



STUDIE

Verschwinden-lassen in Mexiko

Ein systematisch begangenes Verbrechen

Über die Autorin

Die Politikwissenschaftlerin **Dr. Christiane Schulz**, geboren 1966, ist freiberufliche Beraterin für Menschenrechtsfragen. Ihr Arbeitsschwerpunkt liegt in der Beratung und Begleitung von Nicht-Regierungsorganisationen im Themenbereich Menschenrechte und Konflikttransformation.

Bis 2012 war Christiane Schulz Regional Koordinatorin im Team Menschenrechte bei Brot für die Welt und in diesem Rahmen Gründungsmitglied der Deutschen Menschenrechtskoordination Mexiko. Zuvor arbeitete sie u. a. als internationale Menschenrechtsbeobachterin für Peace Brigades International in Guatemala.

Impressum

Brot für die Welt
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Telefon: +49 30 65211 0
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Autorin Christiane Schulz
Redaktion Ellen Köhrer, Melanie Bleil,
Carola Hausotter, Catharina Köhler
V.i.S.d.P. Klaus Seitz
Fotos Ina Riaskov
Layout János Theil
Druck die UmweltDruckerei, Hannover
Art. Nr. 129 502 690

Spenden

Brot für die Welt
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.
Bank für Kirche und Diakonie
IBAN DE10 1006 1006 0500 5005 00
BIC GENODED1KD

2. Ausgabe, aktualisiert und
überarbeitet, April 2018

Mitglied der
actalliance

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
1 Die Eskalation der Gewalt in Mexiko.....	5
Die direkte Beteiligung staatlicher Akteure	6
Die Missachtung der staatlichen Schutzpflicht	6
Die Verletzung der Gewährleistungspflicht	7
2 Gewaltsames Verschwindenlassen als besonderes Problem in Mexiko	8
Definitionen und Erläuterungen	8
Verschwindenlassen: vom Einzelfall zur systematischen Praxis	8
Tätergruppen	9
Opfergruppen	10
Die Folgen von gewaltsamem Verschwindenlassen	11
3 Gesetzliche Grundlagen	13
4 Institutionelle Voraussetzungen.....	15
5 Straflosigkeit: integraler Bestandteil der Praxis gewaltsamen Verschwindenlassens ...	16
6 Mexikos internationale Verpflichtungen	18
Fazit	20
Empfehlungen	22
Empfehlungen an die mexikanische Regierung	22
Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung	22
Empfehlungen an die Europäische Union	23
Abkürzungsverzeichnis.....	24
Literaturverzeichnis.....	25

Vorwort

Mexiko brach im Jahr 2017 einen traurigen Rekord: Über 26.000 Menschen starben eines gewaltsamen Todes, das sind über 70 Menschen am Tag. Ein so gewalttätiges Jahr hat es seit 20 Jahren nicht mehr gegeben.

Mexiko bleibt trotz dieser Gewaltexzesse ein sehr wichtiger Kooperationspartner für Deutschland. Das Land ist der wichtigste Handelspartner Mexikos in der EU.

Allerdings kann auch die deutsche Regierung die in Mexiko existierende Menschenrechtskrise nicht ignorieren. Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Gabriel trafen sich während ihrer Besuche in Mexiko im Jahr 2017 mit Menschenrechtsorganisationen und gefährdeten Journalisten und Journalistinnen. Dabei wurden sie über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und die Beteiligung von staatlichen Sicherheitskräften in einer Vielzahl von Fällen informiert.

Das sogenannte Verschwindenlassen stellt in diesem Zusammenhang ein besonders schweres Verbrechen mit weitreichenden Folgen für die Opfer und die Familienangehörigen dar. Die vorliegende Studie erläutert das Ausmaß und die Dimension des Verschwindenlassens in Mexiko.

In der deutschen und internationalen Politik ist spätestens seit dem Verschwinden von 43 mexikanischen Studenten, am 26. September 2014 in Iguala, im Bundesstaat Guerrero, bekannt, worauf mexikanische Menschenrechtsorganisationen seit vielen Jahren aufmerksam machen: Immer wieder werden in Mexiko Menschen entführt, gefoltert und ermordet oder willkürlich festgenommen und außergerichtlich hingerichtet. Viele tausende Menschen werden zu Opfern des Verschwindenlassens.

Neben Banden der organisierten Kriminalität sind häufig auch staatliche Instanzen in die Verbrechen verwickelt und teilweise sogar unmittelbar daran beteiligt. Strafverfolgung und Verurteilung drohen den Täterinnen und Tätern selten: Die Regel ist, dass sie straflos bleiben. Für Mexiko gilt eine Straflosigkeitsquote von über 98 Prozent.

Aufgrund des großen nationalen und internationalen Drucks infolge der Übergriffe vom 26. September 2014 ließ die Regierung eine international besetzte Expertenkommission ins Land, die zur Aufklärung des Falles beitragen sollte. In ihrem zweiten Bericht erläutert die Kommission die zahlreichen rechtsstaatlichen Defizite im Land, die zu einem solchen Ausufern des Verbrechens beigetragen haben. Eine der Empfehlungen lautete, dass Mexiko ein Gesetz zur Bekämpfung des Verbrechens Verschwindenlassen verabschieden sollte. Unter

Beteiligung der Organisationen von Familienangehörigen kam ein entsprechender Entwurf zustande und das Gesetz konnte 2017 verabschiedet werden. Es soll dazu beitragen, dass die Strafverfolgung von Täterinnen und Tätern verbessert sowie schnelle, unbürokratische Hilfe für Angehörige organisiert wird, und dass eine kompetente und objektive Rechtsprechung zur Bekämpfung des Verbrechens beiträgt.

Die Familienangehörigenverbände werden die Umsetzung des Gesetzes kritisch begleiten und rufen die internationale Gemeinschaft dazu auf, sie dabei zu unterstützen.

Der Fortgang der Implementierung des neuen Gesetzes wird ab dem Jahr 2018 zum Gradmesser dafür, inwieweit die mexikanische Regierung gewillt ist, dem Verbrechen des Verschwindenlassens wirksam entgegenzutreten und sich zu den Ausmaßen der Verbreitung zu bekennen.

Brot für die Welt und Misereor arbeiten seit vielen Jahren mit Menschenrechtsorganisationen in den Bundesstaaten Chi-huahua, Nuevo Leon, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Chiapas und Mexiko-Stadt zusammen. Auch die Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko hat das Verschwindenlassen in Mexiko seit 2013 zu einem ihrer Schwerpunktthemen erklärt. So soll die internationale Aufmerksamkeit auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in Mexiko verstärkt und der außenpolitische Druck erhöht werden.

Die vorliegende Publikation stellt das Verbrechen Verschwindenlassen in Mexiko mit seinen Handlungs-, Opfer- und Tätermustern und die Straflosigkeit dar. Sie ist eine der wenigen umfassenden deutschsprachigen Analysen zum Verschwindenlassen in Mexiko. Auf die Analyse folgen politische Empfehlungen von der Deutschen Menschenrechtskoordination, die sich an die deutsche Regierung, den Bundestag und Institutionen der europäischen Union richten.

DR. CAROLA HAUSOTTER, Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko

DR. JULIA DUCHROW, Brot für die Welt

HEINRICH OELERS, Bischöfliches Hilfswerk Misereor e. V.

Kapitel 1

Die Eskalation der Gewalt in Mexiko

Die Gewaltrate hat in Mexiko im Jahr 2017 einen weiteren dramatischen Rekord erreicht: 26.573 Menschen wurden allein in den ersten 11 Monaten des Jahres 2017 gewaltsam getötet (Proceso 2017). Unter den Opfern sind der Ombudsmann für Menschenrechte, Silvestre de la Toba Camacho aus dem Bundesstaat Baja California Sur, die Journalistin Miroslava Breach und der Journalist Javier Valdez – beide Korrespondenten der Tageszeitung La Jornada, die indigenen Menschenrechtsverteidiger Isidro Baldenegro und Juan Ontiveros Ramos sowie Miriam Elizabeth Rodríguez Martínez – die die Mörder ihrer Tochter vor Gericht bringen wollte.

Die Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto (2012 – 2018) hat die Politik „Krieg gegen die Drogen“ seines Vorgängers Felipe Calderón (2006 – 2012) fortgesetzt. Beide Regierungen sind daher mitverantwortlich für die Gewaltexzesse. Menschenrechtsorganisationen halten den mexikanischen Staat für die Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlich und fordern

den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zu Voruntersuchungen auf (FIDH u. a. 2017).

Präsident Calderón war 2006 als Präsident angetreten, um Gewalt und organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Mit harter Hand wollte er gegen die Drogenkartelle vorgehen. Während seiner Präsidentschaft sowie der seines Nachfolgers Enrique Peña Nieto ist die Zahl der Gewaltopfer auch in der Zivilbevölkerung deutlich angestiegen. Ein Beleg ist der Anstieg der Mordrate in den vergangenen Jahren. 2007 wurden 8,1 Morde pro 100.000 Einwohner verübt, 2011 stieg die Zahl auf 23,7 Morde pro 100.000 Einwohner (Heinle/Rodríguez/Shirk 2014). 2017 lag die Mordrate auf einem vergleichbar hohen Niveau. Die Zahl der Opfer von Verschwindenlassen ist seit 2006 ebenso dramatisch angestiegen. Offizielle Zahlen sprechen von mindestens 32.236 gewaltsam verschwundenen Menschen (CNDH 2017).

Das Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung hat die Gewaltsituation in Mexiko aufgrund



Seit Präsident Calderón an die Macht kam, gibt es einen sichtbaren Anstieg der Gewalt in Mexiko. Allein in der Grenzstadt Ciudad Juárez wurden seit 2006 mehr als 25.000 Menschen ermordet.

der hohen Opferzahlen seit 2010 in die oberste Konfliktkategorie, das heißt als Krieg, eingestuft (Heidelberger Institute for International Conflict Research 2011). Inzwischen unterscheidet das Forschungsinstitut aufgrund der unterschiedlichen Akteure und Konfliktherde im Land zwischen mehreren Kriegen: dem sogenannten Drogenkrieg der Regierung gegen die Drogenkartelle, den bewaffneten Konflikten der Drogenbanden mit paramilitärischen Gruppen und den Auseinandersetzungen der Drogenkartelle untereinander (ders. 2014). Für die systematische Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Mexiko seit 2006 trägt der Staat dreifach Verantwortung: erstens durch die direkte Beteiligung staatlicher Akteure an Gewaltverbrechen, zweitens durch die Missachtung der staatlichen Schutzpflicht und drittens durch die Verletzung der Gewährleistungspflicht zur Durchsetzung der Menschenrechte (vgl. Vereinte Nationen 1948).

Die Gewaltszenarien sind in den einzelnen Bundesstaaten unterschiedlich stark ausgeprägt. 2017 zählten Guerrero, Colima, Sinaloa, Baja California Sur und Baja California zu den Bundesstaaten mit dem höchsten Gewaltniveau (vgl. Institute for Economics and Peace 2017).

Eine Folge der Gewalteskalation sind Fluchtbewegungen innerhalb des Landes und in die USA. Davon sind allein 311.000 Menschen Binnenvertriebene (Stand Dezember 2016, Internal Displacement Monitoring Centre). Von Vertreibungen besonders betroffen sind jene Regionen, die insgesamt ein hohes Gewaltniveau aufweisen, das heißt die westlichen und nördlichen Bundesstaaten. Aber auch in dem südlichen Bundesstaat Chiapas führen gewalttätig ausgetragene Konflikte zu Vertreibungen. Erst Anfang November 2017 flohen mehr als 5.000 Menschen im Landkreis Chalchihuitán vor bewaffneten Gruppen. Die Angreifer terrorisieren mit Einverständnis der lokalen Regierung die Bevölkerung (Salud y Desarrollo Comunitario u. a. 2017). Hintergrund der aktuellen Vertreibungen in Chiapas sind seit Jahren schwelende Landkonflikte. Die Eskalation zeugt von dem anhaltenden Konfliktpotential in der Region. Nach dem bewaffneten Konflikt 1994 zwischen der Regierung und dem Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Zapatistische Armee der nationalen Befreiung) fanden fast ausschließlich im südlichen Bundesstaat Chiapas interne Vertreibungen statt. Bis zu 35.000 Menschen wurden damals vertrieben, ein Großteil der Betroffenen kehrte später in die Heimatregionen zurück.

Die direkte Beteiligung staatlicher Akteure

Die mexikanische Menschenrechtskommission Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) hat die Beteiligung staatlicher Akteure an Gewalttaten dokumentiert (vgl. CNDH Jahresberichte). Demzufolge stieg die Anzahl der Beschwerden über die Beteiligung der Bundespolizei an Menschenrechtsverletzungen von 136 Fällen im Jahr 2007 auf 802 Fälle im Jahr 2012. Im Jahr 2013 lag die Anzahl der Fälle bei 619.

Auch die Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen durch Armee und Marine haben deutlich zugenommen. Im Jahr 2007 erhielt die staatliche Menschenrechtskommission 398 Beschwerden, im Jahr 2011 waren es 2.190 (Meyer 2014).

Es liegt eine Vielzahl von Berichten über die direkte Beteiligung staatlicher Sicherheitskräfte in Fällen außergerichtlicher Hinrichtungen, von Folter und gewaltsamen Verschwindenlassens vor (AI 2009/2014; HRW 2011; FIDH u.a. 2017). Die offiziellen Zahlen bilden jedoch nur einen Bruchteil der Verbrechen ab, da ihre Dunkelziffer um ein Mehrfaches höher liegt. Aufgrund der Kollusion von Staat, Drogenkartellen und kriminellen Banden trauen sich viele Opfer nicht, Straftaten zur Anzeige zu bringen.

Die Missachtung der staatlichen Schutzpflicht

Der Staat Mexiko kommt seiner Schutzpflicht gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern, zu der er nach der menschenrechtlichen Pflichtentrias verpflichtet ist, nicht nach. Deutliches Merkmal hierfür ist die allumfassende Straflosigkeit, von der Täterinnen und Täter bei Menschenrechtsverbrechen aller Art profitieren. 99 Prozent aller Straftaten bleiben ohne strafrechtliche Konsequenzen (UDLAP 2016).

Auch die Regierung von Präsident Enrique Peña Nieto, der am 1. Dezember 2012 sein Amt antrat, hat zu keinerlei Verbesserung der Sicherheitslage im Land beigetragen. Stattdessen kritisiert der UN-Sonderberichterstatter Michel Forst nach seinem Besuch im Januar 2017, dass „Straflosigkeit die Kriminalisierung von Menschenrechtsverteidigern und Menschenrechtsverteidigerinnen unterstützt, was in der breiten Gesellschaft zu allgemeiner Angst führt und die generelle Hoffnung auf die

Einhaltung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit untergräbt“. (UNHCR 2017)

Die Verletzung der Gewährleistungspflicht

Die sogenannte Gewährleistungspflicht zur Durchsetzung der Menschenrechte wird in Mexiko ebenfalls missachtet. Zwar schafft der Staat gewisse rechtliche sowie institutionelle Voraussetzungen für die Umsetzung der Menschenrechte, ihre Durchsetzung ist jedoch aufgrund fehlenden politischen Willens nicht gewährleistet. Zu den offiziellen Institutionen des Menschenrechtsschutzes in Mexiko zählen beispielsweise die Nationale Menschenrechtskommission sowie ihre bundesstaatlichen Pendants.

Den legislativen Rahmen bildet die mexikanische Verfassungsreform von 2011, der zufolge alle von Mexiko unterzeichneten internationalen Menschenrechtsverträge Verfassungsrang erhalten sollen. Doch auch hier fehlt es bei der Umsetzung am politischen Willen. Klientelismus und Korruption tragen ebenso zu einem Scheitern von Menschenrechtspolitik bei.

Die Gewährleistungspflicht steht eindeutig im Widerspruch zur übrigen Gesetzgebung in Mexiko, beispielsweise durch die Verabschiedung repressiver Gesetze, die in ihrer Konsequenz die Rechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit verletzen und das Demonstrationsrecht einschränken (vgl. Fundación para el Debido Proceso Legal u.a. 2009; vgl. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2013).

Das Ausmaß der Menschenrechtsverbrechen – bei gleichzeitig „systematischer und endemischer“ Straflosigkeit (Heynes 2014) – bezeugt die Krise der Menschenrechte in Mexiko. Menschenrechtsorganisationen haben in einer 2016 veröffentlichten Studie darauf hingewiesen, dass die seit 2006 in Mexiko begangenen Verbrechen – sowohl durch Vertreter staatlicher Institutionen als auch durch die organisierte Kriminalität – als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ahnden sind (Open Society Foundation 2016). Hinrichtungen, Folter und Verschwindenlassen gelten im Sinne des Römischen Statuts zu den Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wenn sie im Rahmen eines systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen werden (Vereinte Nationen 1998).

Kapitel 2

Gewaltsames Verschwindenlassen als besonderes Problem in Mexiko

Definitionen und Erläuterungen

Verschwindenlassen wird definiert als

„die Festnahme, den Entzug der Freiheit, die Entführung oder jede andere Form der Freiheitsberaubung durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, diese Freiheitsberaubung anzuerkennen, oder der Verschleierung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch sie dem Schutz des Gesetzes entzogen wird.“ (*Vereinte Nationen 2006*)

Verschwindenlassen ist eine multidimensionale Menschenrechtsverletzung, es werden dadurch das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit, das Recht auf ein faires Verfahren sowie das Recht auf Schutz vor Folter verletzt (vgl. CMDPDH 2009). Dazu zählt auch, dass die Angehörigen und die Öffentlichkeit in Ungewissheit über den Verbleib der Verschwundenen gelassen werden.

Großen Anteil tragen daran staatliche Akteure, die oft nicht nur in die Entführungen, Folter oder Morde selbst verwickelt sind, sondern durch das Vorenthalten von Informationen bei der Suche nach den Verschwundenen die Rechte der Angehörigen zusätzlich verletzen (AI u.a. 2013). Ein weiteres spezifisches Merkmal des Verbrechens ist seine Dauer, unabhängig vom ursprünglichen Moment des Zeitpunkts der Verhaftung oder Entführung besteht eine kontinuierliche anhaltende Rechtsverletzung, die als solche vor dem Gesetz zu behandeln ist. So dauert nach einem Urteil des Interamerikanischen Gerichtshofes die Verpflichtung der staatlichen Behörden, die Tat zu untersuchen, so lange an, bis das Schicksal des Opfers aufgeklärt ist (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1988).

Die Nationale Menschenrechtskommission CNDH dokumentiert eindeutig die Zunahme der Verbrechen: für das Jahr 2007 waren im nationalen Register 662 Fälle von Verschwindenlassen eingetragen, im Oktober 2016 waren es 29.903 Fälle, bis Dezember 2016 32.236 Fälle. Der Verbleib der Opfer ist unbekannt. Selbst das kollektive Verschwindenlassen der 43 Studenten der Hochschule von Ayotzinapa im September 2014 ist bis heute nicht aufgeklärt.

Verschwindenlassen: vom Einzelfall zur systematischen Praxis

Epifanio Avilés Rojas war Ende der sechziger Jahre einer der ersten, der in Mexiko der Praxis des gewaltsamen Verschwindenlassens zum Opfer gefallen ist. Das Militär nahm ihn am 19. Mai 1969 in Las Cruces im Bundesstaat Guerrero fest. Nach einer Nacht in einem lokalen Gefängnis wurde Rojas von Soldaten zum Flughafen von Ciudad Altamirano gebracht und an einen General und zwei weitere Soldaten übergeben. In einem Kleinflugzeug sollte er nach Mexiko-Stadt gebracht werden. Seitdem ist Rojas verschwunden (González Villareal 2012).

Während der Zeit massiver Repression gegen Oppositionsbewegungen und Guerillagruppen in Mexiko, dem sogenannten „Schmutzigen Krieg“ Ende der 1960er bis Mitte der 1980er Jahre, entwickelten die staatlichen Sicherheitskräfte, insbesondere das Militär, das gewaltsame Verschwindenlassen von einer vereinzelt hin zu einer systematischen Praxis. Die ersten Fälle ereigneten sich im Bundesstaat Guerrero, doch schnell wurde das Verschwindenlassen bundesweit angewandt.

Eine Sonderstaatsanwaltschaft unter der Regierung von Präsident Vicente Fox (2000 – 2006, Partido Acción Nacional – PAN) hat für den Zeitraum von 1969 bis 1986 das gewaltsame Verschwindenlassen von 436 Personen fast lückenlos nachgewiesen, die große Mehrheit zwischen den Jahren 1974 bis 1977. Für die Fälle von weiteren 209 Menschen hat die Sonderstaatsanwaltschaft für soziale und politische Bewegungen der Vergangenheit (Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticas del Pasado – FEMOSPP) ernst zu nehmende Beweise des Verschwindenlassens gefunden. In 145 Fällen fehlen ausreichende Informationen (Procuraduría General de la República – Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado 2006). Organisationen von Familienangehörigen gehen von einer noch höheren Zahl aus: Sie beklagen mindestens 1.200 Verschwundene für die Jahre 1969 bis 1986 (CMDPDH 2010).

Kurz nach dem Amtsantritt von Präsident Felipe Calderón (2006–2012, PAN) übergab die Sonderstaatsanwaltschaft ihren Bericht zu den Verbrechen der Regierung während des Schmutzigen Krieges und löste sich auf. Strafrechtliche Verfahren gegen mutmaßliche Täterinnen und Täter wurden nicht weiter verfolgt oder eingestellt. Der ehemalige Präsident Luis Echeverría Álvarez

(1970 – 1976, Partido Revolucionario Institucional – PRI) wurde aufgrund der Ergebnisse der FEMOSPP im Jahr 2006 zwar wegen Genozids angeklagt, im März 2009 aber freigesprochen, da die Delikte, laut zuständigem Bundesrichter, verjährt seien.

Auch nach dem Ende des Schmutzigen Krieges bestand die Praxis des gewaltsamen Verschwindenlassens fort. In seinem Menschenrechtsbericht von 1999 analysiert das Menschenrechtszentrum „Miguel Agustín Pro Juárez“ 115 Fälle Betroffener und stellt fest, dass in 107 der untersuchten Fälle eine direkte Beteiligung staatlicher Akteure nachweisbar ist (Human Rights Center „Miguel Agustín Pro Juárez“ 1999). Das Menschenrechtszentrum dokumentiert Fälle von Verschwindenlassen

1. im Rahmen von Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen in den Bundesstaaten Guerrero und Oaxaca gegen soziale und politische sowie parteipolitische Aktivisten;
2. in den nördlichen Bundesstaaten Chi-huahuahua Sinaloa und Baja California durch das Militär im Kontext von Anti-Drogen-Operationen;
3. im Bundesstaat Morelos vor allem durch staatliche Sicherheitskräfte und unter Beteiligung und Einwilligung der Justiz – als lukrative Einnahmequelle durch die Erpressung von Lösegeldern.

Seit 2006, mit dem vom damaligen Präsidenten Calderón eröffneten Krieg gegen die Drogenkriminalität, häuften sich Meldungen über Fälle von Verschwindenlassen. Im Februar 2013, nach einem Machtwechsel im Präsidentenamt, rechnete die neue Regierung von Präsident Peña Nieto der Vorgängerregierung mehr als 26.000 Opfer von Verschwindenlassen zu. Entgegen der Ankündigung, die Verbrechen aufzuklären, nahmen die Opferzahlen zu.

Die Nationale Menschenrechtskommission CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) gibt an, über keine ausreichend gesicherten Daten zu verfügen (CNDH 2017). Im Jahr 2015 richtete die Regierung zwei Datenbanken für nationale und bundesstaatliche Fälle von Verschwindenlassen ein. Beide Register sind aber weder vollständig, noch werden die Daten in Fällen von Aufklärung zeitnah aktualisiert. Ende 2017 waren bei den bundesstaatlichen Staatsanwaltschaften und der nationalen Bundesstaatsanwaltschaft insgesamt 34.662 Opfer von Verschwindenlassen registriert (Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas 2018).

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz vor Verschwindenlassen (Vereinte Nationen 2006) definiert in Artikel 24 „Opfer“ als:

„die verschwundene Person sowie jede natürliche Person, die als unmittelbare Folge eines Verschwindenlassens geschädigt worden ist“.

Die internationalen Prinzipien und Leitlinien zu den Rechten der Opfer (United Nations General Assembly 2006) beschreiben in Abschnitt V ausführlich:

„Opfer sind Personen, die einzeln oder gemeinsam mit anderen Schaden erlitten haben, einschließlich körperlicher oder psychischer Verletzungen, seelischen Leids, wirtschaftlicher Verluste oder erheblicher Beeinträchtigung ihrer Grundrechte, durch Handlungen oder Unterlassungen, die schwere Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen oder schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht darstellen. Gegebenenfalls und im Einklang mit innerstaatlichem Recht umfasst der Begriff „Opfer“ die Familie oder eine vom Opfer abhängige Person und Personen, die bei dem Versuch, dem Opfer Hilfe zu leisten oder weitere Verletzungen zu verhindern, einen Schaden erlitten haben.“

Und:

„Eine Person gilt als Opfer, unabhängig davon, ob der Täter der Verletzung identifiziert, festgenommen, strafrechtlich verfolgt oder verurteilt ist und unabhängig von der familiären Beziehung zwischen dem Täter und dem Opfer.“

Tätergruppen

Gewaltsames Verschwindenlassen ist ein komplexes Verbrechen, zu dessen Durchführung eine Infrastruktur zur Informationsbeschaffung, Verfolgung und Verhaftung oder Entführung der Opfer sowie Orte für das physische Verschwindenlassen notwendig sind (González Villareal 2012). Die Täter benötigen eine technische Ausrüstung zur Überwachung der Opfer, Fahrzeuge und Räume für Entführungen oder Festnahmen sowie Mittäter und Mitäterinnen und Komplizen, um Spuren zu verwischen. Nach der Tat wird bestritten, dass sich das Verbrechen ereignet hat – schließlich fehle als wichtigster Beweis das



Kinder von gewaltsam verschwundenen Müttern und Vätern leiden besonders. Ihnen wird häufig nicht die Wahrheit über den Grund der Abwesenheit ihres verschwundenen Elternteils erzählt.

Opfer. Es gibt keine Spur von der verschwundenen Person und der Tat des Verschwindenlassens. Manchmal wird sogar bestritten, dass eine Person je gelebt hat.

Verschwindenlassen ist ein kollektives Verbrechen mit verschiedenen Tätern zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Auch wenn die Tätergruppen variieren, sind – sowohl bei den historischen als auch bei aktuellen Fällen – ähnliche Akteurskonstellationen zu erkennen. Lokale Organisationen von Familienangehörigen, mexikanische Menschenrechtsorganisationen sowie internationale Organisationen haben dokumentiert, dass Angehörige der Marine, des Heeres, der lokalen Gemeindepolizei und der föderalen Polizei in die Verbrechen verwickelt sind und eine Komplizenschaft zwischen staatlichen Sicherheitskräften und der organisierten Kriminalität besteht (HRW 2013, AI 2013, Open Society Foundation

2016). Dazu kommen Akteure in Zivil, wie die sogenannte Weiße Brigade (Brigada Blanca) der 1970er-Jahre. Heute sind in Zivil auftretende Täter und Täterinnen oft Angehörige von Militär oder Polizei oder von Banden organisierter Kriminalität. Politische Entscheidungsträger fungieren teilweise als Auftraggeberinnen oder Auftraggeber oder decken die Verbrechen und verhindern ihre Aufklärung.

Die Komplexität der Verbrechen und der Täterschaft kann beispielhaft am Verschwindenlassen der 43 Studenten aus Ayotzinapa dargestellt werden. In der Nacht vom 26. auf den 27. September 2014 wurden in Iguala, im Bundesstaat Guerrero, 43 Studenten Opfer von Verschwindenlassen und sechs Menschen wurden ermordet. Insgesamt sind 180 Menschen direkte Opfer der Ereignisse jener Nacht. Die Gewaltexzesse fanden an neun unterschiedlichen Tatorten und über einen Zeitraum von vier bis fünf Stunden statt. Einheiten unterschiedlicher staatlicher Sicherheitskräfte waren in Zusammenarbeit mit Mitgliedern der organisierten Kriminalität an den Taten beteiligt. Die Verbrechen und der Verbleib der verschwundenen Studenten sind bis heute nicht aufgeklärt. Tatorte und Beweise wurden nicht, oder nicht mit der gebotenen Fachlichkeit erfasst und wichtige Zeugen nicht befragt. Bis heute ist weder die Befehlskette noch sind alle Täter identifiziert (GIEI 2015, GIEI 2016).

Opfergruppen

Zur Praxis des Verschwindenlassens gehört, dass kaum Informationen über den Tatverlauf vorliegen. Für betroffene Familienangehörige und Freunde hat sich die Dokumentation der Verbrechen, mit Informationen sammeln sowie Gesprächen mit potentiellen Zeugen, zu einer Lebensaufgabe entwickelt. Verlässliche Dokumente über die Opfer des gewaltsamen Verschwindenlassens liegen nur dank ihnen vor.

Roberto González Villareal hat 2012 auf Basis solcher Dokumente die Geschichte des Verschwindenlassens in Mexiko nachgewiesen: Ab 1969 sind durch Militäreinheiten vereinzelt Mitglieder der Guerilla in Guerrero verschwunden, später auch Familienangehörige und Freunde potentieller Guerilla-Mitglieder, soziale und politische Aktivisten und ihre Familien sowie lokale politische Widersacher. Die Praxis des gewaltsamen Verschwindenlassens wurde schnell in anderen Bundesstaaten übernommen. Bereits für das Jahr 1976 lässt sich

anhand der hohen Zahl der dokumentierten Fälle für den Bundesstaat Sinaloa nachweisen, dass potentiell jeder Mensch dort Opfer von Verschwindenlassen werden konnte. Die extrem gestiegenen Opferzahlen seit 2006 zeugen von den Bedrohungen, denen die Bevölkerung landesweit ausgesetzt ist.

Die Bundesstaatsanwaltschaft hat ermittelt, dass über zwei Drittel der Opfer Männer sind, etwas weniger als ein Drittel sind Frauen. Die Opfer sind überwiegend zwischen 15 und 39 Jahre alt, es sind jedoch alle Altersgruppen vertreten, sowohl Babys wie über 60-Jährige. Die meisten Opfer der Praxis von Verschwindenlassen gab es in den Bundesstaaten Tamaulipas, Mexiko, Jalisco, Sinaloa, Nuevo Leon, Chi-huahua Coahuila, Puebla, Guerrero, Sonora, Michoacán und Baja California (vgl. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas 2018). Die Motive für das Verschwindenlassen sind im Einzelfall nicht zu ergründen, da eine strafrechtliche Aufklärung fehlt. Eine große Herausforderung ist es, die hinter den Fällen liegenden Strukturen aufzudecken.

Aktuell sind in fast allen Bundesstaaten Organisationen von Familienangehörigen aktiv. Sie registrieren mutmaßliche Opfer von Verschwindenlassen, suchen nach Informationen zu den Vorfällen und dokumentieren Hintergründe. Übergreifende landesweite Daten und Analysen fehlen jedoch. So lassen sich nur beispielhaft Angaben zu einzelnen Opfergruppen oder regionalen Besonderheiten machen.

Das Verschwindenlassen von Mädchen und Frauen haben Organisationen von Familienangehörigen aus Nordmexiko seit den 1990er-Jahren dokumentiert.

Medienberichten zufolge hat das Verschwindenlassen von Frauen in Chi-huahua seit dem Amtsantritt von Präsident Enrique Peña Nieto wieder zugenommen. Von 2012 bis Anfang 2014 sind 52 Fälle von Frauen in Chi-huahua dokumentiert, die Opfer von Verschwindenlassen wurden (Martínez 24.03.2014).

Aber auch aus anderen Bundesstaaten ist ein Anstieg an Fällen verschwundener Frauen sichtbar. Die Staatsanwaltschaft des Bundesstaates Veracruz gab beispielsweise bekannt, dass von Dezember 2010 bis März 2014 mindestens 104 Frauen dem Verschwindenlassen zum Opfer gefallen sind, 35 Prozent davon waren junge Frauen zwischen elf bis 15 Jahren, 15,5 Prozent von ihnen sind junge Frauen zwischen 16 und 17 Jahren, 27 Prozent zwischen 18 bis 24 Jahren und sieben Prozent der Frauen waren zwischen 25 und 29 Jahren (Martínez 31.03.2014).

Auch die Zahl der Übergriffe auf Journalistinnen und Journalisten in den letzten Jahren ist belegt. Von 2003 bis Januar 2018 sind 24 Journalistinnen und Journalisten Opfer von Verschwindenlassen geworden (Article 19). Der Journalist Agustín Silva – das bislang letzte Opfer auf dieser Liste – verschwand am 22. Januar 2018 in Oaxaca. Mexiko zählt damit weltweit zu den gefährlichsten Ländern für Medienschaffende (FIJ 2018).

Mitglieder staatlicher Sicherheitskräfte zählen ebenso zu den Opfern von Verschwindenlassen (Heinle/Rodríguez/Shirk 2014). Auffällig hoch ist beispielsweise im Bundesstaat Coahuila die Anzahl gewaltsam verschwundener Polizisten (Martínez 28.04.2014).

Besonders häufig sind auch Migrantinnen und Migranten in Mexiko Gewalt und Übergriffen ausgesetzt. Nach dem Massaker an 72 Migrantinnen und Migranten in San Fernando/Tamaulipas im Jahr 2010 und dem Fund von über 200 Leichen in den Jahren 2011 und 2012 in Tamaulipas und Nuevo León thematisierten Menschenrechtsorganisationen die gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Die Nationale Menschenrechtskommission schätzt, dass jährlich etwa 20.000 Migrantinnen und Migranten Opfer von Entführungen werden (vgl. RedTdT u.a. 2012). Im Dezember 2017 gab die Karawane der Mütter zentralamerikanischer Migrantinnen und Migranten an, mindestens 100.000 Menschen seien auf ihrer Reise durch Mexiko Opfer von Verschwindenlassen geworden (La Jornada, 14.12.2017).

Die Folgen von gewaltsamem Verschwindenlassen

Nach der UN-Definition gelten als Opfer von Verschwindenlassen Menschen, die gewaltsam verschwunden sind aber auch ihre Familienangehörigen, enge Freunde oder Kollegen. Denn das Verschwindenlassen eines Menschen bedeutet für sein Umfeld in vielerlei Hinsicht eine extreme Belastung. Zu den psychischen und physischen Konsequenzen für Familienangehörige und Freunde zählen anhaltende Angstzustände und ständige Sorge über den Zustand des direkten Opfers. Oft haben sie das Gefühl, ständig in Alarmbereitschaft sein zu müssen (vgl. González Marín 2013). Die Belastungen können zu unterschiedlichen Krankheiten wie Magengeschwüren, Bluthochdruck, Diabetes oder Herzinfarkt führen (vgl. Maier 2001). Innerhalb der Familien führt die Situation zu unterschiedlichen Reaktionen. Erwachsene leiden

unter dem übermächtigen Gefühl der Verantwortung, übernehmen oft zentrale Aufgaben der Suche und sind im Kontakt mit den eigentlich zuständigen Behörden. Manche verlieren darüber den Kontakt zu ihrem sozialen Umfeld oder ihre Arbeit. Andere verlassen wegen Angst und Depressionen ihr Haus nicht mehr. Kinder leiden ebenfalls unter Angstzuständen, verlieren die Motivation, zur Schule zu gehen oder isolieren sich (vgl. Antillón Najlis 2017, vgl. HRW 2013).

Für die Familienangehörigen entsteht außerdem ein wirtschaftlicher Schaden, wenn beispielsweise die gewaltsam verschwundene Person das Einkommen sicherte. Weil der verschwundene Mensch nicht mehr arbeitet, entfällt die Krankenversicherung für die gesamte Familie oder die Möglichkeit, Kredite zu bedienen. Andere Familienangehörige verlieren ihr Einkommen durch die zeitintensive Suche nach dem Verschwundenen oder können aufgrund der starken psychischen und physischen Belastungen ihre Arbeit nicht mehr ausüben (a.a.O.).

Ganze Dorfgemeinden können durch die Belastungen und das entstehende Misstrauen zerstört werden, wie ein Gutachten am Beispiel des Dorfes Atoyac de Álvarez in Guerrero belegt. Nach der Verhaftung – Verschwindenlassen – von Rosendo Radilla Pacheco im Jahr 1974 durch das Militär sowie dem Verschwinden weiterer Dorfgemeinsamer war das Vertrauen innerhalb der Dorfgemeinschaft erschüttert. Die Entwicklung gemeinsamer Dorfprojekte wurde unterbrochen, gemeinsame Aktivitäten fanden nicht mehr statt, soziale und politische Konflikte nahmen zu, Möglichkeiten, diese kommunikativ und konstruktiv beizulegen, waren durch das gegenseitige Misstrauen verloren gegangen (Antillón/CMDPDH 2008; vgl. auch Karl 2014).

Die Rechte der Angehörigen und Freunde als Opfer werden von staatlichen Instanzen in Mexiko systematisch missachtet. Stattdessen wird ihnen weiteres Leid zugefügt, sie erleben erneut Gewalt und Traumata. Geschuldet ist die Reviktimisierung fehlenden gesetzlichen Vorgaben, mangelnder Fachkompetenz sowie geringer personeller und finanzieller Ressourcen in staatlichen Institutionen sowohl bei der strafrechtlichen Aufklärung der Fälle als auch in der Opferbetreuung. Erneut traumatisiert werden Freunde und Familienangehörige durch die Weigerung staatlicher Instanzen, eine Anzeige aufzunehmen und Suchaktionen durchzuführen, die Präsenz von Militärangehörigen während der Aufnahme von Zeugenaussagen, die Übermittlung falscher Informationen über mögliche Aufenthaltsorte der verschwundenen Person

und die Verknüpfung von staatlichen Leistungen mit der Bedingung an die Familienangehörigen, die Suche einzustellen.

Leitlinien für die Betreuung von Opfern

Um die Reviktimisierung der Betroffenen zu verhindern, haben zivilgesellschaftliche Organisationen Leitlinien für weltweite Mindeststandards bei der Betreuung von Opfern in Fällen von Verschwindenlassen und außergerichtlichen und willkürlichen Hinrichtungen entwickelt (Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales – ECAP u.a. 2010).

Darin finden sich Handlungsanleitungen für die Umsetzung der Opferrechte in der Betreuung von Betroffenen von schweren Menschenrechtsverletzungen. Die Empfehlungen umfassen die Phasen der Suche, der forensischen Untersuchungen, der Aufklärung der Taten und des Gedenkens.

In vielen Regionen haben Organisationen von Familienangehörigen inzwischen eigene Gruppen aufgebaut, die nach Massengräbern suchen. Zwischen 2007 und 2016 haben die mexikanischen Behörden 855 Massengräber aufgenommen (CNDH 2017). Die Dunkelziffer dürfte weit höher liegen. Betroffene veröffentlichen regelmäßig ihre Erkenntnisse über neue Massengräber. Für die Familien geht der Leidensweg weiter. Sie müssen die staatlichen Instanzen von der Notwendigkeit professioneller Exhumierungen und der Identifizierung der Opfer überzeugen. Anschließend müssen sie die Übergabe der menschlichen Überreste einfordern. Die Belastungen der Betroffenen wiederholen sich und scheinen endlos zu sein.

Kapitel 3

Gesetzliche Grundlagen

Im Oktober 2017 hat der mexikanische Kongress ein neues Gesetz gegen das Verschwindenlassen verabschiedet (Ley General de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares). Am 16. Januar 2018 ist das Gesetz in Kraft getreten. Das Gesetz anerkennt die internationale Definition von Verschwindenlassen, das allgemeine Prozedere für die Suche nach Verschwundenen und die Bestrafung der Täter. Auf Grundlage dieses Gesetzes werden nun weitere Einrichtungen etabliert: die nationale Kommission zur Suche nach Verschwundenen Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP und der Nationalen Rat der Bürger) Consejo Nacional Ciudadano.

Dieser Nationale Rat soll aus Familienangehörigen, Mitgliedern der Zivilgesellschaft und Fachleuten bestehen und die Teilhabe der Betroffenen in Fällen von Verschwindenlassen sicherstellen. Zusätzlich sollen eine Datenbank zu Verschwindenlassen (Sistema Único de Información) aufgebaut, das nationale Register mit Daten zu Fällen von Verschwindenlassen überarbeitet und eine weitere Datenbank zu Massengräbern erstellt werden.

Verbrechen von Verschwindenlassen sollen in Zukunft von einer Sonderstaatsanwaltschaft bearbeitet werden. Verschwundene Personen können ab sofort als abwesend erklärt werden. Dazu müssen auf föderaler und bundesstaatlicher Ebene Ausführungsgesetze zur Umsetzung der Abwesenheitserklärung wegen Verschwindenlassens verabschiedet werden.

Vorreiter ist der Bundesstaat Coahuila, der bereits 2014 ein Gesetz zur Abwesenheitserklärung wegen Verschwindenlassens (Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de personas) verabschiedete. Mit diesem Gesetz werden eine Reihe von Opferrechten für den Fall von Verschwindenlassen umgesetzt. Erstens sollen damit die Rechte des direkten Opfers garantiert werden und zweitens die Bedürfnisse und Rechte der Familienangehörigen der gewaltsam verschwundenen Personen. Dazu zählen Ansprüche auf Wiedergutmachungsleistungen oder humanitäre Hilfe genauso wie die Möglichkeit, zivil- oder familienrechtliche Verfahren beispielsweise bei laufenden Krediten oder Mietzahlungen einer verschwundenen Person abwickeln zu können.

Im Bundesstaat Nuevo León ist seit Anfang 2014 ein Gesetz in Kraft getreten, das eine Abwesenheitserklärung für Personen aufgrund von Naturkatastrophen oder durch Verschwindenlassen durch die organisierte Kriminalität ermöglicht. Damit sind humanitäre Hilfsleistungen und zivil- und familienrechtliche Verfahren möglich.

Ob die Regierung von Präsident Peña Nieto es schafft, die Initiativen vor den nächsten Präsidentschaftswahlen im Juli 2018 umzusetzen, ist derzeit noch offen. Ein weiterer Schritt wird die Umsetzung auf bundesstaatlicher Ebene sein.

Bereits im Jahr 2001 hat Mexiko den Tatbestand des Verschwindenlassens in das mexikanische Strafgesetzbuch (Artikel 215-A) aufgenommen. Demzufolge begeht ein „Beamter, der unabhängig von seiner Beteiligung an der legalen oder illegalen Verhaftung einer oder mehrerer Personen beteiligt ist, diese unterstützt oder mit Absicht beibehält und irgendeine Form von Haft verschweigt, das Delikt des gewaltsamen Verschwindenlassens“.¹ Außerdem ist in 17 Bundesstaaten Verschwindenlassen als Verbrechen anerkannt, die beiden Bundesstaaten Chiapas und Guerrero haben sogar explizite Gesetze zum Schutz vor gewaltsamen Verschwindenlassen erlassen (Naciones Unidas 2014).

Positiv zu bewerten ist außerdem die Verfassungsreform von 2011, nach der von Mexiko unterzeichnete internationale Menschenrechtsverträge nun Verfassungsrang haben. Das umfasst auch die Internationale Konvention zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen der Vereinten Nationen. Demnach haben Gerichte die internationalen Menschenrechtsabkommen in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. In Artikel 14 der Verfassung ist außerdem festgelegt, dass niemand willkürlich verhaftet werden darf. Gemäß Artikel 17 wird jedem der Zugang zu Justiz zugesichert.

Ein weiterer Fortschritt war das Urteil des Obersten Gerichtshofes (Suprema Corte de Justicia de la Nación) im Juli 2011 auf Basis des Urteils des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofes im Fall des bereits erwähnten, 1974 gewaltsam verschwundenen Rosendo Radilla Pacheco (AI-Mexico 2012). Durch das Urteil wird Mexiko verpflichtet, in Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch Militärangehörige sowohl bei den Ermittlungen als

1 — “Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención” (Artículo 215-A; Código Penal Federal; Übersetzt. durch die Autorin).



Diese Mütter demonstrieren für Gerechtigkeit. Die psychischen und physischen Konsequenzen für Familienangehörige und Freunde von Verschwundenen sind hoch.

auch vor Gericht der Militärgerichtsbarkeit die Zuständigkeit zu entziehen.

Dieses Urteil des Obersten Gerichtshofes wird in der Praxis nur völlig unzureichend umgesetzt. So verabschiedete der mexikanische Kongress erst am 30. April 2014 – fast zwei Jahre nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofes – die notwendigen Reformen im Militärgesetzbuch. Unabhängig davon verhindert das Militär Untersuchungen durch zivile Gerichte und führt parallel eigene Untersuchungen durch. Es verhindert Zeugenaussagen von Militärangehörigen, behindert Ermittlungen und liefert falsche Zeugenaussagen. Gleichzeitig zeigt die Bundesstaatanwaltschaft jedoch keinerlei politischen Willen, ernsthafte Untersuchungen gegen Militärangehörige umzusetzen – selbst bei schweren Verbrechen wie gewaltsamem Verschwindenlassen (WOLA 2017). Erschwerend kommt hinzu, dass der Kongress im November 2017 ein Gesetz zu nationaler Sicherheit verabschiedet hat, das den Einsatz des Militärs im Landesinneren gesetzlich verankert. Es wird befürchtet, dass die Straflosigkeit für Militärangehörige damit institutionell gefestigt wird.

Ein weiteres Gesetz, das sogenannte Opfergesetz (Ley General de Víctimas), trat am 8. Februar 2013 in Kraft und hat für alle Opfer von Menschenrechtsverletzungen

Gültigkeit (Estados Unidos Mexicanos; DOF: 09/01/2013). Grundlage des Gesetzes sind die menschenrechtlichen Verpflichtungen auf Wahrheit und Wiedergutmachung. Aus dem Gesetz ergeben sich eine Folge von Verpflichtungen: die Einrichtung einer Kommission zur Betreuung der Opfer (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas – CEAV), die im Oktober 2013 ernannt worden ist sowie das Nationale System zur Betreuung von Opfern (Sistema Nacional de Atención a Víctimas), das im Frühjahr 2014 eingerichtet wurde.

Weitere anschließend gegründete Institutionen sind das Nationale Opferregister (Registro Nacional de Víctimas), die juristische Beratungsstelle (Asesoría Jurídica Federal) und der Entschädigungsfond (Fondo de Atención y Reparación Integral a Víctimas).

Die bisherigen Erfahrungen mit den auf Basis des Opfergesetzes begründeten Institutionen, sind zwiespältig. Familienangehörige von Verschwundenen aus den Bundesstaaten Guerrero und Michoacán marschierten im Januar 2018 tagelang nach Mexiko-Stadt, da CEAV ihnen nicht die versprochenen Gelder für den Transport dorthin übermittelt hatte. (Proceso 2018). Insbesondere den bundesstaatlichen Büros fehlen die Ressourcen zur Opferbetreuung.

Neben den bundesweiten juristischen Grundlagen existiert eine Reihe von Sonderprogrammen, die aber entweder nicht auf nationaler Ebene gültig sind, oder nicht ausschließlich auf die besondere Problematik des Verschwindenlassens ausgerichtet sind. So ist Alerta Amber ein Alarmsystem, das in einzelnen Bundesstaaten aktiviert werden kann, wenn Kinder oder Jugendliche entführt wurden. Im Bundesstaat Chi-huahua kann seit 1993 auf ein Notfallsystem zurückgegriffen werden, das die Suche nach Vermissten standardisiert und Verpflichtungen der Behörden festlegt. Das länderübergreifende Vorhaben Proyecto Frontera ist eine Kooperation zivilgesellschaftlicher und staatlicher Institutionen in Südmexiko und Mittelamerika zum Aufbau einer Datenbank und Identifizierung von Leichnamen, insbesondere von Migrantinnen und Migranten.

Kapitel 4

Institutionelle Voraussetzungen

Aufgrund des im Oktober 2017 verabschiedeten Gesetzes zum Schutz vor Verschwindenlassen sind neue Institutionen aufzubauen. Zu den wichtigsten zählen die Kommission zur Suche nach Verschwundenen und der Nationale Bürgerrat.

Bislang ist die nationale Generalstaatsanwaltschaft Procuraduría General de la República für die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Verbrechen auf nationaler Ebene in Mexiko zuständig.

Innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft hat 2018 die Sonderstaatsanwaltschaft für Untersuchungen bei Verbrechen von gewaltsamen Verschwindenlassen (Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada) ihre Arbeit aufgenommen. Sie löst die Spezialeinheit zur Suche nach verschwundenen Personen (Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas) ab.

Der verantwortliche Sonderstaatsanwalt hat im Februar 2018 bekannt gegeben, dass 852 Prozessakten bearbeitet werden, betroffen sind davon 1.655 Personen unter anderem wegen dem Verdacht der Freiheitsberaubung und 127 Fälle von gewaltsamen Verschwindenlassen. Zu 773 Fällen gibt es bislang Voruntersuchungen, in 79 Fällen handelt es sich um laufende Verfahren (La Jornada 17.02.2018).

Außerdem gibt es eine Sonderstaatsanwaltschaft für Gewaltverbrechen gegen Frauen und Menschenhandel (Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas FEVIMTRA, 2008) sowie die Sonderstaatsanwaltschaft für Verbrechen der organisierten Kriminalität Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).

Die Sondereinheit zum Schutz von Migrantinnen und Migranten (Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes) hat 2017 erstmals finanzielle und personelle Ressourcen erhalten, um diese vor Entführung, Verschwindenlassen oder anderen Delikten zu schützen. Die finanziellen Mittel sind aber so gering, dass Fachorganisationen den tatsächlichen Zugang der Betroffenen zu rechtsstaatlichen Maßnahmen negativ bewerten (FJEDD 2017).

Die staatliche Ombudsstelle für Menschenrechte CNDH ist explizit für Fragen von gewaltsamem Verschwindenlassen zuständig. Sie gibt Empfehlungen ab, die jedoch keinen rechtlich bindenden Charakter haben.

1998 hat die CNDH einen Bericht zu den Frauen in Ciudad Juárez veröffentlicht, die Opfer von Mord oder gewaltsamen Verschwindenlassen waren. Fünf Jahre

später stellte die CNDH fest, dass die vorangegangenen Empfehlungen nicht umgesetzt worden waren, sondern im Gegenteil die Übergriffe und der Amtsmissbrauch durch Polizei und Beamte der Strafermittlungsbehörden (Ministerio Público) sogar zugenommen hatten (CNDH 2003). 2017 hat die CNDH einen ausführlichen Bericht zum Thema Verschwindenlassen und Massengräber vorgelegt. In dem Bericht kritisiert die CNDH fehlende gesetzliche Rahmenbedingungen, die fehlende Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Instanzen zum Thema sowie fehlende Fachkompetenz und technische Ausstattung bei den betreffenden Institutionen (CNDH 2017).

Auf Ebene der Bundesstaaten sind die jeweiligen bundesstaatlichen Staatsanwaltschaften und regionale Einheiten für die Untersuchung und Aufklärung der Verbrechen zuständig. Die Klärung von Zuständigkeiten zwischen bundesstaatlichen und nationalen Behörden ist allerdings oft sehr zeitaufwendig, wie sich im September/Oktober 2014 bei der Suche nach den verschwundenen Studenten in Iguala zeigte. Eine schnelle und effektive Suche nach gewaltsam verschwundenen Personen ist nicht möglich. Verzögerungen bei der Suche wie in Iguala sind kein Einzelfall. Auch andere kriminalistische Untersuchungen und die Sicherung von Beweisen werden durch Verhandlungen über Zuständigkeiten zwischen bundesstaatlichen Institutionen und der nationalen Generalstaatsanwaltschaft (Procuraduría General de la República – PGR) oft über Monate hinweg behindert.

Kapitel 5

Straflosigkeit: integraler Bestandteil der Praxis gewaltsamen Verschwindenlassens

Auch wenn die konkreten Akteure, die betroffenen Regionen und die Opfergruppen variieren, Fälle gewaltsamen Verschwindenlassens sind per se immer darauf angelegt, dass die Täter straffrei bleiben. Das geschieht auf unterschiedlichen Ebenen.

So wird von Beginn an die Tat absichtlich verschleiert, indem beispielsweise staatliche Sicherheitskräfte Personen ohne Haftbefehle willkürlich festhalten, oder Polizisten Inhaftierte während des Polizeigewahrsams nicht in das vorgeschriebene Register eintragen. Außerdem tragen die aktive Weigerung der Behörden, die Verschwundenen zu suchen, und die Zurückweisung strafrechtlicher Ermittlungen von Polizei und Justiz dazu bei, dass die Täterinnen und Täter ohne Strafe davon kommen.

Die gezielte Manipulation von möglichen Beweismitteln ist Teil der Strategie gewaltsamen Verschwindenlassens, um die Straffreiheit für diese Verbrechen sicherzustellen. Gleichzeitig ist Straflosigkeit durch das Verschwinden des direkten Opfers und der damit einhergehenden

komplexen Beweislage auch eine Konsequenz des Verbrechens. Da die Opfer verschwunden sind und die Tat verschleiert wird, fehlen die Beweise, um die Täterinnen und Täter zu verurteilen. Dies führt im Fall von Mexiko zu einer deutlichen Differenz zwischen offiziell genannten Opferzahlen und strafrechtlichen Ermittlungen.

Die bereits erwähnte 2001 eingerichtete Sonderstaatsanwaltschaft für soziale und politische Bewegungen der Vergangenheit für den Zeitraum von 1969 bis 1986 führte de facto zu keinen strafrechtlichen Verurteilungen gegen mutmaßliche Täter. Der ehemalige Präsident Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976) wurde aufgrund der Ergebnisse der FEMOSPP im Jahr 2006 des Genozids angeklagt, im März 2009 aber freigesprochen. Erst 2009 wurde aufgrund der Daten der FEMOSPP ein ehemaliger Geheimdienstmitarbeiter der Dirección Federal de Seguridad (DFS) wegen der Verhaftung und dem gewaltsamen Verschwindenlassen von Miguel Ángel Hernández Valerio im Jahr 1977 in Sinaloa verurteilt



Donde están – Wo sind sie? Diese Frage stellen sich Tausende von Müttern und Vätern. Weil sie unbequeme Fragen stellen, um ihre Kinder zu suchen, sind sie selbst in Gefahr, zu verschwinden und ermordet zu werden.

(Naciones Unidas 2014). Dies ist somit der einzige Fall einer strafrechtlichen Verurteilung, obwohl in weiteren Fällen von Verschwindenlassen Tatverdächtige namentlich bekannt sind.

Drastisch zeigt sich das Missverhältnis zwischen offiziellen Daten von gewaltsam verschwundenen Personen und strafrechtlichen Untersuchungen auch in der Zeit nach 2006: Laut mexikanischem Staatenbericht zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen hat die Generalstaatsanwaltschaft zwischen den Jahren 2006 und 2013 nur 99 Vorermittlungen wegen Verschwindenlassens durchgeführt, in weiteren 192 Fällen haben Staatsanwaltschaften in den einzelnen Bundesstaaten Vorermittlungen durchgeführt (a.a.O.). In demselben Bericht bestätigt die mexikanische Regierung, dass nur sechs Urteile wegen Verschwindenlassen gefällt wurden. Dazu zählt das oben erwähnte Urteil im Jahr 2009 wegen dem gewaltsamen Verschwinden von Miguel Ángel Hernández Valerio; zwei Personen wurden 2005, zwei weitere im Jahr 2006 und eine 2010 wegen Verschwindenlassens verurteilt.

Die von der Bundesstaatsanwaltschaft veröffentlichten Daten zu strafrechtlich verfolgten Fällen von Verschwindenlassen sind veraltet, über Verurteilungen von Tätern liegen keine neuen Daten vor. So ist beispielsweise im Fall der 43 Studenten von Ayotzinapa keiner der mutmaßlichen Täter wegen gewaltsamem Verschwindenlassens angeklagt. Im Bundesstaat Veracruz ermittelt die Staatsanwaltschaft im Februar 2018 erstmals gegen 16 Polizisten und drei Befehlshaber wegen des Verdachts, für Fälle von Verschwindenlassen verantwortlich zu sein.

Straflosigkeit deckt nicht nur die Täter, sondern führt zu weiteren Verbrechen an jenen, die für Aufklärung kämpfen. Josefina Reyes Salazar, die ihren von Militärangehörigen willkürlich inhaftierten Sohn suchte, wurde am 3. Januar 2010 ermordet – weitere Familienmitglieder wurden ein Jahr später entführt und umgebracht.

Nepomuceno Morales Núñez wurde am 28. November 2011 ermordet. Erst wenige Wochen zuvor hatte er Präsident Felipe Calderón während eines persönlichen Treffens um Unterstützung bei der Suche nach seinem Sohn gebeten, unter Begleitung der Medien.

Sandra Luz Hernández die ihren Sohn suchte, wurde am 12. Mai 2014 nach einem Treffen mit Beamten der Staatsanwaltschaft im Bundesstaat Sinaloa ermordet.

Die Menschenrechtsaktivistin Miriam Elizabeth Rodríguez Martínez suchte zwei Jahre nach ihrer 2012 verschwundenen Tochter und wurde im Mai 2017 in

ihrem Haus in Ciudad Victoria im Bundesstaat Tamaulipas erschossen. Sie war Mitarbeiterin einer Organisation von Familienangehörigen von Verschwundenen und engagierte sich auch, nachdem sie 2014 die Leiche ihrer Tochter in einem der geheimen Gräber in San Fernando aufgespürt hatte. Die Täter sind bis heute nicht identifiziert und strafrechtlich belangt worden.

Kapitel 6

Mexikos internationale Verpflichtungen

Auch international hat sich der mexikanische Staat verpflichtet, das gewaltsame und unfreiwillige Verschwindenlassen aufzuklären und strafrechtlich zu verfolgen. Im April 2002 ratifizierte Mexiko die Interamerikanische Menschenrechtskonvention über das gewaltsame Verschwindenlassen von 1997. Am 9. Mai 2002 trat sie in Kraft. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung formulierte Mexiko jedoch einen Vorbehalt zu der Menschenrechtskonvention, der erst am 4. Februar 2014 durch den mexikanischen Senat zurückgezogen wurde. Aufgrund dieses Vorbehalts gegen die Interamerikanische Übereinkunft gegen das Verschwindenlassen von Personen wurde vor zivilen Gerichten die Strafverfolgung von Verbrechen, die Militärangehörige an Zivilisten begingen, verhindert (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2013). Nach dem Urteil des

Interamerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Rosendo Radilla Pacheco musste die mexikanische Regierung aber den Vorbehalt 2014 zurückziehen.

Denn am 23. November 2009 urteilte der Interamerikanische Gerichtshof, dass der mexikanische Staat im Fall Radilla Pacheco gegen das Recht auf Freiheit, auf persönliche Integrität, auf Ankerkennung als juristische Person und auf Leben verstoßen hat. Der mexikanische Staat wurde in dem Urteilsspruch unter anderem dazu verpflichtet, die menschlichen Überreste von Rosendo Radilla Pacheco zu suchen, die Familienangehörigen zu entschädigen sowie Reformen in Justiz und Militärgerichtsbarkeit umzusetzen.

Der Prozess Radilla Pacheco versus Mexiko war das erste mexikanische Verfahren wegen Verschwindenlassen vor dem Interamerikanischen Gerichtshof für

Zentrale Aspekte der internationalen Verpflichtungen für Mexiko zeigt das Beispiel des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

Absolutes Verbot von Verschwindenlassen

Niemand darf dem Verschwindenlassen zum Opfer fallen, auch nicht in Zeiten des Notstandes und Kriege (Art. 1). Seine systematische Praxis stellt ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar (Art. 5).

Strafverfolgung

Der Staat hat die Pflicht, alle notwendigen Maßnahmen zur Strafverfolgung zu ergreifen. Das betrifft jeden Staatsbediensteten, der „ein Verschwindenlassen begeht, dazu auffordert, dazu anstiftet, es zu begehen versucht, Mittäter oder Gehilfe an einem Verschwindenlassen ist oder an ihm teilnimmt“ (Art. 6). Außerdem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Straftat zu ahnden und langjährige Verjährungsfristen sicherzustellen (Art. 7 und 8).

Haft

Niemand darf in geheimer Haft gehalten werden. Außerdem sind amtliche Register über Personen zu führen, denen die Freiheit entzogen wurde (Art. 17). Familienangehörige haben das Recht, Informationen über die Freiheitsentziehung sowie über zuständige Behörden und Verbleib der Person zu erhalten (Art. 18).

Behörden sind verpflichtet, bei einer Anzeige Fällen von Verschwindenlassen nachzugehen, beziehungsweise von sich aus Untersuchungen einzuleiten, wenn

der Verdacht besteht, dass eine Person Opfer von Verschwindenlassen wurde (Art. 12).

Recht auf Wahrheit

Alle Opfer, das heißt sowohl die direkt Betroffenen als auch alle weiteren Personen, die durch das gewaltsame Verschwinden eines Menschen beeinträchtigt sind (Lebenspartner und -partnerinnen, Kinder, Eltern und Kollegen), haben ein Recht auf Wahrheit hinsichtlich der Umstände des Verschwindenlassens und das Schicksal der betroffenen Person. Das Recht auf Wahrheit umfasst auch den Verlauf und die Ergebnisse der Untersuchungen (Art. 24).

Suche

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zur Suche nach den verschwundenen Personen einzuleiten, Ermittlung ihres Aufenthaltsortes, ihre Freilassung, beziehungsweise im Fall des Todes, auf Ermittlung, Achtung und Überführung der sterblichen Überreste zu veranlassen (Art. 24).

Recht auf Wiedergutmachung

Die Opfer haben ein Recht auf Wiedergutmachung, sowohl in Bezug auf den materiellen wie den immateriellen Schaden, einschließlich der Wiederherstellung der Würde und ihres Ansehens. Darunter fällt auch die Garantie der Nichtwiederholung (Art. 24).

Menschenrechte. Dessen Urteile sind verbindlich und nicht anfechtbar.

Der Fall Radilla Pacheco ist bislang das einzige Urteil wegen Verschwindenlassens. Doch auch in anderen Fällen behandeln die Urteile Fragen des mexikanischen Rechtswesens, der Militärgerichtsbarkeit sowie der Umsetzung der Rechte auf Wahrheit, Entschädigung und der Nicht-Wiederholung. Von daher sind für die juristische Bearbeitung von Verschwindenlassen in Mexiko auch die Urteile in den Fällen Campo Algodonero vom 16.11.2009 (Frauenmorde) sowie Fernández Ortega vom 30.09.2010 und Rosendo Cantú vom 31.09.2010 (in beiden Fällen Vergewaltigung durch Soldaten) von Bedeutung (vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos 2015). Werden diese Urteile umgesetzt, können grundlegende strukturelle Verbesserungen bei der Aufklärung und Ahnung von Verbrechen in Mexiko erreicht werden.

Mexiko hat 2005 auch das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes und am 18. März 2008 das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen ratifiziert, das am 23. Dezember 2010 international in Kraft trat. Im Rahmen der unterzeichneten Abkommen ist Mexiko an eine Reihe von Verpflichtungen gebunden.

Der UN-Ausschuss über das Verschwindenlassen (CED – Committee on Enforced Disappearances) überwacht die Umsetzung des Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Gegenüber Mexiko hat der UN-Ausschuss im Februar 2015 eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, die eine umfassende integrale Politik zum Schutz vor Verschwindenlassen beinhalten. Die mexikanische Regierung soll demnach auf legislativer und institutioneller Ebene weitreichende Veränderungen umsetzen. Seitdem wurden eine Reihe von Empfehlungen von ihr umgesetzt. Hervorzuheben ist das im Oktober 2017 verabschiedete Gesetz zum Schutz vor Verschwindenlassen und der damit einhergehende Aufbau staatlicher Institutionen. Auch der besondere Schutzbedarf von Migranten ist in einzelnen Aspekten berücksichtigt und die mexikanische Regierung hat spezifische Maßnahmen dazu umgesetzt.

In anderen Fragen, wie bei der zuverlässigen Datenerhebung zu Fällen von Verschwindenlassen und der Ausstattung staatlicher Institutionen mit personellen, technischen und finanziellen Ressourcen, sind keine zielführenden Fortschritte erreicht worden. Besonders kritisch ist die anhaltende Straflosigkeit in Folge der fehlenden

strafrechtlichen Aufarbeitung. Außerdem ist der Schutz von Zeugen, Gutachtern und anderen Schlüsselpersonen nicht gewährleistet.

Entgegen den Empfehlungen des UN-Ausschusses hat Mexiko die Artikel 31 und 32 des Übereinkommens bis Februar 2018 nicht unterzeichnet und verhindert damit die Nutzung sowohl individueller als auch zwischenstaatlicher Beschwerdeverfahren. Auch einem Besuch des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen hat Mexiko bislang nicht zugestimmt.

Fazit

In Mexiko hat das Verschwindenlassen spätestens seit dem Einsatz des Militärs in Fragen der inneren Sicherheit und dem von Präsident Calderón initiierten Drogenkrieg 2006 eine neue Dimension erreicht. Staatliche Akteure sind auf unterschiedlichen Ebenen an diesen Verbrechen beteiligt: Mitglieder der Sicherheitskräfte als direkte Täterinnen und Täter, politische Entscheidungsträgerinnen und -träger als Auftraggeber sowie die Justizbehörden durch ihre Weigerung, die Fälle zu untersuchen, aufzuklären und die Täter und Täterinnen strafrechtlich zu verfolgen.

Weder auf gesetzlicher noch institutioneller Ebene trägt der Staat bisher dazu bei, die Verbrechen zu ahnden und den Opfern Gerechtigkeit zuteil werden zu lassen. Stattdessen erwartet die Familienangehörigen ein langer Leidensweg. Sofern es Gesetze gibt, werden diese von Justiz und anderen staatlichen Institutionen bislang nicht umgesetzt. Staatliche und bundesstaatliche Behörden bestreiten ihre Zuständigkeit bei der Suche nach den

Verschundenen, den kriminalistischen beziehungsweise forensischen Untersuchungen und der strafrechtlichen Aufklärung der Fälle. Staatliche Institutionen reviktimisieren die Betroffenen, das heißt die Verwandten und Freunde der Verschundenen, bei der Anzeige, Suche und Aufklärung des Verschwindens ihrer Angehörigen. Die Fachkompetenz sowie personelle und finanzielle Ausstattung der zuständigen Behörden ist völlig unzureichend. Insgesamt fehlt eine umfassende nationale Politik, diese Verbrechen aufzuklären, den Opfern Gerechtigkeit zuteil werden zu lassen und zu garantieren, dass sich die Fälle nicht wiederholen.

Die Umsetzung des im Oktober 2017 verabschiedeten Gesetzes zum Schutz vor Verschwindenlassen eröffnet neue Perspektiven. Staatliche Institutionen sind verpflichtet, Opfer von Verschwindenlassen zu suchen und die Verbrechen strafrechtlich aufzuklären. Familienangehörige und Menschenrechtsorganisationen begleiten die unterschiedlichen Maßnahmen. Die Folgen der aktuellen



Solidarität mit Ayotzinapa: Nach dem Verschwinden von 43 Studenten wurde das Ausmaß der Krise von der mexikanischen Gesellschaft zum ersten Mal richtig wahrgenommen. Viele Tausende solidarisieren sich mit den Familienangehörigen.

Menschenrechtsverbrechen auf das gesellschaftliche Zusammenleben in Mexiko sind kaum absehbar. Wie aus anderen Ländern bekannt ist, dauert es Jahrzehnte, bis die Konsequenzen der Praxis gewaltsamen Verschwindens bearbeitet, Traumata überwunden und der soziale Zusammenhalt wieder gestärkt ist. Voraussetzung dafür ist eine aktive nationale Politik im Sinne von Aufklärung und Wiedergutmachung.

Je länger Regierung und staatliche Instanzen in Mexiko einerseits die Praxis des Verschwindenlassens selbst ausüben oder zulassen und andererseits gleichzeitig zivilgesellschaftliche Akteure stigmatisieren und an der Ausübung legitimer und legaler menschenrechtsrelevanter Aufgaben hindern, desto stärker wird sich die mexikanische Gesellschaft spalten.

Für die mexikanische Zivilgesellschaft ist unter den derzeitigen Umständen die internationale Begleitung und Solidarität besonders wichtig. Es gilt, die Betroffenen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in Fragen der Dokumentation sowie mit psychosozialem und juristischem Fachwissen zur Betreuung der Opfer zu unterstützen und mit technischem Fachwissen zu stärken.

Die UN-Prinzipien zum Recht auf Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Nicht-Wiederholung bieten wichtige Leitlinien für diese internationale Zusammenarbeit (United Nations General Assembly 2006). Gleichzeitig ist die internationale Unterstützung notwendig, um der staatlichen Repression die Stirn zu bieten und den politischen Handlungsspielraum der mexikanischen Zivilgesellschaft zu stärken.

Empfehlungen

Weil kohärente politische Maßnahmen zur Aufklärung der Verbrechen, der Umsetzung der Opferrechte und zum Schutz vor dem Verschwindenlassen in Mexiko fehlen, haben mexikanische und internationale Organisationen bereits in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Forderungen an die mexikanische Regierung gerichtet. Die Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen wird allein nicht ausreichen, um das Verbrechen wirksam zu bekämpfen. Vielmehr müssen rechtsstaatliche Strukturen gestärkt und der hohen Straflosigkeit sowie Korruption entgegengewirkt werden. Dazu gehört, die Unabhängigkeit von Institutionen wie der Generalstaatsanwaltschaft zu gewährleisten sowie die Schaffung unabhängiger forensischer Institute voranzutreiben. Dies wurde bereits durch die internationale Expertengruppe GIEI für den Fall Ayotzinapa empfohlen. Zudem sollte ein unabhängiger beratender Ausschuss mit internationalen Expertinnen und Experten eingesetzt werden, der Strategien zur Bekämpfung der Straflosigkeit entwickelt.

Nicht nur die mexikanische Regierung, sondern auch der deutsche Staat und die EU sind zum Handeln aufgerufen, damit in Mexiko keine Menschen mehr auf gewaltsame Weise verschwinden. Deswegen hat die Deutsche Menschenrechtskoordination Mexiko, zu der Brot für die Welt und Misereor gehören, mit ihren Mitgliedsorganisationen Empfehlungen entwickelt, die sich an die deutsche Regierung und die Europäische Union richten.

Empfehlungen an die mexikanische Regierung

1. Sie sollte das Gesetz gegen das Verschwindenlassen innerhalb der vereinbarten Fristen umsetzen und die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.
2. Die mexikanische Regierung sollte eine nationale, einheitliche Datenbank zum Verschwindenlassen einrichten sowie für den Abgleich mit den bereits vorhandenen Datenbanken sorgen.
3. Die mexikanische Regierung sollte die Zuständigkeit des UN-Ausschusses gegen das Verschwindenlassen für Individualbeschwerdeverfahren gemäß der Konvention gegen Verschwindenlassen (Art. 31) anerkennen sowie den Besuch des UN-Ausschusses gegen Verschwindenlassen zulassen.
4. Die mexikanische Regierung sollte das Recht der Angehörigen von Verschwundenen auf Wahrheit, Gerechtigkeit und Wiedergutmachung garantieren und ihnen den gemäß Art. 12 der Konvention gegen Verschwindenlassen zustehenden Schutz zukommen lassen.
5. Die mexikanische Regierung sollte in den Fällen verschwundener Migranten und Migrantinnen das Gesetz in gleicher Weise anwenden wie bei Verschwundenen mexikanischer Herkunft und den Mechanismus externer Hilfe ausbauen.
6. Die mexikanische Regierung sollte Verfassungsreformen und Gesetzen Priorität einräumen, die auf eine autonome und unabhängige Generalstaatsanwaltschaft abzielen.

Empfehlungen an die deutsche Bundesregierung

1. Fortschritte bei der Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen gegenüber den mexikanischen Behörden einfordern. Das Thema sollte bei der alle zwei Jahre stattfindenden Binationalen Kommission prominent angesprochen werden.
2. Die deutsche Bundesregierung sollte im Rahmen ihres Rechtsstaatsprojekts in Mexiko ihre Expertise in Bezug auf strafrechtliche und forensische Untersuchungen gezielt und verstärkt vermitteln und die Zusammenarbeit mit den Angehörigen ausbauen. Zudem sollte sie ihren kritischen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland und Mexiko fortführen.
3. Die deutsche Bundesregierung sollte in ihren Empfehlungen im UPR-Verfahren nachhaltige Maßnahmen zur Bekämpfung der Straflosigkeit fordern und sich für die Einrichtung eines beratenden Ausschusses („Consejo Asesor“) einsetzen.
4. Die deutsche Bundesregierung sollte die Situation der Angehörigen im Dialog mit der mexikanischen Regierung ebenso thematisieren wie die Problematik der verschwundenen Migranten und Migrantinnen.

Empfehlungen an die Europäische Union

1. Die EU-Delegation vor Ort sollte die Umsetzung des Gesetzes gegen das Verschwindenlassen in Mexiko im Austausch mit der mexikanischen und europäischen Zivilgesellschaft kritisch begleiten und Besuche im Hinblick darauf in mehreren Bundesstaaten durchführen.
2. Im Rahmen des „burden-sharing“ der EU-Botschaften den strukturierten Austausch mit der mexikanischen Zivilgesellschaft zum Thema Verschwindenlassen intensivieren und so dem Thema innerhalb des Dialogs mit der mexikanischen Regierung eine größere Relevanz verschaffen. Vereinbarte Maßnahmen sollten öffentlich gemacht werden.
3. Die Anregungen für strukturelle Veränderungen, wie die Unabhängigkeit von Staatsanwaltschaft und forensischen Instituten, als Themen in ihren politischen Dialog mit der mexikanischen Regierung aufnehmen.
4. Anknüpfend an die Empfehlungen der Zivilgesellschaft im EU-Menschenrechtsdialog sollte sie ein Monitoring-System über die Umsetzung von Menschenrechten erarbeiten, das auch Maßnahmen zum Schutz vor dem Verschwindenlassen umfasst.
5. Sie sollte die Menschenrechtsklausel des Globalabkommens in Bezug auf das Verschwindenlassen künftig anwenden.

Abkürzungsverzeichnis

AI:	Amnesty International/Amnistía Internacional
CED:	Committee on Enforced Disappearances
CMDPDH:	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CNDH:	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
DFS:	Dirección Federal de Seguridad
ECAP:	Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial
FEMOSPP:	Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticas del Pasado
FEVIMTRA:	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FIDH:	Federación Internacional de Derechos Humanos
FJEDD:	Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derechos
GIEI:	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes
HRW:	Human Rights Watch
PAN:	Partido Acción Nacional
PGR:	Procuraduría General de la República
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
RedTdT:	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”
SEGOB:	Secretaría de Gobernación
SEIDO:	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
WOLA:	Washington Office On Latin America

Literaturverzeichnis

Animalpolitico (2014): Hay 16 mil desaparecidos en México, asegura Segob. Online verfügbar unter: www.animalpolitico.com/2014/06/16-mil-desaparecidos-en-mexico-asegura-segob/#ixzz350vaxqQ1, 11.09.2014

Amnistía Internacional (2014): Fuera de Control, Tortura y otros malos Tratos en México. London

Amnistía Internacional (2013): Enfrentarse a una Pesadilla. La Desaparición de Personas en México. London

Amnistía Internacional (2009): México, Nuevos Informes de Violaciones de Derechos Humanos a Manos del Ejército. Madrid/London

Amnesty International Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V./ European Center for Constitutional and Human Rights e. V. (2013): Positionspapier zum „Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 29 des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“ und zur Notwendigkeit der Aufnahme eines eigenständigen Straftatbestandes des Verschwindenlassens in das deutsche Strafgesetzbuch. Berlin

Amnesty International – Mexico (2012): Comunicado: México, decisión de la Suprema Corte de limitar el fuero militar debe extenderse a todas las cortes del país. México

Antillón Najlis, Ximena (2017 Coord.): Yo solo quería que ameneciera. Impactos psicosociales del caso Ayotzinapa, México

Antillón Najlis, Ximena/Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2008): La Desaparición Forzada de Rosendo Radilla en Atoyac de Álvarez. Informe de Afecación Psicosocial. México

Article 19/Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria/ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez/SERAPAZ/IMDH u.a. (2014): Derechos humanos y la protesta social en México. Audiencia temática presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. México

Bertelsmann Stiftung (2014): Transformation Index 2014. Gütersloh

Camilo Castillo, Juan/Mejía Daniel/Restrepo Pascual (2013): Illegal drug markets and violence in Mexico: The causes beyond Calderón. Universidad de los Andes.

Camilo Castillo, Juan/Mejía Daniel/Restrepo Pascual (2014): Scarcity without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War. Center for Global Development, Working Papers 356. Washington

Carrasco Araizaga, Jorge (1 de octubre de 2014): El montaje del Ejército. Online verfügbar unter: www.proceso.com.mx/?p=383574, 08.10.2014

Carrasco Araizaga, Jorge (4 de octubre de 2014): Batallón 102: un historial criminal. Online verfügbar unter: www.proceso.com.mx/?p=383818, 08.10.2014

Cimacnoticias (2014): Critican activistas “discursos vacíos” en atención a víctimas. Online verfügbar unter: www.cimacnoticias.com.mx/node/67375, 1.10.2014

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2013): Recomendación 7/2013. Online verfügbar unter: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1307.pdf, 08.10.2014

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2010): La sentencia de la Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. México

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2009): Noche y Niebla. Por los caminos de la impunidad en México. Un estudio sobre tortura, desaparición forzada y justicia militar. México

Comisión Nacional de Derechos Humanos: Jahresberichte. Online verfügbar unter: www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades, 16.03.2018

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017): Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, México

Comisión Nacional de los Derechos Humanos México (2003): Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez. Chi-huahua

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988): Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Corte I.D.H., (Ser. C), N. 4 (1988). Online verfügbar unter: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf, 10.10.2014

Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial/Grupo de Acción Comunitaria/Gemeinnützige Entwicklungszusammenarbeit GMBH u.a. (2010): Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales. Online verfügbar unter: http://psicosocial.net/images/normas_minimas.pdf, 16.03.2018

Estados Unidos Mexicanos (DOF: 09/01/2013): Ley General de Víctimas. Congreso de la Unión, México. Online verfügbar unter: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013, 30.08.2014

Federación Internacional de Derechos Humanos/ Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios/ Familias Unidas (2017): México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Online verfügbar unter www.fidh.org/IMG/pdf/rapport-mexique-num-5-3.pdf, 04.01.2017

Fundación para el Debido Proceso Legal/Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan/Centro de Defensa de los Derechos Humanos José María Morelos y Pavón (2009): Criminalización de los defensores de derechos Humanos. México

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derechos (2014): Disappeared migrants: the permanent torture. México.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derechos (2017): Presupuesto de la Unidad de Migrantes de PGR para 2018: insuficiente para garantizar el acceso a la justicia para personas migrantes. Online verfügbar unter: <http://fundacionjusticia.org/presupuesto-unidad-migrantes-pgr-2018-insuficiente-garantizar-acceso-a-justicia-migrantes>, 22.02.2017

Gerber, Philipp (2014): Demonstranten in Mexiko wegen schwerster Delikte angeklagt. Online verfügbar unter: <https://amerika21.de/2014/11/109406/mexiko-kriminalisiert-studente>, 03.12.2014

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2015): Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, México

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (2016): Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, México

González Marín, Alejandra (2013): Acompañar la desaparición de jóvenes del bar Heaven, in: *Defensor*, Revista de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México D.F. Seite 60-64

González Villareal, Roberto (2012): Historia de la desaparición. Nacimiento de una tecnología represiva. México

Heinle, Kimberly/Octavio Rodríguez Ferreira/David A. Shirk (2014): Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2013; Justice in Mexico Project; Trans-Border Institute. San Diego

Heidelberg Institute for International Conflict Research (2011): Conflict Barometer 2010 Crises – Wars – Coups D' Etat Negotiations – Mediations – Peace Settlements, 19th Annual Conflict Analysis. Heidelberg

Heidelberg Institute for International Conflict Research (2014): Conflict Barometer 2013 disputes, non-violent crisis, violent crisis, limited wars, wars. Heidelberg

Heynes, Christof (2014): Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México (A/HRC/26/36/Add.1) Naciones Unidas Asamblea General, 28 de abril de 2014. Online verfügbar unter: www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9931.pdf?view=1, 16.03.2018

Human Rights Centre „Miguel Agustín Pro Juárez“ (1999): Images of Repression: A critical Time for Human Rights in Mexico, 1996-1998. Mexico D. F.

Human Rights Watch (2013): Los Desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada. Estado Unidos de América

Human Rights Watch (2011): Ni Seguridad, Ni Derechos, Ejecuciones, desapariciones y tortura en la „guerra contra el narcotráfico“ de México. Estado Unidos de América

Human Rights Watch (1990): Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity. United States of America

Institute for Economics and Peace (2017): Índice de Paz México, México

Internal Displacement Monitoring Center/Norwegian Refugee Council (2014): Global Overview 2014, People internally displaced by conflict and violence. Genf

Karl, Sylvia (2014): Kampf um Rehumanisierung. Die Verschwundenen des Schmutzigen Krieges in Mexiko. Bielefeld.

La Jornada (14.12.2017): Denuncian desaparición de 100 mil migrantes de CA en ruta hacia EU. Online verfügbar unter: www.lajornada.com.mx/sin-fronteras/2017/12/14/denuncian-desaparicion-de-100-mil-migrantes-de-ca-en-ruta-a-eu-2183.html, 10.02.2018

La Jornada (17.02.2018): En marcha, la fiscalía especial para indagar las desapariciones forzadas. Online unter: www.lajornada.unam.mx/2018/02/17/politica/007n1pol, 20.02.2018

Maier, Elisabeth (2001): Las madres de los desaparecidos ¿Un nuevo mito materno en América Latina? México

Martínez, Paris (Abril 28, 2014): Policías desaparecidos, la otra cara de la violencia en Coahuila. Online verfügbar unter: www.animalpolitico.com/2014/04/policias-desaparecidos-la-otra-cara-de-la-violencia-en-coahuila/#axzz30Cl8I8id, 14.05.2014

Martínez, Paris (Marzo 31, 2014): Suman 104 mujeres desaparecidas en Veracruz durante gobierno de Duarte. Online verfügbar unter: www.animalpolitico.com/2014/03/suman-104-mujeres-desaparecidas-en-veracruz-durante-gobierno-de-duarte, 15.04.2014

Martínez, Paris (Marzo 24, 2014): Las desapariciones de mujeres aumentaron 130 % con el gobierno de EPN. Online verfügbar unter: www.animalpolitico.com/2014/03/las-desapariciones-de-mujeres-en-chihuahua-aumentaron-130-con-el-gobierno-de-epn, 10.05.2014

Meyer, Maureen (2014): Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress, Washington Office on Latin America. Washington

Naciones Unidas (2014): Convención Internacional para la protección de todas las personas – Comité contra la Desaparición Forzada (CED/C/MEX/1; 17 de abril de 2014): Comité Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención; Informes que los Estados partes debían presentar en 2012; México; Fecha de recepción: 11 de marzo de 2014. Online verfügbar unter: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReports/article29/29_1_CED_Mexico_sp.pdf, 10.10.2014

Open Society Foundation (2016): Undeniable Atrocities. Confronting Crimes against Humanity in Mexico, New York

Proceso (2014): Van 3 mil 177 migrantes desaparecidos en los últimos 38 meses. Online verfügbar unter: www.proceso.com.mx/?p=371841, 13.05.2014

Proceso (2017): México, en estado de Guerra. Online verfügbar unter: www.proceso.com.mx/516811/mexico-en-estado-de-guerra, 05.01.2018

Proceso (2018): Madres de desaparecidos inician huelga de hambre frente a la Segob. Online verfügbar unter: www.proceso.com.mx/518947/madres-de-desaparecidos-inician-huelga-de-hambre-frente-la-segob-video, 19.01.2018

Procuraduría General de la República – Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y

Políticos del Pasado (2006): Informe Histórico a la Sociedad Mexicana 2006. México

Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (RedTdT) y Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) (2012): Situación de la Tortura en México, Informe conjunto en vista de la consideración del 50 y 60 informe consolidado de México ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas

Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (2018): Estadísticas Fuero Federal, Estadística Fuero Común, Online verfügbar unter: www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnpd, 17.01.2018

Salud y Desarrollo Comunitario/Casa de La Mujer, Ixim Antsetic (2017): Informe de brigada médica en Chalchihuitán, Chiapas. Online verfügbar unter: <https://frayba.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-final-Brigada-m%C3%A9dica-Chalchihuit%C3%A1n-SDC-CAM.pdf>, 04.01.2018

Secretaría de Gobernación (2017): Informe Anual 2016. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), México

UDLAP (2016): Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016. Online verfügbar unter www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf, 09.02.2018

United Nations Office on Drugs and Crime (2014) Global Study on Homicide 2013; Trends Contexts, Data, Viena

United Nations General Assembly (21 March 2006; A/RES/60/147): Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.

Online verfügbar unter: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx, 16.03.2018

United Nations Human Rights Council (26 January 2011): Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, A/HRC/16/48.

Universidad Nacional Autónoma de México: 75 % de las personas que migran por la violencia son mujeres o niños: Laura Rubio, México, D.F. a 3 de abril de 2014. Online verfügbar unter: www.iis.unam.mx/indexcontent.php?_module=680, 14.04.2014

Vereinte Nationen (20. Dezember 2006): Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen, Resolution 61/177

Vereinte Nationen (17. Juli 1998): Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, A/CONF.183/9. Online verfügbar unter: www.auswaertiges-amt.de/blob/203446/c09be147948d414odd53a917c2544fa6/roemischesstatut-data.pdf, 16.03.2018

Vereinte Nationen (Resolution A/RES/47/133): Erklärung über den Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen. Online verfügbar unter: www.un.org/documents/ga/res/47/a47r133.htm, 08.10.2014

Vereinte Nationen (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung

Washington Office On Latin America (2017): Overlooking Justice. Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers against Civilians are Met with Impunity, Washington

**Brot für die Welt
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Tel +49 30 65211 0
Fax +49 30 65211 3333
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de