

Polizeizusammenarbeit mit Mexiko – eine kritische Analyse

**Positionspapier der
Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko
vom
23. Januar 2012**

Polizeizusammenarbeit mit Mexiko – eine kritische Analyse

1. Einführung

Am 2. Mai 2011, anlässlich seines Staatsbesuchs in Mexiko, überraschte Bundespräsident Wulff die Öffentlichkeit und die Nichtregierungsorganisationen in Mexiko mit der Bekanntgabe eines in Verhandlung befindlichen Abkommens zur Sicherheitszusammenarbeit. Diese Absicht zum Abschluss eines solchen Abkommens wurde von Außenminister Westerwelle bei seinem Besuch in Mexiko Mitte Juli 2011 bekräftigt: „Wir wissen, dass Mexiko den Kampf gegen die großen Drogenkartelle mit rechtsstaatlichen Mitteln gewinnen will“, zitierte ihn das Handelsblatt vom 15. Juli.¹

Bilaterale Abkommen zur Polizeizusammenarbeit sind nicht unüblich. Sie existieren mit zahlreichen Ländern.² Allein sechs sollen sich zurzeit zur endgültigen Verabschiedung beim Bundesrat befinden. Bei dem geplanten Abkommen mit Mexiko geht es unter anderem um „den Austausch von Informationen über Straftäter, Hinterleute, Täterverbindungen, Strukturen von Tätergruppen, Tatzeiten, Tatorte, verletzte Strafnormen, getroffene Maßnahmen“ sowie um „operative Zusammenarbeit (...) gegebenenfalls mithilfe personeller/materieller Unterstützung“.³

Die Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko (DMRK) befürchtet, dass dieses Abkommen, das auf einen Entwurf des mexikanischen Außenministeriums vom Dezember 2010 zurückgeht⁴, der mexikanischen Regierung vor allem dazu dient, einen weiteren Beleg für ihre Glaubwürdigkeit als rechtsstaatlicher Partner zu präsentieren. Zwar wird selbst vom Auswärtigen Amt anerkannt, dass der Einsatz der mexikanischen Sicherheitskräfte mit

¹ Westerwelle sichert Hilfe im Drogenkrieg zu (Handelsblatt v. 15.7.2011 www.handelsblatt.com/politik/deutschland/westerwelle-sichert-hilfe-im-drogenkrieg-zu/4400378.html)

² Vgl. www.bundesrat.de/cln_235/nn_8336/DE/parlamentsmaterial/berat-vorg/suche-beratungsvorgaenge-node.html?__nnn=true unter Eingabe des Suchbegriffs „Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich“.

³ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/057/1705733.pdf> (Drucksache 17/5733, Frage 48).

⁴ Bundesregierung (2011): Antwort auf die Kleine Anfrage der Linksfraktion im Bundestag zu Sicherheits- und Rüstungskooperation mit Mexiko, [Hhttp://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708275.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708275.pdf).

gravierenden Menschenrechtsproblemen behaftet ist, doch ist die deutsche Politik nach wie vor bereit, sich auf die „Doppelstrategie“ der mexikanischen Regierung einzulassen. Das geschieht unter Verweis auf das offizielle Eingeständnis von Menschenrechtsverletzungen durch Polizei und Militär und die verbalen Zusicherungen, dass an der Verbesserung der Situation gearbeitet werde. Die deutsche Regierung argumentiert, dass der mexikanischen Regierung „the benefit of the doubt“ (Unschuldsvermutung) gewährt werden müsse. Dieses jahrelange Entgegenkommen gegenüber der mexikanischen Seite hat bislang jedoch keineswegs zu konkreten, für die betroffenen Bevölkerungsteile bzw. Personengruppen spürbaren Verbesserungen geführt.

Aus diesem Grund hat die DMRK schwerwiegende Bedenken gegen den Abschluss eines Abkommens zur Sicherheitszusammenarbeit und lehnt dieses ab. Erforderlich ist zum jetzigen Zeitpunkt vielmehr, dass Mexiko den Anforderungen an einen Rechtsstaat - insbesondere im Bereich Menschenrechte - nachkommt und in den Alltag umsetzt. Momentan klaffen die normierten Ansprüche und die Umsetzung noch weit auseinander.⁵

Die Bedenken der DMRK beziehen sich auf:

- die zahlreichen, systematischen Menschenrechtsverletzungen durch alle in Mexiko existierenden Polizeistrukturen, von der lokalen bis zur Bundesebene;
- die grassierende Korruption innerhalb der mexikanischen Polizei und
- den Einsatz des Militärs im Inneren, wobei aufgrund der gemischten Kommandos von Polizei und Militär Menschenrechtsverletzungen, die durch solche Einheiten verübt werden, hinsichtlich ihrer Verursacher (Polizei oder Militär) nicht unterscheidbar sind.
- Die nahezu vollständige Straffreiheit für Polizei- und Militärangehörige bei Menschenrechtsverletzungen, die Entführungen, Folter und extralegale Tötungen umfassen können.

In dem hier vorgelegten Positionspapier wird das Fehlen der notwendigen rechtsstaatlichen Verhältnisse im mexikanischen Alltag beschrieben.

⁵ Irene Khan, die frühere Generalsekretärin von Amnesty International, fasste ihre Eindrücke während ihres Besuchs im August 2007 nach einer längeren Unterredung mit Präsident Felipe Calderón wie folgt zusammen: "Mexiko hat eine zweigleisige Annäherung an das Thema Menschenrechte gewählt. Auf internationaler Ebene glänzt es, während es im eigenen Land bei der wirksamen Durchsetzung der Menschenrechte für alle Mexikaner scheitert." Vgl. Mexico: Amnesty International completes High Level Mission - President Calderon commits to human rights. News Service No 152, 7 August 2007 (AI Index AMR 41/048/2007 - Public).

2. Die Polizei in Mexiko

In Mexiko gibt es weder eine klar aufeinander abgestimmte Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Polizeistrukturen, die auf Bundes-, bundesstaatlicher und lokaler Ebene agieren, noch gibt es offizielle Angaben über die Zahl der im Einsatz befindlichen Polizisten (Sabet, 2010)⁶. Für 2007 nennt Sabet eine Gesamtzahl von etwas mehr als 368.000 und verweist darauf, dass sich die Zahl der Polizeikräfte auf Bundesebene von 11.000 im Jahr 2000 auf etwa 37.000 im Juni 2009 mehr als verdreifacht hat. Seit der Amtszeit von Ernesto Zedillo (1994-2000) löste eine Polizeireform die nächste ab, ohne dass es einen grundlegenden Wandel im *Modus operandi* gegeben hätte (Sabet, 2010). Im Gegenteil, der Autor beklagt eine schwindende Glaubwürdigkeit der nationalen Menschenrechtskommission (CNDH) in der jüngsten Dekade der PAN-Regierungen unter den Präsidenten Fox und Calderón.⁷ Er kritisiert den aktuell beschrittenen Weg, die lokalen Polizeikräfte unter Militärkommandos zu stellen, statt sie intern zu professionalisieren.

Die mexikanischen Polizisten haben keinerlei Rückhalt in der Bevölkerung und Bundespolizisten werden ganz bewusst in Gebieten fernab von ihrer Wohngegend eingesetzt.⁸ Diese Schwäche ist systemimmanent und besteht seit langem. Sie resultiert aus der traditionell repressiven Funktion der mexikanischen Polizei.⁹ Die unteren Ränge vieler Polizeieinheiten sind unterbezahlt – ein Nährboden für Korruption, die auch große Teile der mexikanischen Gesellschaft insgesamt durchdringt: Nach Schätzungen gab jeder mexikanische Haushalt im Jahr 2002 im Durchschnitt acht Prozent seines Einkommens für Bestechungsgelder aus.¹⁰ Auch wirkt die Praxis, Polizisten für durchgeführte Verhaftungen zu prämiieren,¹¹ der Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bevölkerung und Sicherheitskräften entgegen. Dies sind einige der Gründe, warum in Mexiko die Bevölkerung den Kontakt zur Polizei nach Möglichkeit vermeidet, was sich in entsprechenden Statistiken niederschlägt. Im Jahr 2010 erstatteten dem *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* zufolge von 78.000 befragten Bürgern 90% jener, die Opfer eines Verbrechens wurden,

⁶ Sabet, D. (2010): Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles. Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration. Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 23 S.

⁷ Die CNDH wurde ursprünglich 1989 als Abteilung des Innenministeriums gegründet und erhielt 1992 ihre gesetzliche Autonomie („Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos“ vom 29.6.1992). Erst mit der Verfassungsreform von 1999 erlangte sie ihre De facto-Unabhängigkeit von der Exekutive. Seither wird der Präsident der CNDH nicht mehr vom Staatspräsidenten, sondern vom Senat ernannt.

⁸ Uildriks, N. (2010): Mexico's unruly of law: implementing human rights in police and judicial reform under democratization. Lexington Books, Plymouth, UK, S. 132.

⁹ Uildriks a.a.O., S. 134.

¹⁰ Vgl. Reames, B. (2007): A Profile of Police Forces in Mexico. In: Cornelius, W.A. & Shirk, D.A.: Reforming the administration of justice in Mexico. University of Notre Dame Press, S. 209.

¹¹ Uildriks a.a.O., S. 155.

niemals eine Anzeige.¹² Es liegt auf der Hand, dass dieses Misstrauen der Bürger die Chancen von Verbrechensaufklärung und -bekämpfung dramatisch verschlechtert.

3. Menschenrechtsverletzungen

Es gibt zahlreiche Berichte mexikanischer und internationaler Menschenrechtsorganisationen über Menschenrechtsverletzungen durch Polizei und Militär.¹³ Dazu zählt u.a. die *Joint Submission*, die anlässlich des *Universal Periodic Review* von Mexiko im Rahmen der 4. Sitzung des UNO-Menschenrechtsrates im Februar 2009 von über 40 zivilgesellschaftlichen Organisationen eingereicht wurde.¹⁴ Diese Berichte stimmen in ihren Grundaussagen überein. Exemplarisch wird hier auf den am 9. November 2011 veröffentlichten Bericht von Human Rights Watch (HRW)¹⁵ Bezug genommen. Im Rahmen der über zweijährigen Recherchen wurden ein umfangreiches Aktenstudium und Hunderte von Interviews mit Sicherheitskräften, Regierungsmitarbeitern, Menschenrechtsverteidigern und Betroffenen durchgeführt. Der Bericht zieht Bilanz zu den Menschenrechtsverletzungen in fünf verschiedenen Bundesstaaten Mexikos.¹⁶

3.1. Folter

HRW verfügt über Beweise zu mehr als 170 Fällen von Folter, die sich auf alle fünf untersuchten Bundesstaaten verteilen. Das Ziel der Folter, die unter anderem in Schlägen, simuliertem Ersticken, simuliertem Ertränken, Elektroschocks und Scheinexekutionen bestand, war die Erlangung von Informationen über die organisierte Kriminalität und das Erzwingen von Geständnissen, die zugleich dazu dienen, vorangegangenen Polizeimissbrauch zu vertuschen. Bei nahezu allen Folteropfern wurden mehrere dieser Foltertechniken nacheinander oder gleichzeitig angewendet. Die Ausübung von Folter wurde für sämtliche Strukturen der Sicherheitskräfte nachgewiesen, die an der Bekämpfung des Drogenhandels beteiligt sind – Armee, Marine, Bundespolizei, die Polizei der Bundesstaaten, örtliche und ministerielle Polizei. Aus den Analysen zeichnet sich ein allgemeines Muster für die Anwendung von Folter ab: Folter kommt überwiegend während eines zeitlich begrenzten gewaltsamen Verschwindenlassens (siehe Abschnitt 3.2) zur Anwendung. Trotz vorhandener nationaler Gesetzgebung zur Verhinderung und Bestrafung von Folter, ein-

¹² www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/envipe/ENVIPE2011_Informe_operativo.pdf.

¹³ Vgl. u.a.: Amnesty International: 'Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system' (2007): <http://amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf>"

¹⁴ Universal Periodic Review – Mexico.
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MXSession4.aspx>

¹⁵ Human Rights Watch (2011): Neither Rights Nor Security. Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's "War on Drugs". <http://www.hrw.org/reports/2011/11/09/neither-rights-nor-security-0>

¹⁶ Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Tabasco.

schließlich einer entsprechenden Verfassungsreform im Jahr 2008, ist Folter in Mexiko omnipräsent.

Bereits im Jahr 2009 kamen die oben erwähnten 40 zivilgesellschaftlichen Organisationen zu der Schlussfolgerung, dass Folter eine systematische, allgemeine, straffreie Praxis ist und dass der politische Wille fehlt, Fälle von Folter zu untersuchen.¹⁷ HRW musste feststellen, dass jene Beamten, die eigentlich für die Verhinderung von Folter zuständig gewesen wären, im günstigen Fall passive Beobachter und im schlimmsten Fall aktive Teilnehmer an der Folterpraxis waren. In keinem der über 170 dokumentierten Fälle kam es zu einer Verurteilung der Folterer. In den meisten Fällen wurde trotz eingereicherter Beschwerden und zwingender Beweise nicht einmal eine Untersuchung veranlasst. Zur Vertuschung von Folterfällen werden im HRW-Bericht detaillierte Angaben zur Komplizenschaft von Richtern, Staatsanwälten und Medizinern gemacht (letztere sind für die Erstellung von Gutachten über den physischen Zustand der Inhaftierten verantwortlich). Die Zahl der Beschwerden über Folter ist allein bei der Nationalen Menschenrechtskommission von 330 im Jahr 2006 auf 1.161 im Jahr 2010 gestiegen. Dabei dürfte die Dunkelziffer aus Angst vor Vergeltung enorm sein, zumal bereits normale Verbrechen nur selten angezeigt werden (siehe Abschnitt 2).

3.2. Gewaltsames Verschwindenlassen

Die Praxis des gewaltsamen Verschwindenlassens hat in Mexiko eine lange Tradition und manifestiert sich in dauerhaftem Verschwindenlassen von Personen, was besonders für die Periode des so genannten „Schmutzigen Krieges“ in den 1970er Jahren bekannt wurde. Außerdem kommt es besonders in den letzten Jahren gehäuft zum zeitweiligen Verschwinden für mehrere Tage oder Wochen, während derer die Opfer oftmals gefoltert werden.

In seiner zweijährigen Recherche hat HRW 39 Fälle von Verschwindenlassen dokumentiert, bei denen es schwerwiegende Beweise für eine Beteiligung von Sicherheitskräften gibt. Staatliche Funktionäre, die von Angehörigen oder Bekannten der Opfer kontaktiert wurden, bestritten unter Missachtung der Aussagen von Augenzeugen der Entführungen, dass die betreffenden Personen verhaftet worden seien bzw. sich in Haft befänden. Dabei wiegt schwer, dass in 24 der 32 mexikanischen Bundesstaaten "gewaltsames Verschwindenlassen" nicht unter Strafe gestellt ist.¹⁸

¹⁷ S. Fn. 14.

¹⁸ Human Rights Watch, a.a.O, S. 6.

Über die von HRW dokumentierten Fälle hinaus gibt es übereinstimmende Hinweise von anderen Organisationen, dass diese Praxis im gesamten Land immer häufiger zum Einsatz kommt. Die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zum gewaltsamen Verschwindenlassen hielt sich vom 18.-31. März 2011 in Mexiko auf und verweist in ihrem Bericht¹⁹ auf Schätzungen ziviler Menschenrechtsorganisationen, dass seit 2006 mehr als 3.000 Personen verschwunden sind. Nach Einschätzung dieser Arbeitsgruppe wird die 2008 beschlossene Justizreform wirkungslos bleiben, wenn Polizei und Staatsanwälte nicht entsprechend „ausgerüstet, ausgebildet und angemessen beaufsichtigt“ werden. Es wird darauf verwiesen, dass vier Jahre nach Verabschiedung der Justizreform nur sieben der 32 Bundesstaaten (die Hauptstadt mitgezählt) ihre polizeilichen und gerichtlichen Regeln entsprechend angepasst haben, und dass das neue System selbst auf Bundesebene noch nicht eingeführt wurde. HRW verweist darauf, dass in einer Reihe von Bundesstaaten Gegenreformen verabschiedet wurden, mit denen die 2008er Justizreform praktisch unterlaufen wird, so dass zwei einander widersprechende juristische Rahmen parallel existieren.²⁰ Die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen formulierte 35 Empfehlungen an die mexikanische Regierung. Dazu gehört die Abschaffung des 2008 geschaffenen *arraigo*, d.h. die Möglichkeit Personen bis zu 80 Tagen ohne Haftbefehl festzuhalten, was nach Ansicht der Arbeitsgruppe das gewaltsame Verschwindenlassen begünstigt. In dem Bericht wird auf die besondere Gefährdung von Minderjährigen, Frauen, Migranten/innen, Menschenrechtsverteidigern/innen, Journalisten/innen, sozialen und Gewerkschaftsaktivisten/innen verwiesen. So wurden laut Nationaler Menschenrechtskommission 11.333 Migranten/innen allein in den sechs Monaten von April bis September 2010 entführt. In 1.009 Fällen ist die Beteiligung von Polizisten einer der drei Ebenen bzw. von Beamten der Migrationsbehörde (INM) dokumentiert.

Ein im Dezember 2011 erschienener Beitrag des *North American Congress on Latin America* (NACLA) befasst sich mit der Existenz von Geheimgefängnissen in Mexiko.²¹ Jüngste Zeugenaussagen erhärten den seit längerem existierenden Verdacht ihrer Existenz sowie ihrer Verteilung über das gesamte Land. Sie werden jeweils für mehrere Monate an wechselnden Orten errichtet und dann wieder verlegt. Sie befinden sich in Motels, auf unbenutzten Messegeländen oder auf Ranches. „Wir wissen nicht wie viele es sind, aber wir können sagen, wer sie betreibt – das organisierte Verbrechen, die mexikanische Armee und die Marine“, heißt es in dem Bericht. Und weiter: „Dort, wo es Geheimgefängnisse gibt, gibt es auch Paramilitärs, und wo es Paramilitärs gibt, gibt es Todesschwadronen. Im Mexiko von heute haben wir es mit dieser Triade zu tun.“

¹⁹ United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances concludes visit to Mexico (31.März 2011)
<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10907&LangID=E>

²⁰ Human Rights Watch, a.a.O, S. 18.

²¹ Clandestine Detention Centers in Mexico (14.12.2011)
<https://nacla.org/news/2011/12/14/clandestine-detention-centers-mexico>

3.3. Extralegale Tötungen

HRW bezweifelt die Korrektheit der von Präsident Calderón verkündeten Zahl²², dass nur ein Prozent der 35.000 offiziell anerkannten Toten des „Kriegs gegen den Drogenhandel“ unschuldige zivile Opfer gewesen sein sollen.²³ Dabei räumt HRW ein, dass der Gebrauch von tödlicher Gewalt in Notsituationen, d.h. zum Schutz des Lebens von Sicherheitskräften oder dritten Personen gerechtfertigt sein kann. Die Korrektheit der Behauptung, dass 90% der Toten auf Konflikte zwischen den Kartellen bzw. auf bewaffnete Konfrontationen zwischen kriminellen Banden und Sicherheitskräften zurückzuführen seien, wird jedoch von HRW ernsthaft in Zweifel gezogen. Der Mangel an kriminalistischen Untersuchungen und die verbreitete Praxis, Manipulationen am Tatort vorzunehmen, führen zu der Schlussfolgerung, dass eine bedeutende Zahl extralegaler Tötungen niemals berichtet wird (hinzu kommt die Exekution gewaltsam Verschwundener – siehe Abschnitt 3.2). HRW liegen in 24 Fällen sichere Beweise für extralegale Tötungen vor. Ein Teil der Opfer starb unter Folter, ein anderer Teil wurde an Straßensperren in Situationen erschossen, bei denen der Gebrauch von Schusswaffen nicht gerechtfertigt war. In anderen Fällen wurden Personen unter Anwesenheit von Zeugen durch die Polizei verhaftet und tauchten später als Leichen auf.²⁴ Im vorangegangenen Abschnitt wurde auf die Zunahme von gewaltsamem Verschwindenlassen und auf die enge Verquickung von diesem Phänomen mit Folterung und Ermordung der Opfer verwiesen.

Bezeichnend ist, dass öffentliche Bekenntnisse zur Durchführung extralegaler Tötungen, so zum Beispiel da von Ex-Brigadegeneral Carlos Villa Castillo,²⁵ ohne juristische bzw. disziplinarische Konsequenzen bleiben. Mehr noch, Castillo avancierte nach diesem Bekenntnis vom Sicherheitschef der Stadt Torreón (Bundesstaat Coahuila) zum Sicherheitschef des Bundesstaates Quintana Roo.

²² Segunda intervención del Presidente en Diálogo por la Seguridad con representantes de asociaciones religiosas (4.08.2010).
<http://www.presidencia.gob.mx/2010/08/segunda-intervencion-del-presidente-en-dialogo-por-la-seguridad-con-representantes-de-asociaciones-religiosas/>

²³ Human Rights Watch, a.a.O, S. 161. Nach jüngsten Angaben spricht die Regierung von über 47.000 Toten im Kampf gegen die Drogen (vgl. die spanische Tageszeitung El País vom 11.01.2012 "El Gobierno mexicano contabiliza 47.515 asesinatos por la lucha de Calderón" – http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/11/-actualidad//1326317916_963041.html)

²³ Human Rights Watch, a.a.O, S. 165

²⁴ Human Rights Watch, a.a.O, S. 165

²⁵ Martínez, S.: Si agarro a un *zeta* lo mato; para que interrogarlo?: jefe policiaco; La Jornada v. 13.3.2011

4. Gemischte Operationen

Auf die Problematik der systeminhärenten Straflosigkeit beim mexikanischen Militär wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen.²⁶ Der Begriff der „systeminhärenten Straflosigkeit“ wird hier deshalb verwendet, weil Artikel 57 des mexikanischen Militärgesetzbuches vorschreibt, dass auch dann die Militärgerichtsbarkeit anzuwenden ist, wenn Militärangehörige Verbrechen gegen Zivilpersonen begangen haben. Diese Auslegung verstößt gegen internationales Recht, wie in mehreren Urteilen des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (CIDH) festgestellt wurde. Zwar entschied der Oberste Mexikanische Gerichtshof am 12. Juli 2011, dass Menschenrechtsverletzungen künftig auch vor zivilen Gerichten verhandelt werden können. Der „*track record*“ der mexikanischen Politik und Justiz bezüglich der fehlenden Umsetzung solcher Urteile gibt jedoch allen Anlass, an der praktischen Anwendung dieses Urteils zu zweifeln, so lange vom juristischen Alltag nicht das Gegenteil bewiesen wurde.

Mit dem Beginn der *Joint Operations* in den Bundesstaaten Nuevo León, Tamaulipas und Chihuahua in den Jahren 2007 und 2008, dehnte sich das Problem der „systeminhärenten Straflosigkeit“ auf die Polizeikräfte aus. Diese gemeinsamen Kommandos von Polizei und Militär stehen unter militärischem Kommando, so dass die Handlungen von Militär und Polizei praktisch nicht mehr unterscheidbar sind. Hinzu kommt, dass viele niedrige und mittlere Positionen bei der Polizei mit ausgeschiedenen Militärangehörigen besetzt werden, ohne dass diese auf Polizeiaufgaben vorbereitet wurden. Im April 2009 wurde von der Regierung Calderón eine Reform des 2005 unter Präsident Vicente Fox verabschiedeten Gesetzes zur Nationalen Sicherheit („*Ley de Seguridad Nacional*“) vorgeschlagen. Dieses bislang noch nicht verabschiedete Gesetz ist aus Sicht zahlreicher Menschenrechtsorganisationen bedenklich,²⁷ weil es zu einer dauerhaften Normalisierung des Einsatzes der Armee im Landesinneren und damit vermutlich auch zu einer Permanenz der gemischten Kommandos bei gleichzeitig fehlender demokratischer Kontrolle führen würde.

²⁶ Ist der Export von Rüstungsgütern nach Mexiko mit den geltenden Richtlinien vereinbar? (19.10.2011)
http://www.mexiko-koordination.de/component/docman/doc_download/113-ruestungsexporte-und-menschenrechte-in-mexiko-19102011.html?Itemid=53

²⁷ „Carta abierta a diputadas y diputados sobre la Ley de Seguridad Nacional“. Mexiko, 21. April 2011. Unterzeichner sind u.a.: Academia Mexicana de Derechos Humanos A.C. (AMDH), Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C., Asociación de Familiares de Detenidos – Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos, A.C. (AFADDEM), Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, A.C. (FrayBa), FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, A.C. 9 i(dh)eas – Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., INCIDE – Social, A.C., Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD), Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), Clara Jusidman, Elena Azaola Garrido, Gloria Ramírez, Mariclaire Acosta, Miguel Sarre, John M. Ackerman, Rodrigo Olvera Briseño.
[http://www.cmdpdh.org/docs/Carta%20LSN%20-%20Comisiones%20dictaminadoras%20\(22-04-11\).pdf](http://www.cmdpdh.org/docs/Carta%20LSN%20-%20Comisiones%20dictaminadoras%20(22-04-11).pdf)

5. Korruption

Korruption ist eine verbreitete Erscheinung in Mexikos Polizeistrukturen²⁸ und betrifft nicht nur die unteren, schlecht bezahlten Ränge. Niels Uildriks vom *Institute for Safety, Security and Crisis Management* in Den Haag (2010) verweist darauf, dass die unteren Ränge der Polizei zugleich Täter und Opfer der „zügellosen Korruption des gesamten Systems“ sind, wobei ein großer Prozentsatz der von den unteren Dienstgraden empfangenen Bestechungsgelder die Hierarchie hinauf fließen und Polizeioffiziere an der Spitze der Pyramide davon profitieren. Die Vorgesetzten erwarten von ihren Untergebenen zum Beispiel die Zahlung von Schmiergeldern für die Zuteilung neuer Kleidung bzw. Ausrüstung oder dafür, am Ende des Arbeitstages nach Hause gehen zu dürfen. Nach Ansicht von Uildriks herrscht nicht nur ein starker institutionalisierter Anreiz zur Korruption, sondern die Korruption ist zugleich ein Fundament für die herrschende Straflosigkeit bei den Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei. Zudem erzeugt sie ein weit verbreitetes Misstrauen der Polizisten untereinander. Die Mehrzahl der von Uildriks befragten Polizisten betrachten ihre Vorgesetzten als korrupt. Neben der durch Korruption erzeugten Straflosigkeit und den daraus folgenden fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen, stellt diese einen wichtigen Grund für die Ineffektivität der Polizei dar. Insofern verdient das im nachstehenden Abschnitt beschriebene Modell besondere Beachtung.

6. Eine Alternative: Die *Policia Comunitaria* im Bundesstaat Guerrero

Die *Policia Comunitaria* (Gemeindepolizei), die bislang nur in einem relativ kleinen Teil des Bundesstaates Guerrero aktiv ist, entstand im Jahr 1995 in den Regionen *Costa Chica* und *Montaña* von Guerrero, um gegen das dort herrschende Klima von Gewalt und Unsicherheit vorzugehen. Die Korruption der Beamten der regulären Polizei und die Schwierigkeiten beim Zugang zum Justizsystem hatten dazu geführt, dass die Bevölkerung dem Justizapparat und der Polizei stark misstraute. Hier kam es – im Ergebnis eines umfangreichen Prozesses von Entscheidungsfindungen in Versammlungen der Gemeinden und der Regionen – zur Gründung der *Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias* (CRAC). Ziele der CRAC sind die Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit, das Walten von Gerechtigkeit und die Umerziehung von Straftätern.²⁹

Ursprünglich hatten die von den indigenen Me'Phaa, Na Savi, Nahua und mestizischen Gemeinden gebildeten Polizeieinheiten den Auftrag, auf Wegen zu patrouillieren, vorbeu-

²⁸ Vgl. Sabet (2010), a.a.O., S.5 und Uildriks, N. (2010), a.a.O., S. 147-157.

²⁹ Eine ausführlichere Beschreibung ist dem 2007 erschienenen Bericht „Menschenrechtsverteidiger im Bundesstaat Guerrero“ von Peace Brigades International zu entnehmen, siehe: http://www.pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Verteidiger_Guerrero_PBI_Mexico_DEU.pdf auf dem die vorliegende Darstellung fußt.

gend einige Viertel zu bewachen sowie Versammlungen und öffentliche Veranstaltungen zu schützen. Dadurch konnte die Kriminalitätsrate deutlich verringert werden. Später stellte sich die Frage, wie man angesichts der Korruption in der regulären Justiz mit den festgenommenen mutmaßlichen Straftätern umgehen sollte. Das veranlasste die Bevölkerung, die CRAC mit der Rechtsprechung und der Verwaltung der Justiz zu beauftragen, während die Polizeieinheiten den Schutz und die Patrouillen übernahmen. Bei dieser Vorgehensweise ist die von Mexiko im Jahr 1990 ratifizierte Konvention 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum Schutz der indigenen Völker, insbesondere der Artikel 9, relevant.³⁰ Trotz gelegentlicher Konflikte wurde und wird diese Vorgehensweise gut aufgenommen, und es gab sogar Unterstützung von Seiten des Staates: Ausbildung durch das Innenministerium und die mexikanische Armee, Ausstattung mit Waffen durch den Gouverneur, Registrierung der Waffen bei der Armee und die Anerkennung sowie Unterstützung durch die Gemeindeverwaltungen.

Zu Konflikten mit den staatlichen Stellen, einschließlich Verhaftungen von Mitgliedern der Gemeindepolizei im Jahr 2002 kam es, als die CRAC mit der Rechtsprechung begann. Doch durch Verhandlungen konnten diese Konflikte beigelegt werden. Auch der damalige Gouverneur Zeferino Torreblanca musste trotz gelegentlicher Spannungen anerkennen, dass die Gemeindepolizei durch ihren Organisationsprozess und durch ihre Erfolge in den Gemeinden in den letzten Jahre weiter an Legitimität gewonnen hat. Sogar ein Einfluss auf die Strukturen des Bundesstaates war zu verzeichnen. Die Effizienz und die Erfolge der Gemeindepolizei bilden einen starken Kontrast zu der immer deutlicher werdenden Krise der Staatsapparate. Das Projekt basiert auf dem Einsatz von 700 Gemeindepolizisten und kommt insgesamt etwa 300.000 Personen indigener und mestizischer Gemeinden zugute.³¹

7. Fazit

Mexikanische Spitzenpolitiker bedienen sich einer gefährlichen Rhetorik. Die Menschenrechtsverletzungen werden von offizieller Seite völlig ungenügend untersucht und die Klagen von Opfern von Menschenrechtsverletzungen werden als „falsche Vorwürfe“ abgetan. Die Komplizenschaft zwischen einem Teil der Sicherheitskräfte und der organisierten Kriminalität wird kaschiert, andererseits werden Menschenrechtsverteidiger/-innen von Regie-

³⁰ ILO-Konvention 169, Art.9 Abs. 1 besagt: 1. Soweit dies mit der innerstaatlichen Rechtsordnung und den international anerkannten Menschenrechten vereinbar ist, sind die bei den betreffenden Völkern üblichen Methoden zur Ahndung der von Angehörigen dieser Völker begangenen strafbaren Handlungen zu achten.

Vgl. <http://www.ilo169.de/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=31> .

³¹ Gasparello, G (2009): Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía, Política y Cultura, No. 32, S. 61-78; S. 67f., UAM, Xochimilco.
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26711870004>

rungsvertretern in diffamierender Weise der Zusammenarbeit mit derselben beschuldigt.³² Präsident Calderón selbst benutzt einerseits die rhetorische Floskel von Menschenrechten als „zentrale Prämisse“ seiner Regierungsstrategie, und drückt andererseits Frust darüber aus, immer wieder Beschwerden über Menschenrechtsvergehen von Militärs zu hören, die „nicht wahr“ seien.³³

Die Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko betrachtet die mexikanischen Bemühungen um zwischenstaatliche Abkommen im Sicherheitsbereich als Teil der außenpolitischen Imagepflege und hat wegen der hier beschriebenen systematischen und umfangreichen Menschenrechtsverletzungen durch mexikanische Polizeikräfte schwerwiegende Bedenken gegen ein solches Abkommen. Aufgrund der "zügellosen Korruption des gesamten Systems", wie es Niels Uildriks vom *Institute for Safety, Security and Crisis Management* in Den Haag bezeichnete³⁴, dürften, von Menschenrechtsaspekten abgesehen, auch die fachlichen Ziele eines solchen Sicherheitsabkommens zum Scheitern verurteilt sein. Wenn ein Mindestmaß an Korruptionsfreiheit die Grundvoraussetzung für den Abschluss eines solchen Abkommens darstellt, wie in einer Besprechung mit Vertretern der Bundesregierung am 24. Oktober 2011 zum Ausdruck gebracht wurde, dann verbietet sich ein solches Abkommen zum gegenwärtigen Zeitpunkt von selbst.³⁵

8. Empfehlungen der Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko

Die Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko rät der Bundesregierung zur Ablehnung eines Sicherheitsabkommens zwischen Deutschland und Mexiko. Vielmehr sieht sie zum jetzigen Zeitpunkt den richtigen Weg darin, von der mexikanischen Regierung einen Politikwandel in Sachen Menschenrechte zu verlangen.

³² Vgl. Aussage des mexikanischen Marineministers Mariano Francisco Saynez Mendoza im Beisein von Staatspräsident Calderón am 26.7.2011: "Los grupos delictivos tratan de manchar el prestigio y el buen nombre de las instituciones utilizando grupos ciudadanos que mediante engaños pretenden que caigan en el juego perverso de los criminales ya que al utilizar la bandera de los Derechos Humanos intentan dañar la imagen de las instituciones con el fin malévolo de obstruir la participación de las mismas en su contra y así tener el campo abierto a su maldad". - "Kriminelle Banden versuchen das Prestige und den guten Ruf der [staatlichen] Institutionen zu besudeln, indem sie sich bürgerlicher Gruppierungen bedienen, die unter Vortäuschungen auf das perverse Spiel der Kriminellen hereinfallen sollen, mit dem Banner der Menschenrechte den Institutionen Schaden zuzufügen, in der böswilligen Absicht, ihre Beteiligung daran zu verschleiern und damit das Feld ihrer Verruchtheit zu öffnen". Vgl.: « Delincuentes usan como bandera los derechos humanos », <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/2e84e5d70f325a7d529744fdab9574fd>.

³³ Human Rights Watch, a.a.O, S. 10

³⁴ Uildriks a.a.O., S. 150.

³⁵ Das Gespräch am 24.10.2011 zwischen Vertretern diverser Bundesministerien und zivilgesellschaftlichen Organisationen fand auf Einladung des Diakonischen Werkes und des Deutschen Instituts für Menschenrechte statt.

Die deutsche Regierung sollte:

- Unter Bezugnahme auf die Menschenrechtsklausel im Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Mexiko innerhalb der EU auf die Einführung von transparenten *Benchmarks* drängen, sowie auf die Etablierung von Mechanismen zur Überprüfung der Erreichung dieser *Benchmarks*.
- Den europäischen Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger/-innen noch mehr Nachdruck vor Ort verleihen, indem beispielsweise Gerichtsverfahren häufiger begleitet werden, Fälle von Menschenrechtsverletzungen regelmäßig thematisiert, und Informationsveranstaltungen über die Inhalte der Leitlinien in alle Bundesstaaten getragen werden.
- alternative Modelle der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, wie beispielhaft im Abschnitt 6 beschrieben, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen.
- für ihre Menschenrechtspolitik gegenüber Mexiko konkrete Prioritäten öffentlich definieren und deren Erreichung überprüfen:

9. Indikatoren für einen Politikwandel in Mexiko

Im Folgenden benennen wir Eckpunkte, an denen ein zukünftiger Politikwandel der mexikanischen Regierung in Sachen Menschenrechte abgelesen werden könnte. Sie reflektieren zum großen Teil Empfehlungen von Human Rights Watch an die mexikanische Regierung. Im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik gegenüber Mexiko sollte die deutsche Regierung Maßnahmen einfordern, vor Ort überprüfen und ihre Wirkung in Gesprächen mit Vertretern der Zivilgesellschaft verifizieren, durch die diese Indikatoren erreicht werden:

Einen Politikwandel in Sachen Menschenrechte leitet die mexikanische Regierung ein, wenn

- mit sofortiger Wirkung auf Urteile verzichtet wird, die auf erzwungenen Geständnissen basieren. Dabei müssen die Richter den Staatsanwälten die Pflicht der Beweiserbringung dafür auferlegen, dass die Geständnisse mit legalen Mitteln erlangt wurden;
- Geständnisse nicht anerkannt werden, die erlangt wurden, bevor die Beschuldigten einem Richter vorgeführt wurden;
- von den Ministern von Armee und Marine, dem Direktor der Bundespolizei sowie den Polizeichefs der anderen Polizeistrukturen Direktiven verabschiedet werden, in denen alle Sicherheitskräfte zum sofortigen Transfer von Verhafteten an einen zivilen Richter verpflichtet werden;

- die Festnahmemöglichkeit des „arraigo“ mit sofortiger Wirkung in der Gesetzgebung des Bundes und der Bundesstaaten abgeschafft wird;
- Regierungsvertreter gegenüber Menschenrechtsverteidiger/-innen bzw. gegenüber von Opfern von Menschenrechtsverletzungen jegliche herablassenden oder diffamierenden Äußerungen unterlassen.
- die Praxis der Nationalen Menschenrechtskommission unterbunden wird, Fälle von Menschenrechtsverletzungen unmittelbar nach dem Aussprechen einer Empfehlung zu schließen, ohne zu überprüfen ob der Empfehlung Rechnung getragen wurde.

Stuttgart, 23. Januar 2012

**Unterzeichner des Positionspapiers der
Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko**

Amnesty International (Deutsche Sektion), Brot für die Welt, CAREA e.V., Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie/Hamburg, FIAN Deutschland, Menschenrechtsreferat des Diakonischen Werkes der EKD, Initiative Mexiko (INIMEX), Mexiko-Initiative Köln/Bonn, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Missionsprokur der deutschen Jesuiten, Missionszentrale der Franziskaner, Ökumenisches Büro für Frieden und Gerechtigkeit e.V., Pax Christi (Solidaritätsfonds Eine Welt) und Promovio e.V.



Sekretariat Blumenstr. 19 70182 Stuttgart
 fon: +49 - (0)711 - 248 397 28 fax: +49 - (0)711 - 248 397 22 mail:mexmrkoordination@gmx.de