6</sup> Grafik: Bailey, John/Taylor, Matthew M.: Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico, in: Journal of Politics in Latin America, 1, 2, 3-29, Hamburg, 2009, S. 6.

setzt werden (Wheel Networks) und solchen Netzwerken ohne eine Kerngruppe unterscheiden (Chain Networks). In Bezug auf die Strafverfolgung stellen die beiden Typen unterschiedliche Herausforderungen dar. Wheel Networks können komplexere Operationen organisieren und staatliche Strukturen in größerem Ausmaß korrumpieren, werden dafür aber in ihrer Handlungsfähigkeit empfindlich gestört, sollte ein Schlag gegen die Kerngruppe gelingen.

## 2.2. Der kriminelle Markt

Der Begriff des kriminellen Marktes findet in zwei verschiedenen Ausprägungen Verwendung. Meist beschreibt der kriminelle Markt eine abstrakte Konstruktion. Es wird ein Markt parallel zu den legalen wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb eines Staates beschrieben, auf dem die OK Dienstleistungen und Güter anbietet, die zwar illegal aber nachgefragt sind.<sup>7</sup> Darüber hinaus wird der Begriff des kriminellen Marktes jedoch oft mit einem konkreten territorialen Bezug verwendet. In diesem Fall stehen weniger die marktähnlichen Strukturen im Vordergrund, sondern es sollen alle Gelegenheiten zusammengefasst werden, innerhalb eines bestimmten Gebietes durch kriminelle Aktivitäten Gewinne zu generieren. Neben nachgefragten Dienstleistungen werden in diesem Fall auch Verbrechen wie Schutzgelderpressung oder Betrug berücksichtigt. Der Begriff des Reviers ist in diesem Zusammenhang aber zutreffender.

## 2.3. Organisierte Kriminalität und Gewalt

Die vorrangige Motivation jedes Individuums, jeden Netzwerkes und jeder Gruppierung der OK ist der materielle Gewinn. Die Anwendung von Gewalt stellt hierzu vordergründig einen Widerspruch dar. Gewaltsame Konflikte mit anderen Gruppierungen oder staatlichen Sicherheitskräften sind außerordentlich kostspielig. Darüber hinaus steigert Gewalt, insbesondere wenn sie gegen Sicherheitskräfte gerichtet ist, die Aufmerksamkeit durch den Staat. Trotzdem lässt sich die Anwendung von Gewalt im Kontext OK rational herleiten.

Innerhalb des kriminellen Marktes haben die typischen legalen Kanäle zur Lösung von Streitigkeiten wie die Polizei und die Gerichte keine Gültigkeit. In den meisten Fällen werden auftretende Konflikte durch Kompromisse, meist moderiert durch eine gemeinsame Vertrauensperson, aufgelöst. Kann jedoch kein Kompromiss gefunden werden, oft weil keine Vertrauensperson vorhanden ist oder die beteiligten Akteure in der Schlichtung zu unerfahren sind, wird auf Gewalt zurückgegriffen. In dieser Situation ist die Reputation einer Gruppierung von entscheidender Bedeutung. Die Wahrnehmung der Fähigkeiten und Gewaltbereitschaft der Gruppierung durch ihre Konkurrenten bestimmt maßgeblich, ob diese einen Konflikt riskieren oder nachgeben. Eine starke Reputation bringt viele Vorteile: Rivalen werden von Angriffen abgeschreckt, wodurch Investitionen in die Sicherheit gesenkt werden können. Mitglieder der Gruppierung und die restliche Bevölkerung werden diese mit gerin-

---

<sup>7</sup> Vgl. Madsen, Frank: Transnational Organized Crime, Oxford 2009, S. 1f.

gerer Wahrscheinlichkeit verraten, indem sie sich auf Kosten der Gruppierung bereichern oder mit den Sicherheitskräften kooperieren. Und auch gegenüber staatlichen Behörden ist eine starke Reputation von Nutzen, da sie die Kosten von Bestechungsgeldern senkt.<sup>8</sup> Pablo Escobar hat die Alternativen „plata o plomo“ (zu Deutsch: Silber oder Blei – Bestechungsgeld oder Kugel) geprägt.<sup>9</sup> Ist die Verengung auf diese beiden Alternativen glaubwürdig, werden Polizisten und Richter niedrigere Bestechungsgelder akzeptieren. Die Reputation ist jedoch nicht quantifizierbar. Alle betroffenen Akteure (Bürger, Polizei und Rivalen) haben ihre eigene subjektive Perspektive, wobei Zivilisten von Gewalttaten leichter beeinflusst werden als Polizisten oder Kriminelle, die mit gewalttätigem Verhalten eher vertraut sind.<sup>10</sup> Reputation ist vielmehr relativ – die Stärke einer Gruppierung misst sich immer im Vergleich mit seinen Konkurrenten. Ein Bürger wird in der Regel nicht gegen ein Syndikat aussagen, wenn er die Wahrscheinlichkeit rascher Vergeltung durch diese höher einschätzt als den Schutz durch den Staat und das Gesetz. Genauso wird sich ein Beamter, an den zwei kriminelle Gruppierungen mit Bestechungsangeboten herantreten, normalerweise für die Gruppe entscheiden, die in der Region über die stärkere Reputation verfügt.<sup>11</sup> Aufgrund dieser Vorteile sind OK-Gruppierungen bestrebt,

gewalttätiger und effektiver als ihre Rivalen zu erscheinen. Gelingt es dem Staat nicht ein solches Verhalten einzudämmen, ist ein Wettlauf rivalisierender krimineller Gruppen um die stärkste Reputation wahrscheinlich. Die Notwendigkeit, eine starke Reputation zu generieren, führt dazu, dass sich entwickelnde, kleine Gruppen am gewalttätigsten verhalten, um zu etablierten Syndikaten aufzuschließen.<sup>12</sup>

Gewalt gegen den Staat kann einer weiteren Logik folgen: Die OK lässt sich als Interessengruppe verstehen, die wie jede andere bestrebt ist, das Verhalten des Staates zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Versucht die OK die Umsetzung einer Politik zu stören, korrumpiert sie Richter, Polizisten und Beamte. In Abgrenzung dazu lässt sich die Beeinflussung der Formulierung einer Politik als eine Art Lobbyismus bezeichnen. Hier werden Schlüsselfiguren wie Präsidenten und Gouverneure sowie hochrangige Bürokraten, Abgeordnete und Richter adressiert.<sup>13</sup> Sowohl Korruption als auch Lobbyismus können mit oder ohne den Einsatz von Gewalt umgesetzt werden. Gewalt stellt eine Steigerung der Bemühungen dar, sollten gewaltfreie Methoden keinen Erfolg erzielt haben.

#### 2.4. Criminal Insurgency

Der Begriff der CRI ist etabliert aber eher unglücklich, um das Phänomen zu beschreiben, welches sich gegenwärtig unter anderem in Mexiko und Brasilien beobachten lässt.

---

8 Vgl. Livingston, Andrew: A Reputation for Violence. Fractionalization's Impact on Criminal Reputation and the Mexican State, New York 2011. S. 7.

9 Vgl. Lessing, Benjamin: The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil, Berkeley 2012., S. 31.

10 Vgl. A Reputation for Violence, S. 21.

11 Vgl. ebd., S. 8.

---

12 Vgl. ebd., S. 11.

13 Vgl. The Logic of Violence in Criminal War, S. 30.

Der Begriff knüpft an die Konfliktform der *Insurgency* an. Hierbei handelt es sich um eine Form des irregulären Krieges. Substaatliche Akteure bekämpfen die bestehende Regierung eines Staates, versuchen, sie zu besiegen und letztendlich zu ersetzen. Dabei nutzen diese Akteure meist Guerillataktiken. Die Bevölkerung ist in diesem Konflikt von besonderer Bedeutung. Sie soll von der Ideologie der *Insurgency* überzeugt und zur Unterstützung bewegt werden. Die traditionelle *Insurgency* bewegt sich damit innerhalb derselben Kategorien wie der Nationalstaat und fordert ihn im Kern heraus. Es werden parallele Strukturen aufgebaut, Mittel eingezogen und Legitimität untergraben beziehungsweise selbst geschaffen, um die Staatsgewalt zu erlangen. Die *Insurgency* richtet sich dabei nicht gegen das Konstrukt des Staates, sondern gegen die Staatsgewalt. So werden der Staat, seine Führung und seine Strukturen zwar mit dem Erreichen dieses Zieles nach den Vorstellungen der Gruppierung umgestaltet, der Charakter des souveränen Nationalstaates bleibt jedoch bestehen.<sup>14</sup>

Der Begriff der CRI knüpft an diese Konfliktform an und beschreibt aber die Bedrohung des Staates durch kriminelle Gruppierungen. Die begriffliche Nähe hat ihren Ursprung in dem vergleichbaren Bedrohungspotential sowie identischen Angriffspunkten. In ihrer Wirkungsweise und ihren Dynamiken unterschei-

det sich die CRI jedoch deutlich von der traditionellen *Insurgency*.

Der gravierendste Unterschied liegt in der Motivation. Die Gruppierungen, die einer CRI zugerechnet werden, verfolgen kein politisches Ziel. Es ist nicht beabsichtigt, den Staat entsprechend einer konkreten Ideologie oder Weltvorstellung umzugestalten. CRI sind in erster Linie wirtschaftlich motiviert. Aus diesem Grund wird der Begriff der *Commercial Insurgency* oftmals synonym verwendet.<sup>15</sup> Die Gruppierungen versuchen, durch illegale Aktivitäten Gewinne zu erwirtschaften. Um die Geschäfte möglichst berechenbar und risikofrei ausüben zu können, streben die Gruppen danach, den Einfluss des Staates und seine Strafverfolgungsbehörden aus ihrem Operationsgebiet zu verdrängen. Ziel ist es nicht, den Staat vollständig zu ersetzen, aber eine Enklave unberührt von unerwünschter staatlicher Einflussnahme zu schaffen: Einen parallelen „Staat“.

Die CRI ist streng genommen lediglich ein Nebenprodukt dieser Bemühungen. Die Bedrohung eines Staates durch eine CRI nimmt dabei in dem Maße zu, wie es den Gruppen gelingt, dieses Gebiet auszudehnen und aufgrund der Gewinne aus ihren Aktivitäten zu größerem Einfluss zu gelangen. In ihrem Verlauf kann sich die CRI von einzelnen Nachbarschaften oder *Failed Communities* auf ganze Staaten ausweiten, wobei verschiedene kriminelle Gruppierungen um die Kontrolle über die parallelen Staaten kämpfen und den regulären

---

<sup>14</sup> Vgl. Rich, Paul B./Duyvesryn: *Changing Forms of Insurgency. Pirates, narco gangs and failed states*, in: *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*, New York, 2012, S. 45.

---

<sup>15</sup> Vgl. ebd., S. 46.

Staat lediglich als weitere Konfliktpartei wahrnehmen.

Das präsenteste Mittel, das kriminelle Gruppierungen einsetzen, um die Kontrolle über ein Areal zu gewinnen, ist Gewalt. Der Einsatz von Gewalt durch die OK wurde bereits thematisiert, erreicht innerhalb der CRI jedoch eine neue Qualität, die in ihrem Umfang, ihrer Intensität und ihrer Brutalität traditionellen *Insurgencias* in nichts nachsteht oder sie zuweilen sogar übertrifft.

Die Gewaltakte erfüllen dabei unterschiedliche Funktionen. Auf der einen Seite handelt es sich um bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen konkurrierenden Gruppierungen oder den Gruppen und Sicherheitskräften. In diesen Fällen geht es um Kampfhandlungen, die eine direkte Kontrolle über ein bestimmtes Territorium zum Ziel haben. Andere kriminelle Gruppen sollen verdrängt und Sicherheitskräfte davon abgehalten werden, die Operationen zu stören.

Wichtiger als der physische ist in den meisten Fällen jedoch der psychologische Effekt der Gewaltakte. Dabei sind insbesondere Hinrichtungen, die veröffentlicht werden, Folter und die Deponierung mit Botschaften versehener Leichen zu beachten. Obwohl diese Gewaltakte auch genutzt werden, um gegenüber Konkurrenten eine abschreckende Reputation auszubauen, ist in erster Linie die Gesellschaft Ziel dieser „Kommunikationsstrategie“. Obgleich die kriminellen Gruppierungen einer CRI über die Mittel verfügen, dem Staat in gewissem Umfang konfrontativ zu begegnen, sind sie doch wie alle Kriminellen bestrebt,

diesen offenen Kampf zu vermeiden. Dazu korrumpieren sie auf der einen Seite staatliche Strukturen, während sie zugleich Gewaltakte einsetzen, um die Bevölkerung nicht nur von einer Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden abzuschrecken, sondern sie unter ihre Kontrolle zu bringen.

Neben der Einschüchterung verfolgen die Gruppierungen einer CRI parallel eine völlig gegensätzliche Strategie. Sie versuchen nicht als Verbrecher, sondern als Beschützer und Wohltäter wahrgenommen zu werden: Als Beschützer treten sie auf, indem sie Stabilität und ihre Form der Ordnung in Gebieten durchsetzen, die durch den Staat vernachlässigt wurden oder in denen er im Rahmen der CRI die Kontrolle verloren hat; als Wohltäter indem sie vielen Menschen durch illegale Aktivitäten eine wirtschaftliche Perspektive bieten, zu der der Staat keine Alternative bereitstellt. Dieses Bild wird in Lateinamerika durch eine mit dem Drogenschmuggel verbundene Kultur gestützt. Es wird an die in der Region weit verbreitete romantische Banditenfigur, die sich zum Wohle der Bevölkerung gegen eine korrupte Regierung stellt, angeknüpft. Eine Erzählung, die durch Medien und Musik offensiv verbreitet wird. Im Ergebnis wird der Drogenschmuggel in einigen Gegenden und Milieus als normale wirtschaftliche Aktivität anerkannt und ist rechtlich aber nicht sozial geächtet.<sup>16</sup>

Zusammenfassend verfolgt eine CRI nicht das Ziel die souveräne Staatsgewalt abzulösen, sie bedroht die Souveränität eines Staates jedoch auf verschiedenen Ebenen. Kämpfe zwischen

---

<sup>16</sup> Vgl. Changing Forms of Insurgency, S. 46.



Sicherheitskräften und Kriminellen innerhalb des kriminellen Marktes oder in Reaktion darauf zwischen Kriminellen und Milizen oder privaten Sicherheitsdiensten untergraben das Gewaltmonopol des Staates, die Unfähigkeit die Gewalt einzudämmen, Korruption und alternative soziale Bindungen schwächen die Legitimität des Staates, während illegale Ökonomien vernachlässigte Teile der Bevölkerung an die kriminellen Gruppierungen binden. Das Ergebnis dieser Dynamik ist kein gänzlicher Verlust staatlicher Souveränität, sondern eine fragmentierte Souveränität, in der substaatliche Gruppen in bestimmten Arealen staatliche Funktionen übernehmen und die Bindungen zwischen Staat und Bevölkerung ersetzt werden.<sup>17</sup> Es besteht die Gefahr, dass sich diese Areale in einer Umkehrung der in der *Counterinsurgency*-Theorie bekannten Tintenklecksstrategie ausdehnen: Bereiche nicht-staatlichen Rechts breiten sich innerhalb des Staates aus.<sup>18</sup> Das Ergebnis wird häufig als ein post-westphälisches System bezeichnet, in dem persönliche und von Grenzen unabhängige durch Gewalt aufrechterhaltene Herrschaftsbeziehungen neben staatlichen Strukturen existieren und konkurrieren.<sup>19</sup>

### 3. Fallbeispiel Mexiko

#### 3.1. Überblick

Schmuggel und illegale Ökonomien haben in Mexiko eine lange Tradition, insbesondere an

der nördlichen Grenze zu den USA. Sei es in Form von Waffen während der mexikanischen Revolution oder Alkohol während der amerikanischen Prohibition. Ihren heutigen Einfluss und ihre Stärke verdanken die kriminellen Gruppierungen Mexikos dem Handel mit Rauschmitteln. Als es der kolumbianischen Regierung Mitte der 90er Jahre mit amerikanischer Unterstützung gelang die großen kolumbianischen Netzwerke zu zerschlagen, übernahmen die ehemaligen mexikanischen Zwischenhändler ihre Marktposition. Sie verdrängten die kolumbianischen Großhändler aus nordamerikanischen Städten und dominierten mit 90% des in den USA konsumierten Kokains den Markt. Die Gewinne ermöglichten die Etablierung von vier großen mexikanischen Drogensyndikaten: die Tijuana/Arellano-Felix Organisation (AFO), das Sinaloa Kartell, die Juárez/Vicente Carrillo Organisation (CFO) und das Golf Kartell.<sup>20</sup> Diese Syndikate kontrollierten und konkurrierten um verschiedene Lieferrouen in die USA sowie um (für den Transport) strategisch wichtige Städte.

Der OK stand ein Staat gegenüber, der de-facto durch ein stabiles Ein-Parteien-System regiert wurde. Die Partei der Institutionellen Revolution (span. Partido Revolucionario Institucional, PRI) regierte seit 1929. Bis zur Wahl 2000 gehörten ihr alle Staatspräsidenten und bis 1989 ebenfalls alle Gouverneure an. In dieser

---

17 Vgl. Changing Forms of Insurgency, S. 6f.

18 Vgl. Elkus, Adam/Sullivan, John P: Red Teaming Criminal Insurgency. in: Red Team Journal, 2009, <http://redteamjournal.com/red-teaming-criminal-insurgency-2/>, 13.06.2015.

19 Vgl. ebd.

---

20 Vgl. Clarke, Colin P./Paul, Christopher/Schaefer, Agnes Gereben: The Challenge of Violent Drug-Trafficking Organisations. An Assessment of Mexican Security Based on Existing RAND Research on Urban Unrest, Insurgency, and Defense-Sector Reform, RAND Corporation, Santa Monica, 2011, S. 4.

Phase dominierte die politische Elite die OK. Korrupte Beamte organisierten den kriminellen Markt, unterdrückten Streitigkeiten zwischen rivalisierenden Gruppierungen und verdienten am Drogenhandel. Der autoritäre Staat war in der Lage die wenigen Syndikate und den stabilen kriminellen Markt zu kontrollieren, während es den Syndikaten nicht gelang Einfluss auf die dominierende Partei auszuüben.<sup>21</sup> Es lässt sich davon ausgehen, dass die Syndikate ihre heutige Machtfülle und Schlagkraft nie ohne den Schutz durch Politiker, Justizbeamte und Mitglieder der Sicherheitskräfte in dieser Phase hätten erreichen können.<sup>22</sup>

Gegen Ende der 1990er Jahre veränderte sich das Machtverhältnis zwischen der OK und dem Staat. Während das Vermögen und der daraus resultierende finanzielle Einfluss der OK zunahm, verlor die PRI an Macht. Im Jahr 2000 wurde mit Vicente Fox erstmals der Kandidat einer anderen Partei, der konservativen Partei der nationalen Einheit (span. Partido Acción Nacional, PAN) zum Präsidenten gewählt und beendete die 70-jährige Vorherrschaft der PRI. Die Abwahl der PRI ist Teil eines weitgehend ungeordneten Demokratisierungsprozesses der 1990er Jahre, der noch andauert und den Staat und die Handlungsfähigkeit seiner Institutionen geschwächt hat. Die PAN stellte nun den Präsidenten, konnte jedoch aufgrund des Widerstandes anderer

Parteien in den Bundesstaaten und dem Kongress keine der PRI vergleichbar mächtige Position behaupten. Obwohl die weit verbreitete Korruption eine Hauptmotivation der Wähler für einen Regierungswechsel darstellte, war sie dennoch bereits tief in den staatlichen Strukturen verankert. Der Staat verlor die Kontrolle über die OK. Eine vergleichbare Entwicklung war in Russland nach dem Ende der Sowjetunion zu beobachten, wo das organisierte Verbrechen seinen Einfluss in den frühen 1990er Jahren ebenfalls massiv ausweiten konnte.<sup>23</sup> Infolgedessen kam es zu Streitigkeiten zwischen verschiedenen Gruppierungen der OK um Gebiete, Liefer Routen und um Einfluss auf Regierungsangestellte. Die Streitigkeiten konzentrierten sich auf für den Schmuggel strategisch wichtige Grenzstädte wie Tijuana, Ciudad Juárez und Nuevo Laredo. OK-Gruppierungen übten Druck auf Politiker, Strafverfolgungsbehörden und die Medien aus, um den Einfluss des Staates in diesen Regionen auszuschalten.

Am 1. Dezember 2006 wurde Felipe Calderón (ebenfalls PAN) als neuer mexikanischer Präsident vereidigt. Konfrontiert mit der Gewalt in den nördlichen Bundesstaaten, der Macht der Syndikate und der weit verbreiteten Korruption in den lokalen Polizei- und Justizbehörden, erklärte er die Zerschlagung des Organisierten Verbrechens und die Beendigung des Drogenhandels zum zentralen Ziel seiner Amtszeit. In Reaktion auf die relative Handlungsunfähigkeit der lokalen Sicherheitskräfte entsandte er noch

---

21 Vgl. Endres, Alexandra: „Mexiko ist eine Mafiakratie.“ Interview mit Edgardo Buscaglia, in: Zeit Online, 17.03.2011, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-03/drogenstaat-mexiko-korruption>, (13.06.2015).

22 Vgl. Hoffmann, Karl-Dieter: Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida Initiative. Hamburg, 2008, S. 3.

---

23 Vgl. „Mexiko ist eine Mafiakratie.“ Interview mit Edgardo Buscaglia.

im Dezember 7.000 Soldaten nach Michoacán. In den folgenden Jahren wurden etwa 50.000 Sicherheitskräfte entsandt.<sup>24</sup> Die kriminellen Gruppierungen wichen vor dem staatlichen Druck jedoch nicht zurück, sondern gingen mit der drohenden Alternative einer Auslöschung in die Konfrontation. Die Gewalt im Land eskalierte daraufhin. Von 2007 bis 2012 hat sich die Mordrate von 8,1 Morden pro 100.000 Bürger auf 23,7 beinahe verdreifacht.<sup>25</sup>

Seit dem 1. Dezember 2012 stellt die PRI mit Enrique Peña Nieto wieder den mexikanischen Präsidenten. Im Vorfeld existierten Befürchtungen, dass mit der Rückkehr der PRI auch die Absprachen zwischen dem Staat und der OK wiederkehren würden. Der mittlerweile stark in Unordnung geratene kriminelle Markt schien eine solche Koordination, selbst wenn sie gewünscht wäre, überhaupt nicht mehr zuzulassen. Die neue Regierung propagiert jedoch einen fundamentalen Wechsel der Sicherheitsstrategie. Die durch die Vorgängerregierung praktizierte Strategie der Verbrechensbekämpfung wird direkt für die hohe Gewalt im Land verantwortlich gemacht. Obwohl weiterhin Jagd auf Führungsfiguren der OK gemacht wird, soll nun Prävention, Koordination und die Restauration des gesellschaftlichen Gefüges im Vordergrund stehen. Tatsächlich

ist seit 2012 ein leichter Rückgang der Mordrate zu verzeichnen.<sup>26</sup> Diese Daten sind jedoch unter Vorbehalt zu betrachten. Die hohe Dunkelziffer führt dazu, dass Menschenrechtsberichte oft zu gänzlich anderen Einschätzungen kommen.<sup>27</sup>

### 3.2. Die Organisierte Kriminalität in Mexiko

Die OK innerhalb eines Staates umfassend zu beschreiben, ist kaum möglich. Aufgrund der illegalen Natur ihrer Aktivitäten sind OK-Gruppierungen bestrebt, diese im Verborgenen zu halten. Umfassende Ermittlungen können zwar ein einzelnes Netzwerk aufdecken und zerschlagen. In diesem Fall lässt sich rekonstruieren, wie der identifizierte Teil des Netzwerkes operiert hat. Das bedeutet jedoch nicht, dass nicht ein Teil im Verborgenen geblieben ist und weiter arbeitet. Vor allem aber lässt sich daraus nicht automatisch auf die Funktionsweise des kriminellen Marktes im Ganzen schließen. Dies trifft bereits auf einen stabilen kriminellen Markt zu und gilt im Falle Mexikos ganz besonders. Dennoch lassen sich fundierte Aussagen über Merkmale der in Mexiko aktiven Gruppen sowie sie prägende Faktoren treffen.

Der Einfluss der Grenze zu den USA auf den Aufstieg der mexikanischen OK wurde bereits angedeutet. Die mexikanischen Gruppierungen profitieren in zweierlei Hinsicht von dieser Grenze: Die kriminellen Gruppierungen bezie-

---

24 Vgl. Clake, Colin P.; Paul, Christopher; Schaefer, Agnes Gereben: *The Challenge of Violent Drug Trafficking Organisations. An Assessment of Mexican Security Based on Existing RAND Research on Urban Unrest, Insurgency, and Defense-Sector Reform*, RAND Corporation, Santa Monica, 2011, Summerly, S. 4.

25 Vgl. Heinle, Kimberly/Ferreira, Octavio Rodríguez/Shirk, David A.: *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2013*, San Diego 2014, S. 6.

---

26 Vgl. ebd.

27 Vgl. Molloy, Molly: *Peña Nieto's First Year: Iraq on Our Southern Border*, in: *Small Wars Journal*, Bethesda 2014, S. 2.

hen den größten Teil der in ihren Auseinandersetzungen verwendeten Waffen über verschiedene Kanäle aus den USA. Darüber hinaus bildet die Grenze außerdem den Zugang zum weltweit größten Absatzmarkt für Rauschmittel. Präzise Angaben zu den Einnahmen der Syndikate sind schwer zu treffen. Gewinne aus dem illegalen Drogenhandel werden jedoch auf 25 bis 40 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt – dies entspricht fünf Prozent des mexikanischen Bruttoinlandsproduktes.<sup>28</sup> Die OK in Mexiko hat ihre Einnahmequellen mittlerweile jedoch umfangreich diversifiziert. Gewinne aus Entführungen, Menschenhandel, Schmuggel, Raubkopien, Erpressung und weiteren Aktivitäten machen gegenwärtig einen größeren Anteil ihrer Gewinne aus als der Rauschmittelhandel. Der Stellenwert der hohen Einnahmen aus dem Verkauf von Rauschmitteln ist nicht zu übersehen, darf jedoch auf keinen Fall überbewertet werden, indem eine zu starke Konzentration der Strafverfolgung auf diesen Zweig der Finanzierung gelegt wird, wie es für die Vergangenheit beobachtet werden kann. Die kriminellen Gruppierungen Mexikos zeichnen sich gerade durch ihre territoriale und sektorale Flexibilität aus.<sup>29</sup>

Neben der technischen und finanziellen Ausstattung der kriminellen Gruppierungen Mexikos sind das hohe Gewaltniveau sowie ihre Fähigkeit, den Staat offensiv zu bekämpfen,

auf ihre Zusammensetzung zurückzuführen. Zwischen 1985 und 2006 desertierten 347.055 Soldaten, darunter 2.754 Offiziere mit umfangreicher taktischer und logistischer Ausbildung. 4.873 von 4.981 der Bundespolizei zugeteilten Militärpolizisten desertierten zwischen 2001 und 2006. Schätzungen ergeben, dass ein Drittel der Mitglieder der kriminellen Gruppierungen eine militärische Ausbildung absolviert hat.<sup>30</sup>

Nach beinahe einer Dekade intensiver Auseinandersetzungen innerhalb des kriminellen Marktes sowie zwischen diesen Gruppierungen und dem Staat ist es kaum möglich umfassende Aussagen über die Zusammensetzung der OK in Mexiko zu treffen. Es existieren einige größere Netzwerke und hunderte kleinere Gruppierungen. Zugehörigkeiten, Stärke und Einflussbereiche lassen sich kaum abschätzen und unterliegen ständiger Veränderung. Trotzdem soll im Folgenden auf zwei herausragende und sehr unterschiedliche Gruppierungen eingegangen werden, um anhand dieser einen Eindruck des Charakters der OK und der damit verbundenen Herausforderungen zu geben: Die Zetas und die Cabelleros Templarios De Michoacán. Die Zetas<sup>31</sup> stellen ein prototypisches Beispiel für die Evolution eines kriminellen Netzwerkes dar und hatten außerdem einen signifikanten Einfluss auf den Charakter des gesamten Konfliktes in Mexiko. 1997 sind 31

---

28 Vgl. Bernal, Jennifer/Killebrew, Bob: *Crime Wars. Gangs, Cartels and U.S. National Security*, Washington, D.C. 2010, S. 16.

29 Bailey, John: *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap*, Wilson Center Webcast, 16.04.2014, <http://www.wilsoncenter.org/event/bailey-april-2014>, (13.06.2015), 1h22min.

---

30 Vgl. Evade, Corrupt, or Confront? S. 19.

31 Der Name Zetas leitete sich aus demselben Rufnamen für hochrangige Offiziere innerhalb der mexikanischen Armee ab. Vgl. o.V.: Zetas, in: *Insight Crime. Organized Crime in the Americas*, o.D., <http://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/zetas-profile>, (13.06.2015).

Mitglieder einer militärischen Spezialeinheit (Grupo Aeromovil de Fuerzas Especiales, GA-FES) desertiert und begannen, als Attentäter, Leibwächter und Kuriere für das recht hierarchisch strukturierte Golf Kartell zu arbeiten. Sie stellten also eine periphere Gruppe innerhalb eines *Wheel Networks* dar. Als das Netzwerk 2003 durch die Verhaftung ihres Anführers Osiel Cardenas Guillen geschwächt wurde, nutzen die mittlerweile ca. 300 Zetas die Gelegenheit sich vom Golf Kartell loszusagen und ein eigenes Netzwerk zum Drogen-, Waffen- und Menschenhandel aufzubauen. Die Zetas gewannen außerordentlich schnell an Einfluss und haben bereits ihre ehemaligen Arbeitgeber überflügelt. Der Erfolg der Zetas ist auf drei Faktoren zurückzuführen: Erstens haben die Zetas nicht die Organisationsstruktur des Golf Kartelles übernommen. Ihre mehrere tausend Mitglieder sind im Gegensatz dazu in isolierten und halb-unabhängigen Zellen stark dezentral organisiert (*Chain Network*). Diese Struktur gewährt dem Netzwerk eine große Mobilität und hohe Widerstandsfähigkeit gegen Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden. So konnte die Gruppierung in jüngerer Vergangenheit dem erhöhten Fahndungsdruck problemlos nach Guatemala und Nicaragua ausweichen. Die zweite Stärke der Zetas ist ihre professionelle Vorgehensweise. Zwar ist ein Großteil der 31 Gründungsmitglieder bereits getötet worden, ihre besonderen Fähigkeiten sind im Netzwerk jedoch erhalten geblieben. So zeichnen sich die Zetas im Gegensatz zu den meisten anderen kriminellen Gruppierungen Mexikos durch die Verwendung moderner

Waffen und Kommunikationstechnologie sowie militärische Disziplin in der Planung und Durchführung von Operationen sowie der Informationsbeschaffung aus. Das dritte Merkmal hatte jedoch den größten Einfluss auf den Konflikt in Mexiko. Charakteristisch für die Zetas waren die selbst im mexikanischen Kontext ungewöhnlich brutalen Methoden. Massenhafte und oft unterschiedslose Folter und Tötung, die Veröffentlichung von Enthauptungsvideos und die Deponierung von Leichen als Botschaften sind verschiedene Maßnahmen, die von den Zetas in den Konflikt eingeführt wurden. Obwohl auch sie versuchen Beamte zu bestechen, favorisieren sie die Taktik der Einschüchterung. Territorium soll mit militärischen Methoden besetzt und durch massive Gewalt kontrolliert werden. Die Zetas waren mit diesen Methoden so erfolgreich, dass sich andere Gruppierungen gezwungen sahen ebenfalls paramilitärische Gruppen aufzustellen, was eine massive Eskalation des Gewaltniveaus zur Folge hatte. Aufgrund ihrer Fähigkeiten und offensiven Vorgehensweise – auch gegen in ihrer Ausrüstung unterlegene Sicherheitskräfte – werden die Zetas als eine der bedrohlichsten kriminellen Gruppierungen angesehen. Die US Drug Enforcement Administration (DEA) beschreibt die Zetas als: „the most technologically advanced, sophisticated and violent of these paramilitary enforcement groups.“<sup>32</sup>

---

32 Vgl. o.V.: Zetas, in: Insight Crime. Organized Crime in the Americas, o.D., <http://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/zetas-profile>, (13.06.2015).

Das zweite Beispiel ist eine Gruppierung, die den eher ungewöhnlichen Namen Cabelleros Templarais De Michoacán (Die Tempelritter von Michoacán) trägt. Während die Zetas einen Archetypus einer kriminellen Gruppierung im Kontext der CRI bilden, bewegen sich die Tempelritter – wenn auch ebenfalls ein Produkt der kriminellen Auseinandersetzungen – in größerer Nähe zu einer traditionellen *Insurgency*. Mit der Namenswahl möchte die Gruppierung an den mittelalterlichen, militärisch-religiösen Orden der Tempelritter anknüpfen, der es sich zur Aufgaben gemacht hatte, die Wehrlosen auf ihrer Reise ins Heilige Land zu schützen. Die mexikanischen Tempelritter sehen sich in dieser Tradition. Sie versprachen einen Kampf für die wehrlose Zivilbevölkerung gegen Materialismus, Ungerechtigkeit und Tyrannei. Dies bezog sich auf einen Kampf gegen den als unfähig und korrupt bezeichneten Staat sowie die OK – insbesondere die Zetas. Sie sehen sich als eine Bruderschaft, begründet auf Statuten und einem Kodex. Die religiöse Ausrichtung erscheint glaubwürdig. 2012 verkündete die Gruppe während eines Besuches von Papst Benedikt XVI eine einseitige Feuerpause.<sup>33</sup> Obwohl sie wie jede andere Gruppierung in den Drogenhandel und weitere kriminelle Aktivitäten involviert ist, unterscheidet sie sich von ihren Konkurrenten. Während diese der CRI-Theorie entsprechend danach streben, sich in einzelnen Arealen von dem Einfluss des Staates zu befreien, konzent-

---

33 Vgl. o.V.: Knights Templar, in: Insight Crime. Organized Crime in the Americas, o.D., <http://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/knights-templar-profile>, (13.06.2015).

rieren sich die Tempelritter deutlich stärker auf die Bevölkerung. Sie geben sich größte Mühe, ihre Organisation in der öffentlichen Meinung von allen anderen Gruppierungen zu separieren, sie investieren in Gemeindeprojekte und haben Preiskontrollen für Lebensmittel zugunsten der Bevölkerung ausgehandelt.<sup>34</sup> Damit nähern sie sich in ihrem Verhalten einer traditionellen *Insurgency* an, die sich um Unterstützung seitens der Bevölkerung bemüht.

### 3.3. Die Auswirkungen auf den Staat

Die schweren Auseinandersetzungen mit der OK sowie die Konflikte innerhalb des kriminellen Marktes fielen – nicht zufällig – in eine Phase der Transformation, die bisher auch noch nicht abgeschlossen ist. Das Ende der Vorherrschaft der PRI und die damit verbundene Demokratisierung machten umfangreiche Reformen der Strafverfolgungsbehörden notwendig, um der tief sitzenden Korruption Herr zu werden. Der Konflikt mit der OK steht jedoch der notwendigen Stabilität und Ruhe, die für solch umfangreiche Reformen notwendig sind, im Weg. Die Korruption ist weiterhin tief verankert, wodurch sich in Verbindung mit ihrer Fähigkeit zur brutalen Gewaltanwendung zeitweise bis zu 30% des mexikanischen Staatsterritoriums unter der effektiven Kontrolle durch die OK befanden.<sup>35</sup> John Bailey sieht Mexiko in einem Dilemma (*security trap*): Die

---

34 Vgl. Corcoran, Patrick: Knights Templar Test Narco-Insurgency Theory, in: Insight Crime. Organized Crime in the Americas, 13.10.2013, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/are-the-knights-templar-the-vanguard-of-a-narco-insurgency-in-mexico>, (13.06.2015).

35 Vgl. From Drug Wars to Criminal Insurgency, S 19.

gegenwärtige Instabilität untergräbt die notwendigen Reformen, die notwendig sind, um sie effektiv zu bekämpfen.<sup>36</sup> Verbrechen, Korruption, Gewalt und insbesondere die Problematik der Unantastbarkeit und Straflosigkeit von Kriminellen und korrupten Beamten stehen allen Reformbemühungen im Weg. Mexiko befindet sich in einem Zustand des *competitive state making*.<sup>37</sup> Der Staat versucht seine Strukturen neu zu ordnen, während die OK bestrebt ist, dies zu untergraben oder sich lokal sogar als Konkurrenz zu etablieren.

Das Versagen des Staates wird insbesondere in Bezug auf seine Beziehung zur mexikanischen Bevölkerung deutlich: Sie hat nach einer Dekade der Gewalt das Vertrauen in einen großen Teil der staatlichen Behörden verloren. Während die Armee und die Marine noch vergleichsweise gut bewertet sind, haben mehr als 50% (teilweise deutlich mehr) der Bevölkerung wenig oder überhaupt kein Vertrauen in die lokale Polizei, die Bundespolizei oder die Gerichte.<sup>38</sup> Das niedrige Vertrauen resultiert aus der weit verbreiteten Korruption innerhalb dieser Behörden sowie ihrer Unfähigkeit Straftaten aufzuklären respektive Straftäter zu verurteilen und zeigt sich sehr deutlich in der Dunkelziffer nicht gemeldeter Verbrechen. Der geschätzte landesweite Durchschnitt gemelde-

ter Verbrechen liegt bei lediglich 12,8%.<sup>39</sup> Dies schlägt sich wenig überraschend in der Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung nieder: 2011 widersprachen 71% der befragten Polizisten in Ciudad Juárez der Aussage, dass die Bevölkerung in der Strafverfolgung mit ihnen kooperieren würde.<sup>40</sup>

Die Enttäuschung der Bevölkerung resultiert nicht selten in der Suche nach alternativem Schutz in Form von Milizen, Bürgerwehren oder privaten Sicherheitsdienstleistern. Obgleich diese Gruppierungen gelegentlich in der Lage sind, die OK abzuschrecken, sind sie doch Ausdruck der Hilflosigkeit des Staates. Kriminelle Gruppierungen, die in der Lage und willens sind, den Staat offen anzugreifen, sind die eine Seite des Problems, ihre Fähigkeit das Vertrauen zwischen dem Staat und seiner Bevölkerung zu stören, stellt jedoch die eigentliche Bedrohung dar und rechtfertigt es, ein Kriminalitätsproblem als CRI zu bezeichnen.

Die Probleme Mexikos lassen sich sehr anschaulich anhand eines Verbrechens Ende September 2014 verdeutlichen. 43 Studenten wurden auf Befehl des Bürgermeisters von Iguala José Luis Abarca von der Polizei festgenommen. Sie waren auf dem Weg zu einer öffentlichen Rede seiner Frau María da los Ángeles. Das Ehepaar fürchtete eine Störung der Rede.<sup>41</sup> Die Studenten wurden daraufhin von der Polizei an die kriminelle Gruppierung

---

36 Vgl. Bailey, John: The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap, Wilson Center Webcast vom 16.04.2014, <http://www.wilsoncenter.org/event/bailey-april-2014>, (13.06.2015), 15. Min.

37 Vgl. ebd., 19. Min.

38 Vgl. Shirk, David A./Wood, Duncan/Olson, Eric L.: Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence, Washington, D.C. 2014, S. 253.

---

39 Vgl. ebd., S. 252.

40 Vgl. ebd., S. 249.

41 Vgl. Käufer, Tobias: Wenn der Bürgermeister den Mordbefehl erteilt, in: Die Welt Online, 23.10.2014, <http://www.welt.de/politik/ausland/article133595131/Wenn-der-Buergermeister-den-Mordbefehl-erteilt.html>, (13.06.2015).

Guerreros Unidos übergeben. Diese brachten die Studenten in Lastwagen zu einer Mülldeponie. Die Entführten wurden befragt, dann erschossen und verbrannt. Proteste organisiert durch Angehörige übten Druck auf die Behörden aus, den Fall aufzuklären, während die Guerilla-Gruppe Revolutionäre Aufständische Volksarmee (Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente, ERPI) Informationen zu den Guerreros Unidos forderte, um sie selbst zu bekämpfen.<sup>42</sup> Erst gewalttätige Ausschreitungen, in deren Rahmen das Rathaus geplündert und die Justizbehörde angezündet wurde, sowie internationale Proteste haben dazu geführt, dass dieses Verbrechen auch die Aufmerksamkeit der Bundesregierung erhielt. Die lokale Polizei wurde entwaffnet und durch die Bundespolizei ersetzt. Mittlerweile sind die Täter, der Anführer der Guerreros Unidos sowie das Ehepaar gefasst.

Dieser Fall zeigt auf der einen Seite wie dicht die politischen Eliten und das Organisierte Verbrechen verknüpft sind und wie korrupt die lokale Polizei ist. Zugleich zeigt er jedoch auch die Wut der Bevölkerung sowie die Fähigkeit des Staates lokal sehr wohl effektiv handeln und ermitteln zu können, sofern der Wille beziehungsweise der Druck vorhanden ist.

Experten sehen deshalb zwei Möglichkeiten: Der Einfluss der OK kann den Demokratisie-

rungsprozess nachhaltig stören oder indem er politisches Engagement anregt, möglicherweise zuweilen sogar vertiefen.<sup>43</sup> Auf die eine oder andere Weise wird sich das Machtgefüge in Mexiko ausbalancieren. Auch die kriminellen Gruppierungen sind aufgrund der damit verbundenen Kosten nicht in der Lage, dieses Gewaltniveau dauerhaft aufrecht zu erhalten. Hier wird es drei verschiedene Arten von Ausgleich geben: innerhalb des kriminellen Marktes, im Kräfteressen zwischen Staat und OK und im Dreieck von Staat, Zivilgesellschaft und OK.

### 3.4. Die staatlichen Maßnahmen

Was hat der mexikanische Staat unternommen, um diese Bedrohung seiner Autorität und seiner Stabilität zu begegnen? Paradoxerweise hat der größte Teil der bisher unternommenen Maßnahmen und die Einstellung der Regierung zur OK die Gewalt im Land nicht verringert, sondern deutlich erhöht, was zwar nicht zur Stärkung einzelner krimineller Organisationen geführt hat, aber die allgemeine Unsicherheit und damit den Autoritätsverlust des Staates angetrieben hat.

Ein Grund für das rasante Ansteigen der Gewalt im Land war der Versuch der kriminellen Gruppierungen, Lobbyismus unter Einsatz von Gewalt zu betreiben. Angriffe auf Polizeistationen, Patrouillen und Regierungsbeamte sollten die Regierung dazu bewegen, den Druck wieder zu verringern. Calderón verfügte in seiner Haltung zur OK jedoch über keinen Handlungsspielraum. Er hatte die vollständige

---

42 Vgl. Dudley, Steven/Gagne, Daviod: Iguala Massacre: Mexico's PR Message Goes Up in Flames, in: Insight Crime. Organized Crime in the Americas, 10.11.2014, [http://www.insightcrime.org/news-analysis/iguala-massacre-guerrero-students-mexico?utm\\_source=Master+List&utm\\_campaign=7087797e12-11\\_14\\_201411\\_13\\_2014&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_e90c5425f9-7087797e12-206763225](http://www.insightcrime.org/news-analysis/iguala-massacre-guerrero-students-mexico?utm_source=Master+List&utm_campaign=7087797e12-11_14_201411_13_2014&utm_medium=email&utm_term=0_e90c5425f9-7087797e12-206763225), (13.06.2015).

---

43 The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap, 15. Min.



Zerschlagung der Netzwerke angekündigt. Stattdessen wurde der Einsatz der Sicherheitskräfte stetig ausgeweitet und intensiviert. Die Regierung von Präsident Calderóns hat somit versucht, mit ihren begrenzten Ressourcen ein praktisch unmögliches Ziel zu verfolgen. Einzelne Organisationen lassen sich zerschlagen oder stören, aber es ist nicht kurzfristig möglich die Existenz der OK innerhalb eines Staates vollständig gewaltsam zu unterbinden.

Verhandlungen und Kompromisse mit kriminellen Gruppierungen als Alternativen führen langfristig in den seltensten Fällen zu Erfolg. In El Salvador ist es im März 2012 gelungen, einen kurzzeitigen Waffenstillstand zwischen den beiden größten Gangs des Landes zu vermitteln. Zwar waren für die Dauer des Waffenstillstandes tatsächlich weniger Morde zu registrieren, letztendlich hat er jedoch nur zu einer Stärkung der Gangs geführt. Diese konnten durch den geringeren Fahndungsdruck ihre Strukturen ausbauen und die Kontrolle in ihren Revieren festigen. In der Bevölkerung hat die Maßnahme zu einem Vertrauensverlust geführt.<sup>44</sup>

Wenn es geschickter ist, nicht mit Kriminellen zu verhandeln, scheint die harte Haltung Caleróns doch richtig gewesen zu sein. Jedoch liegt gerade in der konkreten Strategie der Strafverfolgung die zweite Hauptursache des gestiegenen Gewaltniveaus. Diese folgte der Logik, dass es ausreichend sei, den Anführer einer Organisation zu verhaften oder auszu-

schalten (*high value targeting* oder *Kingpin-Strategie*). Diese würde daraufhin zerfallen, beziehungsweise zumindest nachhaltig geschwächt werden, wodurch sie keine Bedrohung mehr für den Staat darstellen würde. Vorbild dieser Strategie waren die Erfolge Kolumbiens im Kampf gegen das als Medellín Kartell bekannte Netzwerk in den frühen 1990 Jahren. Die Zerschlagung des Kartells nach dem Tod Pablo Escobars wurde als Beweis für die Effektivität dieser Vorgehensweise gewertet.<sup>45</sup>

Bei der Übertragung auf die heimische Situation vernachlässigte die mexikanische Regierung jedoch einige signifikante, kontextuelle Unterschiede sowie eine realistische Beurteilung der kolumbianischen Erfolge. Anders als Mexiko, dessen krimineller Markt bereits 2006 unter mehreren Syndikaten aufgeteilt war, war Kolumbien eher bipolar strukturiert. Als die kolumbianische Regierung begann gegen das deutlich gewalttätigere Medellín Kartell vorzugehen, konnte das in den politischen und Geschäftskreisen besser integrierte Cali Kartell darauf hoffen, nach der Zerschlagung des Konkurrenten den gesamten Drogenmarkt zu kontrollieren. Dies gelang ihm auch einige Zeit, bis es auf starken US-amerikanischen Druck hin selbst zum Ziel wurde. Aus diesem Grund kooperierte das Cali Kartell lange Zeit mit der Regierung, lieferte Informationen und bekämpfte das Medellín Kartell direkt. Des Weiteren stellt ein Verweis auf den Zusam-

---

44 Vgl. Dudley, Steven: El Salvador's Gang Truce: Positives and Negatives, in: Insight Crime. Organized Crime in the Americas, 11.06.2013, <http://www.insightcrime.org/investigations/el-salvadors-gang-truce-positives-and-negatives>, (13.06.2015).

---

45 Vgl. Felbab-Brown, Vanda: Lessons from Colombia for Mexico? Caveat Emptor, in: Brookings, 24.02.2012, <http://www.brookings.edu/research/articles/2012/02/24-colombia-mexico-felbabbrown>, (13.06.2015).

menbruch des Medellín Kartells aufgrund der Tötung von Pablo Escobar eine zu simple Erklärung dar. Während des Konfliktes haben kolumbianische Sicherheitskräfte, das Cali Kartell und Los Pepes (eine anti-Escobar Miliz) hunderte Lieutenants und Fußsoldaten des Medellín Kartell getötet, was dazu führte, dass dieses bereits seiner gesamten mittleren Ebene beraubt und handlungsunfähig war, bevor es gelang, Escobar zu töten. Darüber hinaus hat die Zerschlagung der großen Netzwerke die Drogenproduktion und den Drogenhandel in Kolumbien nicht beendet. Paramilitärische Gruppen wie die FARC und die AUC46 sowie kleinere kriminelle Gruppierungen sind lediglich in das Machtvakuum vorgestoßen und haben den Markt übernommen.<sup>47</sup>

Im Ergebnis hat das *high value targeting* in Mexiko vielmehr zu einer Destabilisierung des kriminellen Marktes beigetragen. Dies ist maßgeblich auf das Konzept der Reputation zurückzuführen. Die Verhaftung einer Führungsfigur stellt eine Schwächung der Reputation dar, was entweder zu Übergriffen konkurrierender Gruppen führt oder gewalttätigen Aktionen durch die geschwächte Gruppierung, um ihre Reputation wieder herzustellen. Das Gleiche findet parallel auf einer individuellen Ebene statt. Die nachrückende Person ist bestrebt, ihre neue Position innerhalb der Organisation durch Gewalt nach innen und außen zu festigen. Konkrete Netzwerke mögen durch den Verlust fähiger Akteure, die Neustrukturierung oder das Aufbrechen in mehrere kleinere

Netzwerke geschwächt werden, das allgemeine Gewaltniveau steigt jedoch, produziert Chaos und ist damit auch nachhaltigeren und umfassenderen Strafverfolgungsoperationen hinderlich.

Präsident Peña Nieto hat bereits während seines Wahlkampfes und wiederholt seitdem darauf hingewiesen, dass er eine Abkehr von dieser Strategie wünscht und den Fokus von der Problematik der OK auf andere Herausforderungen des Landes konzentrieren möchte.<sup>48</sup> Das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und der Regierung soll durch verschiedene sozioökonomische Maßnahmen wiederhergestellt werden. Ein Strategiewechsel der auch international, insbesondere in den USA, positiv aufgenommen wurde.<sup>49</sup> Experten sind jedoch der Ansicht, dass die verschiedenen sozioökonomischen Maßnahmen zwar begrüßenswert sind, die Strafverfolgung nun jedoch vernachlässigt wird.<sup>50</sup> Der Fahndungsdruck wurde zurückgefahren – 2012 wurden monatlich durchschnittlich 2.322 Verfahren mit Drogendelikten als Gegenstand eröffnet, seit 2013 nur noch 821<sup>51</sup> – ein grundlegender Strategiewechsel ist aber noch nicht zu beobachten. Die

---

48 Vgl. Pact for Progress, S. 7.

49 Vgl. Friedman, Thomas L.: How Mexico Got Back in the Game, in: The New York Times, 23.02.2013, [http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html?_r=0), (13.06.2015); ebenso Crowley, Michael: Saving Mexico, in: Time, 24.02.2014, <http://content.time.com/time/covers/pacific/0,16641,20140224,00.html>, (13.06.2015).

50 Vgl. The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap, 41. Min.

51 Vgl. Pachino, Elyssa: Baja California: A Test for Mexico's Pax-Mafioso? in: Insight Crime. Organized Crime in the Americas vom 14.04.2013, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/tijuana-sinaloa-cartel-el-mayo-warning>, vom 24.03.2015.

---

46 Autodefensas Unidas de Columbia, Dachverband rechtsgerichteter paramilitärischer Gruppen.

47 Vgl. Lessons from Colombia for Mexico?

Bevölkerung scheint ähnlicher Ansicht zu sein. So wird die öffentliche Sicherheit noch immer vor der schwächelnden Wirtschaft als Hauptproblem des Landes gewertet.<sup>52</sup>

Welche Maßnahmen sollten also unternommen werden, um der Herausforderung durch die OK zu begegnen? Zuerst soll auf die Strategie der Verbrechensbekämpfung eingegangen werden. Hier sind zwei Ziele zu berücksichtigen: Präzision und Nachhaltigkeit. Nicht der hohe Verfolgungsdruck oder der Einsatz von Armee und Marine haben zu einer Steigerung der Gewalt geführt, sondern vornehmlich die mangelnde Präzision der Strafverfolgung. Es wurde zu wenig Rücksicht genommen auf das komplexe Zusammenspiel krimineller Netzwerke. Die Bedrohung für den mexikanischen Staat liegt in der hohen Gewalt, die seine Autorität untergräbt und der Fähigkeit der OK, die Behörden des Staates zu korrumpieren. Diesen Herausforderungen muss begegnet werden, nicht kurzfristig einzelnen Straftaten – wie in der Vergangenheit dem Drogenhandel – oder medienwirksam einzelnen prominenten Unterweltgrößen.

Da sich OK nicht kurzfristig völlig auslöschen lässt, muss es das Ziel der Strafverfolgung sein, zunächst sogenannte „gute“ Kriminelle zu schaffen.<sup>53</sup> „Gute“ Kriminelle meint dabei solche, deren Verhalten maßgeblich durch die Erwartung staatlicher Gegenmaßnahmen geprägt ist und die deshalb gewisse Regeln beachten. Diese sollten beachten, dass sie bis zu

einem bestimmten Ausmaß mit Drogen handeln, Schmuggeln oder stehlen können, aber harte Reaktionen durch den Staat zu erwarten haben, wenn sie ihre Revierkämpfe auf offener Straße austragen oder etwa Studenten entführen, foltern und ermorden. Die Strafverfolgung soll das Verhalten der Kriminellen beeinflussen. Als Beispiel für diese Vorgehensweise wird oft auf die *Operation Ceasefire* verwiesen, die Mitte der 1990er Jahre von lokaler Polizei und der Bundespolizei in Boston zur Bekämpfung der Bandenkriminalität durchgeführt wurde. Die Behörden konzentrierten ihre Bemühungen anhand einer veröffentlichten Liste auf die jeweils gewalttätigste Gruppierung. Bald waren die Banden bestrebt möglichst weit unten aufgeführt zu werden und es gelang, die Gewalt in relativ kurzer Zeit signifikant zu senken.<sup>54</sup>

Solch ein Vorgehen erfordert aber eine umfangreichere Informationsgewinnung und Analyse als sie gegenwärtig in Mexiko vorgenommen wird. Präzise Informationsgewinnung versetzt die Behörden in die Lage, einzelne Netzwerke umfangreicher zu identifizieren und als Strafe für unerwünschtes Verhalten, vollständig zu zerschlagen. An diesem Punkt ist die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu berücksichtigen. Gelingt es den Behörden die OK durch eine umfassende Operation oder massive Präsenz von Militär und Bundespolizei aus einem Gebiet zu verdrängen, so ist es notwendig, dass der Staat in der Lage ist, dieses Machtvakuum zu füllen, um das Nachrücken

---

52 Vgl. Iguala Massacre: Mexico's PR Message Goes Up in Flames.

53 Vgl. The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap, 1h 28. Min.

---

54 Vgl. Kennedy, David M. u.a.: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire. Washington, D.C. 2001, S. 44.

einer anderen Gruppierung zu verhindern. Da Militär und Bundespolizei nicht dauerhaft konzentriert bleiben können und im Falle des Militärs nicht für Polizeiaufgaben vorgesehen sind, obliegt diese Aufgabe den lokalen Polizeikräften.

Im nordöstlichen Bundesstaat Baja California lassen sich gegenwärtig verschiedene relevante Trends beobachten. Vor fünf Jahren war Baja California aufgrund seiner Grenze zu den USA unter den kriminellen Gruppierungen hart umkämpft und in der Folge der drittgewalttätigste Bundesstaat Mexikos. Mittlerweile ist der Staat auf Platz zehn gefallen. Die Operationen der Bundespolizei wurden zurückgefahren und das Militär hat bereits einige Checkpoints geräumt. Das Sinaloa Kartell, die stärkste kriminelle Gruppierung in Baja California, scheint bestrebt zu sein, die Aufmerksamkeit der Regierung nicht wieder auf sich zu ziehen. Ismael Zambada Garcia – eine Führungsfigur innerhalb der Gruppierung – hat an acht seiner Kommandeure den Befehl ausgegeben, in Baja California weniger gewalttätig und unauffällig zu agieren. Zeitgleich wurde zwischen dem Sinaloa Kartell und dem Tijuana Kartell ein Waffenstillstand geschlossen. Obwohl diese acht Kommandeure von den Behörden identifiziert wurden, wurden jedoch nur zwei das Ziel von Polizeioperationen und beide sind dabei entkommen. Darüber hinaus haben alle Sinaloa-Mitglieder gegen Bundesgesetze verstoßen, es wurden jedoch keine Haftbefehle auf Bundesebene erteilt, die es einfacher machen, sie auch in anderen Staaten zu verfolgen. In Verbindung mit der bereits erwähnten ge-

ringeren Zahl von Verfahren, die Drogendelikte zum Gegenstand haben, lässt sich an dieser Stelle die Strategie Peña Nieto's beobachten, einen geringeren Fahndungsdruck und eine Abkehr von der Konzentration auf den Drogenhandel vorzunehmen, um das Sicherheitsproblem aus der öffentlichen Wahrnehmung zu verdrängen. Die Verbindung aus einem geringeren Fahndungsdruck und Kriminellen, die nach fast einer Dekade heftiger Kämpfe zum Wohl ihrer Geschäfte in Reaktion darauf ihr Verhalten anpassen, könnte ein Anzeichen für eine neue Balance und (negativem) Frieden zwischen Staat und OK sein. Trotzdem lassen sich diese Verhältnisse nicht auf ganz Mexiko oder alle Gruppierungen übertragen. Die Mordraten und die Präsenz von Militär und Bundespolizei sind in anderen Sinaloa-Hochburgen nach wie vor hoch und auch in Tijuana (Baja California) gab es allein im Januar 2013 42 Morde, als eine unabhängige Gruppe die Anweisungen des Sinaloa-Kartells ignorierte und den Drogenhandel an sich reißen wollte.<sup>55</sup>

Zur nachhaltigen Bekämpfung der OK ist eine Reform der Polizei sowie des Justizsystems notwendig. Zwei grundlegende Schwächen der mexikanischen Polizei wurden bereits genannt: Korruption und Ineffektivität. Des Weiteren verdienen die vielen Menschenrechtsverstöße der mexikanischen Strafverfolgungsbehörden Beachtung. Die Ineffektivität der mexikanischen Polizei hat ihren Ursprung in erster Linie in früheren Versuchen, die Korruption zu be-

---

55 Vgl. Baja California: A Test for Mexico's Pax-Mafioso?

kämpfen. Anstatt die Gründe der Korruption, wie unzureichende Bezahlung und patrimoniale Strukturen innerhalb der politischen Elite, zu adressieren, folgten die Regierungen der Formel Robert Klitgaards, dass Monopol und Discretion automatisch Korruption bedeute. Um dem vorzubeugen, folgten sie einer Strategie, die als „*limited discretion model*“ bezeichnet wird. Dies beinhaltete die konstante Rotation von Personal, um die Polizisten davon abzuhalten unerwünschte Verhaltensweisen zu entwickeln, den Einsatz in großen Gruppen, um korrupte Deals zu erschweren, eingeschränkten Zugang zu Informationen und Einschränkungen ihrer Autorität. Im Ergebnis hat die Schutzpolizei Distrikte patrouilliert, über die sie keine Kenntnis besaß, in denen sie keine Verhaftungen vornehmen durfte, sofern sie niemanden auf frischer Tat ertappte, keine Beweise erfassen durfte und keine Zeugen vernahm. Während gleichzeitig die direkt der Staatsanwaltschaft unterstellte Kriminalpolizei Haftbefehle zu offenen Fällen ausführte, über die sie nichts wusste oder Zeugen zu Verhören durch die Staatsanwaltschaft chauffierte, anstatt sie selbst zu vernehmen. Diese Vorgaben haben die Korruption somit nicht beendet, sondern hat die Polizei lediglich ineffektiv und reaktiv werden lassen.<sup>56</sup>

Unter der Administration Calderóns wurde begonnen, die Polizei zu reformieren. Hierbei sah sich die Regierung mit einer Henne oder Ei-Problematik konfrontiert: Die Polizisten als korrupt zu behandeln, würde die Dienststellen

unprofessionell halten, während korrupte Polizisten nicht wie professionelle Beamte behandelt werden konnten. Um dem zu begegnen, wurde ein Mittelweg zwischen einer professionellen bürgerorientierten Polizei und dem „*limited discretion model*“ eingeschlagen. Die Dienststellen wurden oft einem zivilen, bürgerorientierten Kommandanten unterstellt und es wurde versucht mit leicht verstärkten Befugnissen die Polizeiarbeit zugleich wieder deutlicher auf die Bürger und Gemeinden auszurichten sowie Präsenz zu zeigen. Zeitgleich wurde innerhalb der Polizei eine Militarisierung vorgenommen. Disziplin und eine strenge Hierarchie sollten die Beamten unter Kontrolle halten. Gegenwärtig überwiegt die Militarisierung aufgrund des noch immer niedrigen Vertrauens in die Professionalisierung, was auch anhand der großen Zahl von ehemaligem Militärpersonal in Führungspositionen der Polizeibehörde sichtbar wird.<sup>57</sup> Der Fokus weiterer Reformen muss deshalb zum einen auf dem verbesserten Training lokaler Polizeikräfte liegen, um sie effektiver werden zu lassen und Menschenrechtsverstöße zu beenden sowie zum anderen auf einer besseren strategischen Informationsgewinnung und -verwertung, um deutlich präziser gegen das Organisierte Verbrechen vorgehen zu können.<sup>58</sup>

Das mexikanische Justizsystem ist ebenfalls außerordentlich ineffektiv und Reformen sind dringend notwendig. So erreicht die Staatsanwaltschaft nur in zwei Prozent der Fälle im

---

56 Vgl. Sabet, Daniel: *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*, Washington, D.C. 2010, S. 251.

---

57 Vgl. Sabet, *Police Reform in Mexico*, S. 252.

58 *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap*, 1h 14 Min.

Zusammenhang mit OK eine Verurteilung.<sup>59</sup> Um die Effektivität des mexikanischen Justizapparates zu erhöhen, wurde 2008 durch den Kongress eine Justizreform verabschiedet, die bis 2016 in allen Bundesstaaten umgesetzt werden soll. Das bisherige Justizsystem galt nicht nur als ineffektiv, sondern darüber hinaus als Verursacher sozialer Probleme und Spannungen. Dies betrifft Bürger- und Menschenrechtsverletzungen gegenüber Angeklagten und Strafflosigkeit bestimmter Gruppen. Zu diesen Gruppen zählen politische und ökonomische sowie kriminelle Eliten, die aufgrund der verbreiteten Korruption zumeist straffrei ausgehen, aber auch einfache Kriminelle, da ihre Opfer oft nur ein geringes Vertrauen in die Fähigkeit des Justizsystems haben, ihre Rechte zu verteidigen und Straftaten deshalb nicht zur Anzeige bringen.<sup>60</sup> Die Anfälligkeit des Justizsystems gegenüber Korruption und Einschüchterung aber auch die häufigen Rechtsverletzungen wurden auf die starke Stellung der Richter zurückgeführt. Das bisherige Rechtssystem basierte auf dem spanischen, inquisitorischen System, nach dem Urteile lediglich aufgrund der Aktenlage gesprochen wurden, wobei Geständnisse oft erpresst waren.<sup>61</sup> Die Justizreform bringt umfassende Än-

derungen und gleicht die mexikanische Rechtsprechung stark der kontradiktionalen US-amerikanischen an: Einführung von mündlichen Verhandlungen und Geschworenengerichten, Stärkung der Rechte der Angeklagten beispielsweise durch die Unschuldsvermutung, die effektive Prüfung von Beweisen und eine angemessene Verteidigung. Dasselbe gilt für die Rechte der Opfer, Modifikationen von Polizeibehörden und ihrer Rolle in Kriminalermittlungen wie zum Beispiel Verbot unangemeldeter Hausdurchsuchungen und robustere Maßnahmen zur Bekämpfung der OK wie etwa die Einführung von Zeugenschutzprogrammen.<sup>62</sup> Außerdem sollen Eingriffe der Bundesbehörden in die bundesstaatliche Jurisdiktion möglich werden, sofern diese Menschenrechte verletzen.<sup>63</sup> Eine Befragung von Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern aus dem Jahr 2011 zeichnete ein recht positives Bild der Justizreform: 84% der Befragten zeigten sich zufrieden mit der Reform, wobei der Widerstand durch Richter am größten und durch Strafverteidiger am geringsten war. Bezogen auf die Arbeitseffektivität waren ebenso viele der Meinung, dass das neue System den Prozessverlauf beschleunigt. Es waren jedoch nur 47% davon überzeugt, dass die Reform helfen würde, Kriminalität zu reduzieren, während 34% dem widersprachen. Dafür waren 70% überzeugt, dass die Reform helfen würde, die Korruption im Justizapparat zu bekämp-

---

59 Vgl. Felbab-Brown, Vanda: Calderón's Caldrón: Lessons from Mexico's Battle Against Organized Crime and Drug Trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez and Michoacán, Brookings, Washington, D.C., 2011, S. 43.

60 Vgl. C. Ingram, Matthew/Ferreira, Octavio, Rodríguez/Shirk, David: Assessing Mexico's Judicial Reform. Views of Judges, Prosecutors, and Public Defenders, San Diego 2011, S. 4.

61 Vgl. Amnesty International: Länderkurzbericht Mexiko. <http://www.casa-amnesty.de/laender/mex/mex01.htm>, (13.06.2015).

---

62 Vgl. C. Ingram, Matthew; Ferreira, Octavio, Rodríguez; Shirk, David: Assessing Mexico's Judicial Reform. Views of Judges, Prosecutors, and Public Defenders, San Diego 2011, S. 12.

63 Vgl. Amnesty International: Länderkurzbericht Mexiko.

fen.<sup>64</sup> Sollte dies gelingen, hätte der mexikanische Staat ein wirksames Instrument, um gegen die Korruption in anderen Regierungsinstitutionen (allen voran der Lokalpolizei und Lokalverwaltung) vorzugehen. Allerdings verläuft die Reform bisher schleppend und wurde noch nicht in allen Bundesstaaten umgesetzt.

#### 4. Fazit

Das Fallbeispiel zeigt, dass Gruppierungen der OK tatsächlich in der Lage sind, die staatliche Präsenz aus einzelnen Gebieten zu verdrängen oder ihre Handlungsunfähigkeit herbeizuführen. Sie erreichen dies entweder indem sie staatliche Institutionen korrumpieren und einschüchtern oder indem sie sich als Ordnungsmacht in Arealen etablieren, die durch den Staat vernachlässigt wurden. Obgleich in den Veröffentlichungen zur Theorie der CRI häufig auf den territorialen Charakter dieses Phänomens verwiesen wird, stellt dieser Aspekt nicht die primäre Herausforderung dar. Die OK hat kein partikulares Interesse an der Kontrolle über ein Territorium und seine Bevölkerung. Sie ist räumlich und sektoral flexibel und strebt nach finanziellen Gewinnen. Sollte der staatliche Druck auf ein Territorium zu groß werden, wird sie ausweichen. Die beiden Kernherausforderungen einer CRI liegen in ihrer Fähigkeit, die Bindungen zwischen dem Staat und seiner Bevölkerung nachhaltig zu stören sowie dem politischen Kapital der OK. Gruppierungen der OK stören Bindungen, indem sie das staatliche Gewaltmonopol ablösen, sich als Ordnungsmacht und teilweise als Wohltäter

etablieren oder indem sie staatliche Legitimität untergraben. Politisches Kapital beziehen die Akteure einer CRI aus ihrer Fähigkeit, durch umfassende Gewaltanwendung die Wahrnehmung der Gesamtbevölkerung in Bezug auf die innere Sicherheit des Staates zu beeinflussen. Dies kann von einer Atmosphäre allgemeiner Unsicherheit bis zu unkontrolliertem Chaos reichen.

Zur Erreichung dieses Zieles können die Gruppierungen zumindest in dieser Region von umfangreichen Finanzmitteln aus ihren Geschäften sowie einem leichten Zugang zu Schusswaffen profitieren. Die CRI-Theorie führt die Stärke krimineller Gruppierungen zu einem großen Teil auf taktische und strategische Vorteile zurück und betrachtet die Ausbildung von CRIs als mögliches Szenario für einen großen Teil der Staaten weltweit. In den Beispielen wird meist auf Mexiko oder andere lateinamerikanische Staaten und gelegentlich auf Südafrika verwiesen. Eine Analyse Mexikos zeigt jedoch, dass das Handeln des betroffenen Staates einen deutlich größeren Einfluss auf die Entstehung einer CRI hat, als die Aktivitäten der OK selbst. Das außergewöhnlich harte Vorgehen in einem „Krieg gegen die Drogen“ hat das Gewaltniveau eskalieren lassen und dazu geführt, dass der Staat die Kontrolle über diese Eskalation verloren hat. Dabei hat die mexikanische Regierung oft zur Bekämpfung der Kriminalität Menschen- und Bürgerrechte missachtet. Mexiko weist – wie die gesamte Region – eine hohe Korruption innerhalb staatlicher Behörden auf. Dies führt dazu, dass Teile des Staatsapparates der OK

---

64 Vgl. Assessing Mexico's Judicial Reform. S. 15 ff.

gegenüber wohlgesonnen sind oder sogar selbst kriminell aktiv werden. Die Unfähigkeit ausufernde Gewalt zu kontrollieren, die Menschenrechtsverletzungen sowie die hohe Korruption untergraben die Legitimität eines Staates und führen dazu, dass ein großer Teil der Bevölkerung das Vertrauen in staatliche Institutionen verliert und kaum noch zwischen den beiden Konfliktparteien unterscheidet.

Die CRI-Theorie lehnt sich nicht nur semantisch an die bestehende *Insurgency*-Forschung an. Während sich bei einer traditionellen *Insurgency* der Staat und eine strukturierte Gruppierung, die ihn politisch ablösen will, gegenüberstehen, ist die Motivation einer CRI rein monetär geprägt. Bei der Bekämpfung einer CRI gilt es vielmehr, die Kontrolle über einen chaotischen kriminellen Markt wiederzugewinnen und das Verhalten krimineller Gruppen zu beeinflussen. Während konkrete *Insurgency*-Gruppierungen bekämpft werden können, steht bei der CRI eine Veränderung der Rahmenbedingungen für gewalttätiges Verhalten innerhalb eines Staates im Vordergrund. Dies stellt für die Strafverfolgungsbehörden eine äußerst kompliziertere Aufgabe dar. Hierbei die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen, fällt bei der Bekämpfung einer CRI hingegen leichter. Es kann vorkommen, dass *Insurgency*-Gruppierungen und der Staat (beziehungsweise die jeweils vertretenden Ideologien) um das Wohlwollen der Bevölkerung wetteifern. Die Gruppierungen einer CRI können dieser hingegen keine Perspektive anbieten. Hier kann der Staat nur durch eigenes Verschulden einen Legitimationsverlust erlei-

den indem er korrupt und ineffektiv handelt, Bürgerrechte verletzt oder Teile der Bevölkerung wirtschaftlich oder sozial ausgrenzt.

Trotz signifikanter Unterschiede teilen sie aber gemeinsame Dynamiken. Die Nähe der beiden Konfliktformen lässt sich empirisch beobachten und erschwert eine eindeutige Trennung der beiden Phänomene: CRI-Gruppierungen weisen Merkmale traditioneller *Insurgency*-Gruppierungen auf und arbeiteten in Südamerika zuweilen sogar eng mit solchen zusammen. Überdies ist es durchaus möglich, dass sich eine erfolgreiche CRI langfristig zu einer traditionellen *Insurgency* mit umfassenden politischen Ambitionen entwickelt und im Erfolgsfall einen ganzen Staat vereinnahmt (*state capture*).