



Magisterarbeit

Peter Hachemer

## Zivile Kontrolle im „Krieg gegen die Drogen“?

Mexikos zivil-militärische Beziehungen während der Präsidentschaft  
von Felipe Calderón 2006 - 2012

Januar 2013

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg  
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Institut für Politische Wissenschaft

## Zivile Kontrolle im „Krieg gegen die Drogen“?

Mexikos zivil-militärische Beziehungen während der Präsidentschaft  
von Felipe Calderón 2006 – 2012

Magisterarbeit

Peter Hachemer  
Matrikelnummer 2519160

Erstkorrektur: Prof. Dr. Aurel Croissant  
Zweitkorrektur: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

23. Januar 2013

# ***INHALTSVERZEICHNIS***

<b>1</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>1</b>
1.1	Fragestellung	3
1.2	Aufbau der Arbeit	3
1.3	Gegenstand der Analyse	4
1.4	Forschungsstand	5
1.5	Methodisches Vorgehen und Problemstellungen	7
1.6	Relevanz und Forschungsinteresse	9
1.6.1	Theoretische Relevanz	10
1.6.2	Praktische Relevanz	11
	<b>TEIL I: THEORIE</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ZIVILE KONTROLLE</b>	<b>15</b>
2.1	Zivil-militärische Beziehungen im lateinamerikanischen Kontext	15
2.2	Demokratie und zivil-militärische Beziehungen	17
2.3	Problemstellungen und bisherige Konzepte ziviler Kontrolle	20
2.4	Fünf Teilbereiche ziviler Kontrolle	22
2.5	Zusammenfassung	26
<b>3</b>	<b>KONTEXTFAKTOREN ZUR ETABLIERUNG ZIVILER KONTROLLE</b>	<b>28</b>
3.1	Mechanismen und Strategien ziviler Kontrolle	28
3.2	Akteure und Ressourcen zivilen Handelns	32
3.3	Makrostrukturelle Faktoren	33
3.4	Institutionelle Faktoren	35
3.5	Ideelle Faktoren	37
3.6	Zusammenfassung	40
3.7	Forschungsdesign	41
3.7.1	Hypothesen	41
3.7.2	Abhängige und unabhängige Variablen	42
3.7.3	Methode	43

<b>TEIL II: EMPIRIE</b>	<b>45</b>
<b>4 ZIVIL-MILITÄRISCHE BEZIEHUNGEN IN MEXIKO BIS 2006</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Historischer Überblick über das mexikanische Militär</b>	<b>46</b>
4.1.1 Entstehung des modernen mexikanischen Militärs aus der Revolution	47
4.1.2 Die Konsolidierung des PRI und der zivil-militärische „Pakt“	48
4.1.3 Das Militär als Akteur während innerstaatlicher Krisen und Konflikte	50
4.1.4 Das Militär während der Demokratisierung	52
4.1.5 Zwischenfazit	55
<b>4.2 Zivile Kontrolle in Mexiko im Jahr 2006</b>	<b>57</b>
4.2.1 Teilbereich A: Politische Rekrutierung	57
4.2.2 Teilbereich B: Public Policy	60
4.2.3 Teilbereich C: Innere Sicherheit	62
4.2.4 Teilbereich D: Äußere Sicherheit	63
4.2.5 Teilbereich E: Militärorganisation	66
4.2.6 Kontrollstrategien der Regierung Fox	67
4.2.7 Zwischenfazit	68
<b>5 DIE PRÄSIDENTSCHAFT VON FELIPE CALDERÓN UND DER „KRIEG GEGEN DIE DROGEN“</b>	<b>72</b>
<b>5.1 Entstehung des Konfliktes und politischer Kontext</b>	<b>72</b>
<b>5.2 Konfliktakteure und Konfliktgegenstand</b>	<b>73</b>
<b>5.3 Strategie gegen die Organisierte Kriminalität und Folgen</b>	<b>76</b>
<b>5.4 Folgen des Konfliktes für die zivil-militärischen Beziehungen und das Militär</b>	<b>81</b>
<b>5.5 Zwischenfazit</b>	<b>85</b>
<b>6 RESSOURCEN ZIVILEN HANDELNS DER REGIERUNG CALDERÓN</b>	<b>87</b>
<b>6.1 Makrostrukturelle Faktoren: Regionaler Kontext und Bedrohungslage</b>	<b>87</b>
6.1.1 Interne Konflikte und Bedrohungslage	88
6.1.2 Einfluss der USA und des internationalen <i>war on drugs</i>	90
6.1.3 Einstellung gegenüber der Demokratie	93
<b>6.2 Institutionelle Faktoren: Konkurrenz zwischen Akteuren der Inneren Sicherheit</b>	<b>95</b>
6.2.1 Konkurrenz zwischen Militär und zivilen Institutionen der Sicherheit	95
6.2.2 Konkurrenz zwischen den Institutionen des Militärs	98
<b>6.3 Ideelle Faktoren: Rollenverständnis des Militärs</b>	<b>102</b>
6.3.1 Rollenverständnis in der Inneren Sicherheit	103
6.3.2 Rollenverständnis gegenüber Legislative und Judikative	104
6.3.3 Rollenverständnis gegenüber dem Amt des Präsidenten	106
<b>6.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit</b>	<b>108</b>

<b>7.</b>	<b>KONTROLLSTRATEGIEN DER ZIVILEN AKTEURE</b>	<b>110</b>
7.1	Zugang zu Informationen über Militäreinsätze	110
7.2	Erhöhung des Militärbudgets	112
7.3	Einweihung eines Denkmals für Soldaten	113
7.4	Gesetz zur Militärgerichtsbarkeit	114
7.5	Operation „Veracruz Seguro“	115
<b>8.</b>	<b>AUSWIRKUNGEN AUF DIE TEILBEREICHE DER ZIVILEN KONTROLLE</b>	<b>118</b>
<b>9</b>	<b>FAZIT UND AUSBLICK</b>	<b>122</b>
9.1	Theoretische Erkenntnisse	122
9.1.1	Zivile Kontrolle	123
9.1.2	Kontextfaktoren zur Etablierung ziviler Kontrolle	123
9.2	Empirische Erkenntnisse	125
9.3	Ausblick	126
<b>10</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>129</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AI	Amnesty International
APPO	<i>Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca</i> / Volksversammlung der Völker Oaxacas
CISEN	<i>Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional</i> / Zentrum für Ermittlungen und Nationale Sicherheit
CNDH	<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i> / Nationale Kommission für Menschenrechte
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i> / Drogenvollzugsbehörde der USA
EMP	<i>Estado Mayor Presidencial</i> / Präsidentengarde
EPR	<i>Ejército Popular Revolucionario</i> / Revolutionäre Volksarmee
EZLN	<i>Ejército Zapatista de Liberación Nacional</i> / Zapatistische Armee der Nationalen Befreiung
FFA	<i>Fuerzas Federales de Apoyo</i> / Assistierende Bundespolizei
GAFE	<i>Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales</i> / Spezialeinheiten der Armee
GANFE	<i>Grupo Aeromóvil Navales de Fuerzas Especiales</i> / Spezialeinheiten der Marine
HRW	Human Rights Watch
INCD	<i>Instituto Nacional para el Combate a las Drogas</i> / Nationales Institut für die Drogenbekämpfung
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i> / Nationales Institut für Statistiken und Geografie
ISSFAM	<i>Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas</i> / Institut für Soziale Sicherheit der mexikanischen Streitkräfte
MSCA	<i>Military Support for Civilian Authorities</i> / Militärische Unterstützung für zivile Behörden
MUCD	<i>México Unido Contra la Delincuencia A.C.</i> / Vereintes Mexiko gegen die Kriminalität
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> / Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> / Partei der Nationalen Aktion

PF	<i>Policía Federal</i> / Bundespolizei
PFP	<i>Policía Federal Preventiva</i> / Präventive Bundespolizei (seit 2009: PF)
PGR	<i>Procuraduría General de la República</i> / Generalstaatsanwaltschaft
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrático</i> / Partei der Demokratischen Revolution
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i> / Institutionelle Revolutionäre Partei
PRM	<i>Partido de la Revolución Mexicana</i> / Partei der Mexikanischen Revolution
PRN	<i>Partido Nacional Revolucionario</i> / Revolutionäre Nationale Partei
SEDENA	<i>Secretaría de la Defensa Nacional</i> / Verteidigungsministerium
SEGOB	<i>Secretaría de Gobernación</i> / Innenministerium
SEMAR	<i>Secretaría de Marina-Armada</i> / Marineministerium
SSP	<i>Secretaría de Seguridad Pública</i> / Ministerium für Öffentliche Sicherheit

# 1 Einführung

„A amenazas externas y internas“ – „Gegen äußere und innere Bedrohungen“<sup>1</sup> lautet der Leitsatz der Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Mexiko. Seit ihrer Entstehung aus den siegreichen Kampfverbänden der Mexikanischen Revolution haben die Streitkräfte nach diesem Wahlspruch gehandelt und Mexiko – *la patria* – stets gegen Bedrohungen verteidigt. Nach der langen, blutigen Revolution gelang es in Mexiko einer Partei über Jahrzehnte hinweg, *la patria* zu verkörpern: Die Institutionelle Revolutionäre Partei (*Partido Revolucionario Institucional*, PRI)<sup>2</sup> errichtete eine in Lateinamerika einzigartige „zivile Autokratie“ (Thiery/Merkel 2010: 212), die alle Bereiche des Staates, zivil wie militärisch, umfasste. Der PRI nutzte dabei den revolutionären Mythos lange Zeit als Legitimation seiner autoritären Herrschaft. Gleiches galt für die Streitkräfte: Als „Verteidiger der Revolution“ handelten sie gegen Unruhen im Inneren und wurden dabei zu keinem Zeitpunkt selbst zu einer Bedrohung für das Regime. Ohne eine konkrete Bedrohung von außen und unter dem „de facto Schutzschirm der USA“ (Díez/Nicholls 2006: 21) richtete sich ihr Fokus auf die Niederschlagung von Aufständen und Streiks, den Einsatz gegen diverse *guerrilla*-Bewegungen sowie seit den 1990er Jahren verstärkt auf den Kampf gegen Drogenschmuggel und Organisierte Kriminalität. Im Gegensatz zu den in der Region verbreiteten Militärputschen waren Mexikos zivil-militärische Beziehungen dabei während des 20. Jahrhunderts von herausragender Stabilität geprägt; zu keinem Zeitpunkt versuchte das Militär, selbst die Macht zu erlangen. Im Austausch für diese Loyalität garantierten die Zivilen dem Militär weitreichende Autonomie über seine internen Angelegenheiten wie auch bei seiner Rolle in der Inneren Sicherheit.

Mit dem von Präsident Felipe Calderón ausgerufenen „Krieg gegen die Drogen“ wenige Tage nach seiner Amtseinführung im Jahr 2006 und dem damit verbundenen Einsatz von 50.000 Soldaten gegen die mächtigen Drogenkartelle hat sich das vorher nur selten eingesetzte Militär zu einem dauerhaften Machtfaktor in der Inneren Sicherheit etabliert. Die stete Eskalation des Konfliktes und die Schwäche der zivilen Strafverfolgungsbehörden haben dabei zu einer kontinuierlichen Ausweitung der Rolle des Militärs auch in der Politik geführt. Inzwischen haben Militärs in weiten Teilen des Landes klassische Aufgaben

---

<sup>1</sup> Aus der *Visión 2030* der Streitkräfte aus dem Jahr 2012 (SEDENA 2012a).

<sup>2</sup> PRI wird bis heute sehr häufig fälschlicherweise als „Partei der Institutionalisierten Revolution“ übersetzt. Im Folgenden wird „der PRI“ verwendet, da das Substantiv *partido* im Spanischen maskulin ist.

der Polizei übernommen und sich durch die Verhaftung von Drogenbossen und der angeblich geringeren Anfälligkeit für die weitverbreitete Korruption zur *ultima ratio* der Politik etabliert: Das Misstrauen gegenüber den zivilen Behörden führte zum Ersetzen ganzer Polizeikommandanturen mit Soldaten und in mehr als der Hälfte der 32 Bundesstaaten sind Militärs mit den höchsten Posten der Sicherheit betraut worden. Dieser stetig steigende Einfluss des Militärs hat entscheidend dazu beigetragen, dass eine Reform des Militärs ausgeblieben ist und Analysten vor einer „Militarisierung“ von Politik und Gesellschaft warnten. Zuletzt kritisierten auch die unmittelbaren Nachbarn USA und Guatemala Calderóns militärisch geprägte Strategie (Esquivel 2012; Proceso 2012c) und der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan erklärte Mexikos „Krieg gegen die Drogen“ im Oktober 2012 angesichts der steigenden Opferzahlen für gescheitert (Proceso 2012p). Vonseiten der international anerkannten Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (HRW) hieß es in ihrem letzten Bericht, dass der Militäreinsatz „statt einer Verringerung der Gewalt einen dramatischen Anstieg an Tötungen, Folter und anderen schrecklichen Missbräuchen durch die Sicherheitskräfte“ bewirke sowie zu einem „Klima der Gesetzlosigkeit“ in vielen Teilen des Landes geführt habe (HRW 2011b; Übersetzung P.H.).

Die vorliegende Analyse soll zu einem umfassenden Verständnis der zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko beitragen und dabei besonders die Rolle des mexikanischen Militärs während des „Krieges gegen die Drogen“ seit 2006 untersuchen. Vorrangiges Ziel ist die Feststellung von Pfadabhängigkeiten in den zivil-militärischen Beziehungen und die Untersuchung der Strategien, die die zivilen Autoritäten während des Untersuchungszeitraums zur Etablierung ziviler Kontrolle angewandt haben. Dabei wird davon ausgegangen, dass den Zivilen zwar ein breites Set an Strategien zur Forcierung ziviler Kontrolle zur Verfügung steht, jedoch aufgrund unterschiedlich günstiger Kontextfaktoren die Anwendung dieser Strategien begrenzt ist. Die Analyse soll dabei Aussagen darüber ermöglichen, wie sich diese Faktoren auf die Strategien der zivilen Autoritäten ausgeübt haben. Darüber hinaus wird untersucht, inwieweit durch die angewandten Strategien eine Veränderung bei Aspekten der zivilen Kontrolle bedingt wurde.

## 1.1 Fragestellung

Die beiden zentralen Fragen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit beantwortet werden sollen, lauten:

- (1) *Wie hat sich der Grad der zivilen Kontrolle in Mexiko seit 2006 verändert?*
- (2) *Welche Kontextfaktoren sind dabei entscheidend für eine Veränderung gewesen?*

Für den theoretischen Teil der Arbeit leiten sich daraus die folgenden beiden Fragen ab:

- i) *Wie kann zivile Kontrolle messbar gemacht werden?*
- ii) *Welche Kontextfaktoren beeinflussen den Grad ziviler Kontrolle?*

Um diese Fragen beantworten zu können, wird zunächst die bisherige Forschung zur Etablierung ziviler Kontrolle mit besonderem Fokus auf die Lateinamerikaforschung untersucht. Darauf aufbauend wird ein Konzept bestimmt, welches für die Beantwortung geeignet ist, und in der Folge auf das Fallbeispiel angewandt. Der empirische Teil der Analyse legt seinen Fokus dementsprechend auf die Fragen:

- iii) *Wie gestalteten sich die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko bisher?*
- iv) *Welche Faktoren sind erklärungskräftig für eventuelle Veränderungen in der zivilen Kontrolle seit 2006?*

Ziel der Analyse ist es, durch die Beantwortung dieser Fragen zu einem möglichst vollständigen Bild der zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko und zu fundierten Aussagen über die zivile Kontrolle zu gelangen, wie sie sich im Jahr 2012 darstellt.

## 1.2 Aufbau der Arbeit

Die Analyse bietet in einem ersten Teil zunächst ein theoretisches Rahmenwerk zur Erfassung von ziviler Kontrolle. Nach einer Abhandlung über die bisherige Forschung zu zivil-militärischen Beziehungen in jungen Demokratien und Konzepten zur Erfassung wird ein umfassender Ansatz mit fünf Teilbereichen ziviler Kontrolle vorgestellt, bei dem der Grad der Kontrolle als Kontinuum zwischen vollständiger ziviler Dominanz und uneingeschränkter Militärherrschaft verstanden wird. Das Konzept bietet dabei eine Möglichkeit zur Feststellung von „Defekten“ in den einzelnen Teilbereichen. Im Anschluss werden in Kapitel 3 diejenigen Kontextfaktoren bestimmt, die für die Analyse verwendet und deren

Auswirkung auf die zivile Kontrolle untersucht werden und ein vollständiges Forschungsdesign vorgestellt, anhand dessen der empirische Teil der Arbeit bearbeitet wird.

In einem zweiten Teil der Arbeit soll schließlich auf das Fallbeispiel Mexiko eingegangen werden und dafür in Kapitel 4 zunächst die zivil-militärischen Beziehungen bis 2006 analysiert werden, um Pfadabhängigkeiten und Tendenzen während der Zeit des autoritären Regimes und seit der Transition zur Demokratie feststellen zu können. Ausgehend von der „Demokratiekrise“ des Jahres 2006 (Thiery 2010: 97) und dem kurz darauf folgenden Militäreinsatz gegen das Organisierte Verbrechen soll in Kapitel 5 nachgezeichnet werden, wie sich die zivil-militärischen Beziehungen seit 2006 verändert haben. Eine Beschreibung des „Drogenkonfliktes“ bzw. der durch den Militäreinsatz verstärkten Sicherheitskrise bietet den notwendigen Hintergrund für die weitere Analyse.

In Kapitel 6 wird der Einfluss der einzelnen Variablen, die auf die zivile Kontrolle und die Strategien der Zivilen zu ihrer Etablierung einwirken, untersucht: Als makrostrukturelle Variable sollen Aspekte des regionalen Kontextes, als institutionelle Variable die Konkurrenz zwischen verschiedenen Akteuren im Sicherheitssektor und als ideelle Variable das Rollenverständnis des Militärs untersucht werden. Die in diesem Zusammenhang eingesetzten Kontrollstrategien werden in Kapitel 7 erörtert und bewertet. Es folgt eine Analyse der Auswirkungen der eingesetzten Kontrollstrategien auf die Teilbereiche der zivilen Kontrolle. Die Studie schließt mit einem Fazit zur Erklärungskraft der drei Faktoren und mit den gewonnenen Erkenntnissen über den Grad der zivilen Kontrolle in ihren Teilbereichen im Jahr 2012.

### **1.3 Gegenstand der Analyse**

Gegenstand der Untersuchung sind die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko während der Präsidentschaft von Felipe Calderón Hinojosa von 2006 bis 2012. Der besondere Fokus liegt dabei auf den Kontextbedingungen zur Etablierung ziviler Kontrolle sowie auf den daraus resultierenden Kontrollstrategien der Zivilen. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt befahl Calderón eine ausgedehnte Militäroffensive gegen die einflussreichen kriminellen Vereinigungen im Land und rief einen „Krieg gegen die Drogen“ aus, dessen oberste Ziele die Unterbrechung von Schmuggelrouten in die USA und die Zerstörung krimineller Netzwerke war. Das Militär ist seitdem einerseits mit täglich bis zu 50.000 Soldaten im

Einsatz, andererseits durch das militärisch geführte Verteidigungsministerium (*Secretaría de la Defensa Nacional*; SEDENA)<sup>3</sup> und das Marineministerium (*Secretaría de Marina*; SEMAR) entscheidend in der Sicherheitspolitik beteiligt. Entsprechend umfasst der Untersuchungszeitraum einerseits die Amtszeit von Präsident Felipe Calderón, andererseits den zeitgleich beginnenden „Krieg gegen die Drogen“ von Militär und Polizei gegen die bewaffneten Schutzorganisationen der Drogenmafias. Aufseiten des Militärs werden dabei sowohl der Einfluss der SEDENA und der SEMAR wie auch einzelner Offiziere auf die zivile Politik untersucht. Um dabei eine Änderung im Grad der zivilen Kontrolle feststellen zu können, wird gemessen, in welchem Maße den Zivilen die effektive Kontrolle über die Entscheidungsfindung bei bestimmten Teilbereichen garantiert ist und zu welchem Grad das Militär jeweils in der Lage ist, Einfluss zu nehmen und eigenständig Entscheidungen zu treffen.

#### **1.4 Forschungsstand**

Sowohl die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko als auch die Auswirkungen des „Krieges gegen die Drogen“ stellen bisher eher wenig erforschte Felder dar. Nach der sogenannten „dritten Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991) seit den 1970er Jahren, in deren Folge viele der ehemaligen Militärdiktaturen Lateinamerikas zur zivilen Herrschaft zurückfanden, konzentrierte sich die Forschung vor allem auf die Rückkehr zur Demokratie und ihre Konsolidierung (Diamond/Plattner 1993; Linz/Stepan 1996). Seit Mitte der 1990er Jahre steht vor allem die Qualität der Demokratie im Vordergrund (O’Donnell u. a. 2004; Levine/Molina 2011).

Das Feld der zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko ist aufgrund der besonderen Situation als „zivile Autokratie“, wegen der Abwesenheit von Militärputschen und seiner späten Transition zur Demokratie im Jahr 2000 wenig untersucht worden. Die Forschung zum Militär innerhalb der Region etablierte sich zwar bereits in den 1980er Jahren (vgl. exemplarisch Stepan 1988), wurde jedoch lange Zeit eher als Nischenwissenschaft angesehen. Der anerkannte Lateinamerika-Forscher David Pion-Berlin, der sich vor allem mit den zivil-militärischen Beziehungen der Region beschäftigt, hielt 2001 fest:

---

<sup>3</sup> Das spanische Substantiv *secretaría* ist feminin; im Folgenden wird daher „die SEDENA“ verwendet. Gleiches gilt für „SEMAR“.

„Das Feld der zivil-militärischen Beziehungen Lateinamerikas [...] hat darunter gelitten, dass es lange Zeit in schädlicher Isolation von der Vergleichenden Regierungslehre, der Politikwissenschaft und generell der Sozialwissenschaften stand. Über die Jahre hat das Feld einige anspruchsvolle analytische Arbeiten hervorgebracht, diese jedoch nicht immer ausführlich mit den theoretischen Trends und Traditionen der Forschung verknüpft“ (Pion-Berlin 2001: 2; Übersetzung P.H.).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Experte für zivil-militärische Beziehungen Thomas Bruneau:

„Führende Wissenschaftler betonen zwar die Wichtigkeit der zivil-militärischen Beziehungen in der Transition zur funktionalen Demokratie. Unglücklicherweise gehen ihre Arbeiten darüber hinaus jedoch nicht ins Detail der damit verbundenen Probleme, Akteure und Institutionen“ (Bruneau 2006: 2; Übersetzung P.H.).

Seit der Jahrtausendwende hat die Forschung zu den Streitkräften in der Region zwar zugenommen und auch maßgeblich zur Theoriebildung der zivil-militärischen Beziehungen im Allgemeinen beigetragen (vgl. etwa Trinkunas 2005), jedoch blieb Mexiko weiterhin eher unterforscht, was mit der Abwesenheit von Militärputschen während des 20. Jahrhunderts erklärt werden kann. Während in Südamerika Militärdiktaturen entstanden und in Mittelamerika das Militär in Bürgerkriegen eingesetzt wurde, traten die mexikanischen Streitkräfte kaum in Erscheinung. Dies wurde im Allgemeinen auf einen zivil-militärischen „Pakt“ in Mexiko zurückgeführt (M. Serrano 1995; Camp 2005). Erst im Zuge der Demokratisierung ab 1997 wurden vermehrt Überlegungen zur Rolle der Streitkräfte angestellt (Villareal 2001; Arzt 2001; Camp 2004a, 2004b; Ledesma Arronte 2000; Díez/Nicholls 2006), wobei von Roderic Ai Camp, einem führenden Experten des Feldes, angemerkt wurde, dass Mexiko in der Forschung „an sich und im Kontext der Theoriebildung zu den zivil-militärischen Beziehungen in Lateinamerika im Wesentlichen ignoriert wird“ (Camp 2005: xvii; Übersetzung P.H.). Mit dem Ende der 71-jährigen Herrschaft des PRI im Jahr 2000 kamen schließlich Zweifel am Fortbestand der fest etablierten zivilen Kontrolle in Mexiko auf, die einige Analysten als speziell auf den PRI ausgerichtete Treue der Armee einstufen. Nach Sergio Villareal (2001) führe das Verschwinden der Staatspartei von den Machtpositionen dementsprechend zu einer „Kontrolllücke“, da mit dem Ende des zivil-militärischen Paktes auch das besondere Verhältnis zwischen Streitkräften und ziviler Führung zu enden drohe und sich noch keine neuen Kontrollmechanismen etabliert hätten (Villareal 2001). Zur gleichen Zeit wurde die Vermutung geäußert, dass das Militär aufgrund seiner ungebrochenen Vorrechte als ein Hindernis bei der Etablierung der zivilen Kontrolle wirken würde und es aufgrund der Beendigung des Paktes mit dem PRI zur offenen An-

fechtung (*contestation*) des neuen Regimes kommen könnte (Villareal 2001; Camp 2004a). Erst in jüngster Zeit konzentrierten sich Studien vermehrt auf den Einsatz des mexikanischen Militärs in der Drogenbekämpfung und die Auswirkungen auf den Staat (vgl. Grayson 2010; Olson u. a. 2010; Weeks 2011), jedoch wurde nicht systematisch untersucht, welche Teilbereiche der zivil-militärischen Beziehungen davon beeinflusst wurden und wie sich das Verhältnis der Streitkräfte zur zivilen Führung seit dem Jahr 2006 darstellt.

Das Ziel der vorliegenden Analyse ist es, diese Forschungslücke zu schließen und sowohl theoretisch fundierte als auch zugleich empirisch valide Aussagen darüber zu treffen, wie sich die stark auf das Militär ausgerichtete Drogenbekämpfungsstrategie auf die zivil-militärischen Beziehungen und die zivile Kontrolle ausgewirkt hat.

## 1.5 Methodisches Vorgehen und Problemstellungen

Für die theoretische Einbettung der Arbeit werden zunächst die wichtigsten Grundannahmen der zivil-militärischen Beziehungen mit besonderem Fokus auf die Forschung zu Lateinamerika vorgestellt. Um die Pfadabhängigkeiten der zivil-militärischen Beziehungen und ihre Auswirkungen auf die zivile Kontrolle feststellen zu können, werden in der Folge die Entstehung der Streitkräfte sowie die zivil-militärischen Beziehungen zur PRI-Zeit und während der ersten Regierung der Partei der Nationalen Aktion (*Partido Acción Nacional*; PAN) nach dem Machtwechsel im Jahr 2000 nachvollzogen. Die „Kriegserklärung“ an das Organisierte Verbrechen wenige Tage nach dem Amtsantritt von Felipe Calderón 2006 wird als *critical juncture* zum Ausgangspunkt der Analyse: Es wird angenommen, dass an diesem Punkt eine Entwicklung zu einer stetigen militärischen Eskalation eingeleitet und durch diverse Maßnahmen und Rhetorik unumkehrbar gemacht wurde.<sup>4</sup> In der Folge werden die Kontextbedingungen zur Etablierung ziviler Kontrolle für den Fall Mexiko analysiert und Aussagen über das resultierende Set an Strategien getroffen, die in den folgenden Kapiteln geprüft und eruiert werden.

Aufgrund der „verschwiegenen Natur“ des Militärs im Allgemeinen und der mexikanischen Streitkräfte im Besonderen ist die Datenlage des Feldes schwierig. Die mexikani-

---

<sup>4</sup> Mahoney (2000) definiert *critical junctures* wie folgt: „Diese Momente (*junctions*) sind „kritisch“, da es nach der Wahl einer bestimmten Option kontinuierlich schwerer wird, zum Ausgangspunkt zurückzukehren, an dem noch verschiedene Optionen möglich waren“ (Mahoney 2000: 513; Übersetzung P.H.).

schen Streitkräfte wurden als das „am meisten verschlossene und verschwiegenste Militär in Lateinamerika“ (Freeman/Sierra Guzmán 2005) bezeichnet, eine „hermetische Grundhaltung“ (Astorga 2007) wurde beklagt und Kate Doyle (2004) erklärte in ihrer Studie über das mexikanische Militär sogar, es sei „berüchtigt für seine Geheimhaltung, Undurchlässigkeit und seine feindliche Einstellung gegenüber öffentlicher Prüfung“ (Doyle 2004: 2; Übersetzung P.H.). Auch Raúl Benítez Manaut, einer der führenden Forscher zum mexikanischen Militär erklärte, der Grundsatz der Streitkräfte sei es, „keinen Kontakt mit der Presse oder der akademischen Welt“ einzugehen (Benítez Manaut, zit. nach Doyle 2004); zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Militärforscher Roderic Ai Camp, der beim mexikanischen Militär ein „starkes Verlangen, nicht untersucht zu werden und rätselhaft zu bleiben“ diagnostiziert und den besonderen Umstand betont, dass dies auch nach der Transition fortgedauert hat (Camp 2005: xx–xxii). Laut Camp waren Offiziere oftmals erst nach Monaten zu Interviews bereit waren und erklärten dann, dass sie nur auf Anordnung des Präsidenten zur Verfügung stünden (Camp 2005: ebd.).

Nach dem mexikanischen Informationsfreiheitsgesetz von 2002 ist zwar ein großer Teil der Politik transparent geworden, jedoch nicht das Militär als Institution. Die Öffentlichkeitsarbeit der Streitkräfte ist folglich „mehr responsiv als proaktiv“ (Díez/Nicholls 2006: 12). Dies betrifft bereits die Internetseiten des Verteidigungsministeriums SEDENA: Informationen zu den vier sogenannten „DN-Plänen“, die die Befugnisse des Militärs in verschiedenen Einsatzgebieten wie Innere Sicherheit, Äußere Sicherheit und Katastrophenhilfe festlegen, sind nicht oder – wie im Fall der Katastrophenhilfe – nur sehr spärlich vorhanden. Es können zwar Daten von der SEDENA angefordert werden, oft genug erklärt diese jedoch nach mehreren Monaten die „Nichtexistenz“ von Dokumenten oder dass diese nicht auffindbar seien (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 7.1). Hinzu kommt die Tatsache, dass Mexiko eines der gefährlichsten Länder für Journalisten ist und die Presse angesichts von Morden und Morddrohungen sowie Anschlägen auf Redaktionsgebäude häufig zur Selbstzensur tendiert. Veröffentlichungen des Verteidigungsministeriums etwa werden oft unkommentiert und im Wortlaut übernommen.

Aufgrund dessen stellen Dokumente von US-Behörden wie der Drogenvollzugsbehörde DEA, dem Verteidigungsministerium sowie einiger Forschungsinstitute wie dem Trans-Border Institute die wichtigsten Quellen für die Analyse dar. Hinzu kommen Dokumente der Nationalen Kommission für Menschenrechte (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; CNDH) sowie internationaler Menschenrechtsorganisationen wie Human

Rights Watch (HRW) und Amnesty International (AI). Dokumente der US-Botschaft in Mexiko, die in den vergangenen Jahren auf der Enthüllungsplattform *WikiLeaks* veröffentlicht wurden, geben zusätzlich Einblick in die Zusammenarbeit zwischen den USA und dem mexikanischen Militär.

Zudem werden ausgewählte Artikel der mexikanischen Tageszeitungen *REFORMA*, *El Universal* und *La Jornada* sowie der Wochenzeitung *Proceso* analysiert, die traditionell unabhängig und ausgewogen berichten. Ergänzt wird dies durch Berichte aus international anerkannten Tageszeitungen wie *The New York Times* (USA), *The Los Angeles Times* (USA) und *The Guardian* (GB).

Aufgrund der Tatsache, dass die Suche auf der Seite des Verteidigungsministeriums stets denselben Link generiert ([www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx)), ist in vielen Werken zum mexikanischen Militär die Nachvollziehbarkeit der Quellen erschwert. Um die Nachvollziehbarkeit der vom Militär bereitgestellten Daten zu gewährleisten, sind die in der Analyse verwendeten Dokumente deshalb auf einer CD-ROM beigefügt.

## 1.6 Relevanz und Forschungsinteresse

Das Forschungsinteresse liegt primär in der systematischen Analyse des Grades ziviler Kontrolle, der bisher aufgrund unterschiedlicher Ansätze uneinheitlich bewertet wurde. Innerhalb des Forschungsfeldes ist dabei unbestritten, dass in Mexiko stets zivile Kontrolle vorherrschte, diese entspräche jedoch nicht „demokratischer Kontrolle“. Im Rahmen dieser Arbeit wird dabei ein Konzept ziviler Kontrolle erörtert, das sich weniger umfassend als „demokratische Kontrolle“ gestaltet und deswegen für die Analyse besser geeignet ist.<sup>5</sup>

Nach Raúl Benitez Manaut (2010), einem der führenden Forscher zu den zivil-militärischen Beziehungen, zeigten sich in Mexiko im 20. Jahrhundert „die stabilsten zivil-militärischen Beziehungen in Lateinamerika“, wobei diese Beziehungen „nicht auf demokratischen Instrumentarien“ basierten (Manaut 2010: 163). Auch Freeman und Sierra Guzman bescheinigten Mexiko eine „zivile, wenn auch nicht notwendigerweise demokratische Kontrolle“ (Freeman/Sierra Guzmán 2005: 268). Während einige Forscher ebenfalls von umfassender ziviler Kontrolle ausgingen (Smith 2005: 103; Mares 2001: 225), erkann-

---

<sup>5</sup> Zur Unterscheidung der Konzepte vgl. exemplarisch Kohn 1997.

ten andere eine mehr „subjektive“ als „objektive“ Form der Kontrolle<sup>6</sup> (M. Serrano 1995: 428; Díez 2008: 121) oder entdeckten eine „gefährliche Kontrolllücke“ (Villareal 2001) nach dem Ende der PRI-Herrschaft. Zuletzt wurden die zivil-militärischen Beziehungen als „prekär“ bezeichnet (Weeks 2011: 22) und es gab es zunehmend Befürchtungen von Menschenrechtsorganisationen, der mexikanischen sowie der internationalen Presse über eine „Militarisierung des Drogenkonfliktes“ seit der Amtsübernahme von Calderón (vgl. exemplarisch NY Times 2011b: A6).

Anhand eines umfassenden Konzeptes und einer integrativen Theorie zur Bestimmung ziviler Kontrolle soll diese These einer wissenschaftlichen Prüfung unterzogen werden und Aussagen darüber getroffen werden, ob sich die zivil-militärische Balance in diesem Kontext tatsächlich in Richtung der Streitkräfte verschoben hat und vor allem in welchen Bereichen dies deutlich wird.

### **1.6.1 Theoretische Relevanz**

Für viele Staaten der „dritten Demokratisierungswelle“ ist die Durchsetzung und Aufrechterhaltung von ziviler Kontrolle nach wie vor mit Problemen behaftet, da das Militär sich oftmals vor oder während der Transition Vorrechte sichern konnte. Ebenjene Durchsetzung ziviler Kontrolle gehört dabei zu den wichtigsten Aufgaben für junge Demokratien, wird jedoch oft durch den Einsatz des Militärs im Inneren und die daraus resultierende Vermischung von Polizei- und Militäraufgaben erschwert (Lutterbeck 2004). Die Streitkräfte sind gerade in Lateinamerika nach allgemeinem Konsens der Forschung zwar nicht mehr durch die Androhung oder tatsächliche Durchführung von Putschen als Gefahr für die zivilen Machthaber zu betrachten, sondern vielmehr „beiseitegetreten“, um fernab von der Ausübung der Regierung ihren Einfluss zu bewahren (Smith 2005). Die Theoriebildung zu den zivil-militärischen Beziehungen ist dementsprechend gefordert, den Einfluss des Militärs auch ohne konkrete oder implizite Putschdrohung zu analysieren und von einem postulierten „Trugschluss des Putschismus“ (Croissant u. a. 2010) abweichend festzustellen, inwiefern das Militär in verschiedenen Teilbereichen der zivil-militärischen Beziehungen dominiert oder versucht, seinen Einfluss auszudehnen. Da die „klassische“ Bedrohung des Kalten Krieges nicht mehr als Rechtfertigung für die ehemals dominante Rolle des Militärs in der Landesverteidigung und bei der Inneren Sicherheit herangezogen werden kann, sind

---

<sup>6</sup> Zu den Begriffen „subjektive“ und „objektive“ Kontrolle nach Samuel Huntington vgl. Kap. 2.1.

die Streitkräfte Lateinamerikas aufgrund neuartiger Bedrohungen für das weite Feld der „Nationalen Sicherheit“ wie etwa Terrorismus und Organisierte Kriminalität gezwungen, weiterhin ihren Einfluss geltend zu machen. David Pion-Berlin (2009) erklärte dazu:

„Die Streitkräfte sind in hohem Maße in die Defensive geraten. Da der Kalte Krieg vorbei ist, die linksgerichteten Aufstände mit Ausnahme von Kolumbien besiegt sind und zwischenstaatliche Kriege eine Rarität darstellen, müssen sie nunmehr nicht nur die Bewilligung ihres Budgets, sondern auch ihre bloße Existenz rechtfertigen“ (Pion-Berlin 2009: 582; Übersetzung P.H.).

Die vorliegende Analyse soll dazu beitragen, ein entsprechendes Modell zur Messung ziviler Kontrolle in verschiedenen Teilbereichen zu testen und zu verdeutlichen, inwieweit sich militärischer Einfluss niederschlägt und zivile Autoritäten versuchen, diesen Einfluss zu kontrollieren und zurückzudrängen. Zudem sollen Aussagen darüber erlaubt werden, inwieweit das verwendete theoretische Modell auch die Besonderheiten des Fallbeispiels Mexiko erklären kann.

### **1.6.2 Praktische Relevanz**

Mexiko ist aufgrund der traditionell „zurückhaltenden“ Rolle des Militärs während der Herrschaft des PRI und als einziger Staat Lateinamerikas ohne Militärputsch im 20. Jahrhundert ein geeignetes Fallbeispiel, um den Einfluss des Militärs in einem von Zivilen dominierten Staat zu untersuchen und zu erklären. Im Vergleich zu den Streitkräften in ehemaligen Militärdiktaturen wie Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay ist das mexikanische Militär wie erwähnt noch stark unterforscht. Zudem ergibt sich seit dem Übergang zur kompetitiven Demokratie und dem zugleich verstärkten Einsatz des Militärs gegen den Drogenschmuggel und die Organisierte Kriminalität eine Situation, in der der Staat zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit mehr und mehr auf die Streitkräfte vertraut. Die Eskalation des Konfliktes mit den Drogenmafias während der zweiten Regierung des PAN von 2006 bis 2012 bietet dabei reichhaltige Möglichkeiten zur Analyse der zivil-militärischen Beziehungen. Relevant sind für das Fallbeispiel demnach die folgenden Aspekte: (1) wie sich der Regimewechsel von der autoritären Herrschaft unter der Staatspartei PRI auf die zivil-militärischen Beziehungen ausgewirkt hat; (2) wie sich die Kontrolle über das mexikanische Militär angesichts der in Lateinamerika häufigen Menschenrechtsverletzungen bei Militäreinsätzen gestaltet; (3) ob es einen Wandel in der Rolle des Militärs gegeben hat und (4) wie der umfassende innerstaatliche Konflikt mit dem Organisierten Ver-

brechen sich seit 2006 auf das Selbstverständnis des mexikanischen Militärs und zugleich auf die zivile Kontrolle ausgewirkt hat.

Die Kontrolle über ein im Inneren eingesetztes Militär ist dabei von besonderem Interesse angesichts der „zivil-militärischen Problematik“: Wie es der Politikwissenschaftler und Sicherheitsexperte Peter Feaver (1996) auf den Punkt bringt: Zum einen muss das Militär stark genug sein, um „die Kriege der Gesellschaft“ bestehen zu können, zum anderen „ebenso wie es das Staatswesen von seinen Feinden beschützen muss, muss es seine Einsätze dergestalt durchführen, dass es nicht die Gesellschaft zerstört, zu deren Schutz es eigentlich geschaffen wurde“. Wenn dies nicht der Fall ist bzw. das Militär sich als „inadäquat“ herausstellt, kann dies „schlimmer sein als überhaupt kein Militär“ (Feaver 1996: 151f.; Übersetzung P.H.). Moyano Rasmussen (1999) bezeichnete die Frage, ob Militär in innerstaatlichen Konflikten eingesetzt werden sollte, sogar als „Schlüsselfrage“ der Ära nach dem Kalten Krieg (Moyano Rasmussen 1999).

Der in Mexiko stattfindende „Krieg gegen die Drogen“ wird dabei in der Forschung inzwischen als „Hauptproblem“ (*main issue*) der mexikanischen Politik seit 2006 bewertet, „die Situation scheint [in vielen Regionen; P.H.] außer Kontrolle, dem Anschein nach ist sie das Produkt eines gescheiterten Staates“ (BTI 2012a: 4f.). In einer Studie zu gefährdeten Staaten im Jahr 2008 stellte das *Joint Operating Environment* der US-Streitkräfte Mexiko zwischenzeitlich auf eine Stufe mit Pakistan, da diese beiden Staaten möglicherweise kurz vor einem schnellen Kollaps stünden, während der oberste Drogenbeauftragte der USA McCaffrey zu dem Ergebnis kam, Mexiko kämpfe „um sein Überleben gegen den *narco-Terrorismus*“ (US Joint Forces Command 2008; McCaffrey 2009). Zur selben Zeit stieg die Befürwortung eines Militärregimes in Mexiko signifikant an – sofern dieses denn in der Lage sei, die Probleme des Landes zu lösen (vgl. hierzu auch Kapitel 6.1).

Mexikos „Krieg gegen die Drogen“ ist dabei eingebettet in eine Strategie der „Militarisierung“<sup>7</sup> der Drogenkonflikte in Lateinamerika, die von den USA und den jeweiligen nationalen Militärs begünstigt wird. Der Einfluss des transnationalen Drogenhandels ist in besonderem Maße konfliktgenerierend: Auch in Honduras (v.a. nach dem Putsch im Jahr 2009), Guatemala, Brasilien, Bolivien, El Salvador und Kolumbien sind die Streitkräfte unterstützend oder hauptsächlich gegen das Organisierte Verbrechen im Einsatz und wer-

---

<sup>7</sup> Der Begriff „Militarisierung“ wird in der Forschung uneinheitlich verwendet; im Rahmen der vorliegenden Analyse wird darunter in Anlehnung an Isacson (2005) „das gesteigerte Engagement der Streitkräfte in Aspekten der Regierungstätigkeit außerhalb der Äußerer Sicherheit“ verstanden (Isacson 2005: 17; Übersetzung P.H.).

den den zivilen Behörden oftmals vorgezogen (vgl. HIIK 2012: 51, 2013). Die Entwicklung der Drogenpolitik hin zu einem von den USA unterstützten „Krieg“ stärkt dabei das Militär und macht die Performanz demokratischer Regime zu einem nicht geringen Anteil vom Gehorsam und Wohlwollen der Militärs abhängig. Anhand des Modells und seiner systematischen Überprüfung lassen sich folglich auch Aussagen über die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen angesichts innerstaatlicher Konfliktsituationen in Lateinamerika treffen. Wie die Analyse zeigen wird, brachte die Präsidentenwahl im Jahr 2006 eine nur schwache Legitimation für Felipe Calderón, was den Rückgriff auf das Militär und eine offensive Strategie gegen die Kriminalität bestärkte. Durch die daraufhin folgende Sicherheitskrise mit hohen zivilen Opferzahlen könnte dabei ein erster Schritt zur Rückkehr des Autoritarismus eingeleitet werden. Der „Krieg gegen die Drogen“ und die Performanz von Staat und Militär bestimmen somit auch über den Charakter der zukünftigen mexikanischen Demokratie und wirft zugleich die Frage auf, ob die demokratische Staatsform in Mexiko bereits, wie Guiseppe di Palma es nannte, *the only game in town* (vgl. Linz/Stepan 1996: 5) darstellt.

## **Teil I: Theorie**

Um Aussagen über den Grad der zivilen Kontrolle zu ermöglichen und Veränderungen feststellen zu können, wird zunächst ein dynamisches Modell der zivilen Kontrolle erarbeitet. Im Anschluss daran werden diejenigen Einflussfaktoren operationalisierbar gemacht, die bestimmend für eine Veränderung sind. Für den theoretischen Rahmen der Analyse soll deshalb folgende Frage erörtert werden:

*Wie muss ein Konzept der zivil-militärischen Beziehungen gestaltet sein, das Veränderungen bei der zivilen Kontrolle „messbar“ macht?*

Zu diesem Zweck erfolgt in einem ersten Schritt eine überblicksartige Einführung in die Theorien der zivil-militärischen Beziehungen, um die wichtigsten Begrifflichkeiten und Forschungsdesigns zu erläutern (Kap. 2.1). Im Anschluss erfolgt eine kurze Erläuterung des gewählten Demokratiekonzepts. Ein auf Teilregimen basierendes Demokratieverständnis verdeutlicht hierbei die möglichen Einflussphären des Militärs und „Defekte“, die unkontrollierte militärische Autonomie bewirken kann (Kap. 2.2). Daraufhin werden bisherige Konzepte ziviler Kontrolle auf ihre Verwendbarkeit geprüft und problematisiert (Kap. 2.3). Auf diesen Prämissen aufbauend wird eine umfassende Theorie ziviler Kontrolle vorgestellt, die zivile Kontrolle als multidimensionales Konzept operationalisierbar macht (Kap. 2.4). In Kapitel 3 werden schließlich drei als wesentlich betrachtete Faktoren vorgestellt, deren Einfluss auf die zivile Kontrolle gemessen wird.

## 2 Zivile Kontrolle

In diesem Kapitel wird ein Konzept erarbeitet und vorgestellt, welches zivile Kontrolle theoretisch fundiert und operationalisierbar macht. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt die bisherige Forschung und daraus resultierende Problemstellungen zusammengefasst, bevor in Kapitel 2.2 der Zusammenhang zwischen Demokratie und ziviler Kontrolle ausgeführt wird. Darauf aufbauend wird in Kapitel 3 eine profunde Theorie der zivilen Kontrolle vorgestellt.

### 2.1 Zivil-militärische Beziehungen im lateinamerikanischen Kontext

„Das Militär wurde, in diesem Sinne, zur ersten ‚nationalen‘ Institution im spanischen Teil Lateinamerikas, sichtbares Symbol von *la patria* [...]“ (Loveman 1999: 15; Übersetzung P.H.).

Unter dem Begriff *zivil-militärische Beziehungen* wird generell ein Set von Beziehungen zwischen der zivilen politischen Führung eines Staates und den höchsten Militärs desselben verstanden. Dieses Set von Beziehungen kann sowohl förderlich als auch negativ für die zivilen Autoritäten sein, wobei diese zumeist ein doppeltes Ziel (*twin goal*) verfolgen: zum einen die Etablierung eines ausreichend starken Heeres, um ihren Schutz zu gewährleisten, zum anderen die Entwicklung von Mechanismen, um Gefährdungen durch das eigene Militär auszuschließen (Pion-Berlin 2001; ähnlich zuvor bereits Feaver 1996: 149). Die Etablierung und Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols gilt dabei auch und gerade in jungen Demokratien als eine der Kernfunktionen des Staates, weshalb beinahe jeder moderne Staat über Streitkräfte verfügt.<sup>8</sup> Jedoch gestaltet sich dabei das Verhältnis von Zivilen und Militärs in einzelnen Regionen und Epochen grundlegend verschieden und ist auch heute ein wichtiger Indikator für die Integrationsfähigkeit und damit auch die Legitimation eines politischen Systems.

Während der klassische europäische Nationalstaat bereits frühzeitig das Militär zu kontrollieren wusste, waren die Republiken in Lateinamerika nach der Unabhängigkeit von den Kolonialmächten zunächst aufgrund von Bürgerkriegen und wechselnden Militärherrschern von ziviler Suprematie weit entfernt. Das 19. Jahrhundert war in der Region vor allem vom Unabhängigkeitskampf der spanischen Kolonien geprägt, in dessen Verlauf vor allem Simón Bolívar als „Befreier“ (*libertador*) von der Kolonialherrschaft auftrat. Etwa

---

<sup>8</sup> Ausnahmen bilden in Lateinamerika Costa Rica und Panama sowie Haiti.

80 Prozent der Truppen sowie ihre Anführer entstammten dabei den Kolonien selbst; später wurden diese Armeen zu wichtigen Institutionen beim *state building* und in ihrer Rolle als Verteidiger des Vaterlandes, *la patria* (Loveman 1999). Der weitere Verlauf des 19. Jahrhunderts wurde durch innerstaatliche Machtkämpfe und stets wechselnde Militärherrscher (*caudillos*) bestimmt; allein in Mexiko gab es zwischen 1821 und 1860 mehr als 50 verschiedene Machthaber (Fitch 1998: 10). Im 20. Jahrhundert setzten sich die Militärputsche in der Region fort – insgesamt 167 Mal verzeichneten die Staaten Lateinamerikas einen von Militärs initiierten Machtwechsel (Smith 2005, zit. nach Croissant/Kühn 2011: 177). Im besonderen Maße prägend für das Bild Lateinamerikas als „Kontinent der Militärdiktaturen“ waren dabei die Putsche und anschließende Militärherrschaft in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay. Mit der „Dritten Welle der Demokratisierung“ (Huntington 1991), die Ende der 1970er Jahre Lateinamerika erreichte, fiel die Suprematie allmählich wieder den Zivilen zu; bis zum Jahr 2012 etablierte sich kein neuerliches Militärregime in der Region. Für viele Staaten gestaltete sich eine effektive Kontrolle über ihr Militär jedoch oftmals als ein schwer zu realisierendes Ziel, wobei nach Pion-Berlin einerseits Fortschritte feststellbar seien, andererseits oftmals „drei Schritte nach vorne und zwei zurück“ gemacht würden (Pion-Berlin 2001). Während der Transition und Konsolidierungsphase der jungen Demokratien gelang es den Streitkräften dabei oftmals, sich Vorrechte zu sichern, die bei der Ausweitung ziviler Kontrolle eine Herausforderung für den Staat darstellen (Stepan 1988; Thiery/Merkel 2010).

Die unsteten zivil-militärischen Beziehungen in Lateinamerika sind nach Croissant/Kühn durch drei zentrale Faktoren bestimmt worden: Zum einen habe (1) eine „frühe Weichenstellung auf einen dominanten internen Fokus“ sowie eine Entwicklung zu einer „von den eigenen Gesellschaften größtenteils autonome[n], hierarchische[n] und kohäsive[n] Institution“ stattgefunden. Zusätzlich sei (2) der Einfluss der USA auf das lateinamerikanische Militär in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als „herausragend“ zu bewerten: Zunächst in der Unterstützung von rechtsgerichteten Militärregimen, die eine US-freundliche Politik betrieben, später durch die Förderung demokratischer Reformen. Vor allem die letztgenannte Entwicklung sei in der Bewahrung von ziviler Suprematie nach dem Ende der Militärdiktaturen entscheidend gewesen, da dies die Kosten der Militärs erhöht habe, sich offen gegen Reformen zu stellen oder gegen die zivile Führung zu rebellieren. Als ein weiterer Faktor zeige sich (3) das Fehlen einer glaubhaften regionalen oder internationalen Bedrohung für die nationale Sicherheit: Die Existenzberechtigung der Streitkräfte beruhe vor allem auf der Perzeption einer Bedrohung im Innern (vgl. Croissant/Kühn 2011: 189f.).

Nach Brian Loveman (1999) sieht sich das Militär in Lateinamerika zudem stets einer historischen, „konstitutionellen“ Mission verpflichtet, bei dem die Verfassung als „säkulares Sakrament“ angesehen wird:

„Typischerweise haben die Streitkräfte einen verfassungsrechtlichen Status ähnlich dem des Kongresses, des Präsidenten und der Judikative. Diese konstitutionelle Mission verstärkt ihre empfundene historische Rolle und legitimiert Aktionen zum Schutz, zur Verteidigung und zur Bewahrung von *la patria*“ (Loveman 1999: 232; Übersetzung P.H.).

Wie im weiteren Verlauf der Analyse gezeigt wird, sind diese Faktoren bis heute von entscheidender Bedeutung sowohl für das Rollenverständnis des Militärs als auch für die Strategien der Zivilen zur Kontrolle ihrer Streitkräfte.

Infolge der Dritten Welle der Demokratisierung seit den 1970er Jahren gelang es schließlich den Zivilen in immer mehr jungen Demokratien auf dem Kontinent, das Militär von den Schlüsselpositionen der Herrschaft auszuschließen, auch wenn sich dieses dabei in vielen ehemaligen Militärdiktaturen Vorrechte sichern konnte. Neben diesen institutionalisierten Vorrechten (*prerogatives*), die in der Transition gesichert wurden, bedienten sich viele Militärs der informellen Anfechtung (*contestation*) ziviler Suprematie (Stepan 1988: Kap. 6 und 7). Diese Vorrechte sowie die Anfechtung ziviler Suprematie sind weiterhin bestimmende Faktoren der zivil-militärischen Beziehungen in Lateinamerika: Auch wenn die Zeiten der stets drohenden Machtübernahme durch die Armee vorbei zu sein scheinen (Smith 2005), bleibt zu untersuchen, ob ein Ende der Putsche auch ein Ende der Einflussnahme bedeutet. Nach Pion-Berlin ist dabei „die Frage ‘Putsch oder kein Putsch’ nicht die entscheidende für diese Epoche“ (Pion-Berlin 2001: 2; Übersetzung P.H.).

## **2.2 Demokratie und zivil-militärische Beziehungen**

„Unglücklicherweise [...] ist das Militär wohl der am wenigsten untersuchte Faktor in neuen Demokratiebewegungen.“ (Stepan 1988: xi; Übersetzung P.H.)

Die vorliegende Analyse beschäftigt sich mit einer Theorie des Militärs in *emerging democracies* oder jungen Demokratien der Dritten Welle (Huntington 1991). Im Besonderen stellt sich die Frage nach den „Erfolgsbedingungen, Strategien und Ergebnissen von Prozessen der Institutionalisierung ziviler Kontrolle, die für die Konsolidierung junger Demokratien besondere Bedeutung haben“ (Croissant/Kühn 2011: 169). Innerhalb dieser oftmals „defekten Demokratien“ (Merkel 2010) – so der allgemeine Konsens der Forschung – spie-

len das Militär und die Etablierung ziviler Kontrolle sowohl in der Transition als auch später in der Konsolidierungsphase eine signifikante Rolle. Pion-Berlin hob 2001 die Abhängigkeit der Demokratie von ziviler Kontrolle hervor sowie die Notwendigkeit „die Streitkräfte zu Dienern und Instrumenten der Politik zu machen und nicht umgekehrt“ (Pion-Berlin 2001: 1; Übersetzung P.H.). Gerade in Lateinamerika blieb das Militär dabei oftmals auch nach der Transition ein wichtiger Akteur in der Politik. Zudem sind auch nach der Beendigung der Transition noch diverse Aufgaben für die „Gesamtqualität“ (*overall quality of democracy*) zu erfüllen, bevor eine Demokratie als „konsolidiert“ angesehen werden kann (Linz/Stepan 1996: 5). Zu diesen Aufgaben zählt vornehmlich die Etablierung ziviler Kontrolle über die Streitkräfte.

Für die Analyse wird dementsprechend ein Demokratiekonzept benötigt, das auf die Demokratien der Dritten Welle angewendet werden kann. Grundlegend ist hierbei die Annahme, dass sich ein mangelhafter Grad ziviler Kontrolle negativ auf die Konsolidierung junger Demokratien auswirken und somit ein gesteigerter Einfluss des Militärs auf einzelne Teilregime der Politik Rückwirkungen auf die Qualität der Demokratie generieren kann. Einen möglichen Zugriff, um die Qualität einer (neuen) Demokratie evaluieren zu können, bietet das Demokratiekonzept von Merkel u. a. (2003), welches in Teilregime aufgeteilt ist und anhand dessen Defekte in der Performanz des Staates festgestellt werden können. Den Autoren zufolge ermöglicht ihr Modell dabei

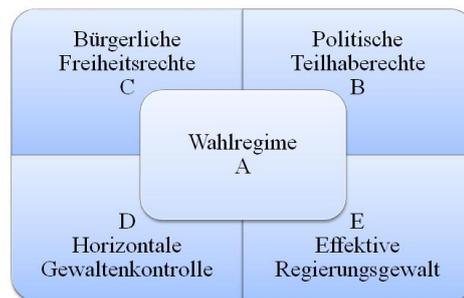
„[...] die neuen Regime systematisch voneinander sowie von liberalen Demokratien zu trennen und ihre internen Unterschiede typologisch ebenso differenziert erfassen zu können, wie dies im Falle autoritärer und totalitärer Regime bereits versucht wurde“ (Merkel u. a. 2003: 13).

Des Weiteren soll das Modell „Entstehen und Entwicklungsdynamiken dieser Umbruchsysteme erklären“ und zudem die empirische Untersuchung „defekter“ Demokratien ermöglichen sowie allgemeine Aussagen über ihre zukünftigen Entwicklungsaussichten ermöglichen (ebd.). In einem multidimensionalen Konzept der *embedded democracy* unterscheiden die Autoren dabei zwischen fünf Teilregimen: zum einen das zentrale *Wahlregime* (A), welches freie und faire Wahlen und das Prinzip der Volkssouveränität garantieren soll; das Teilregime *Politische Teilhaberechte* (B), das vor allem Versammlungs- und Informationsfreiheit garantieren soll; *Bürgerliche Freiheitsrechte* (C) als individuelle Schutzrechte gegenüber dem Staat; *Horizontale Gewaltkontrolle* (D), die eine gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten einschließt sowie *Effektive Regierungsgewalt* (E), die nur

dann gewährleistet ist, wenn eine Einflussnahme von Akteuren ohne demokratische Legitimation ausgeschlossen werden kann (Merkel u. a. 2003: 50–55; siehe Abb. 1).

Als Akteur ohne demokratische Legitimation ist dabei das Militär von herausragender Bedeutung: Aufgrund seiner Organisationsfähigkeit sowie seiner Verfügungsgewalt über Kriegswaffen stellt ein unzureichend kontrolliertes Militär einen potentiell „gefährlichen“ Akteur im Teilbereich der *Effektiven Regierungsgewalt* dar (Croissant u. a. 2010: 953).<sup>9</sup> Da das Militär zudem in vielen der *emerging democracies* vor der Demokratisierung entweder selbst die Regierung ausgeübt bzw. signifikanten Einfluss auf die Politik hatte, verfügt es oftmals noch über eine starke Vetospielerposition.<sup>10</sup> Die Etablierung ziviler Kontrolle wird somit auch und vor allem demokratietheoretisch relevant: In der Konsolidierung neuer Demokratien stellt sie eine grundlegende Funktionsbedingung zur Legitimation des Systems dar und kann einerseits Defekte generieren, andererseits bis zum Zusammenbruch der demokratischen Ordnung führen.

Abbildung 1: Teilbereiche der *embedded democracy* nach Merkel u. a. (2003): 50.



Für Aussagen über mögliche Defekte einer Demokratie in diesem Teilbereich ist somit die Bestimmung des Grades ziviler Kontrolle zentral, da nicht erst die extremste Form der Einflussnahme durch das Militär in Form eines Putsches, sondern bereits zuvor ein differenziertes Set an möglichem Einfluss vorhanden sein kann. Folglich wird für die Analyse ein Konzept ziviler Kontrolle benötigt, welches ebendiese Defekte in den verschiedenen Teilbereichen zivil-militärischer Beziehungen aufzeigen kann.

<sup>9</sup> Schwache zivile Kontrolle betrifft je nach Ausprägung auch die anderen Teilregime der *embedded democracy* (vgl. Croissant u. a. 2010: 960-963).

<sup>10</sup> Als Vetospieler bezeichnet George Tsebelis (2002) alle jene individuellen oder kollektiven Akteure, deren Zustimmung Bedingung für einen Politikwechsel ist (vgl. Tsebelis 2002: 37).

### 2.3 Problemstellungen und bisherige Konzepte ziviler Kontrolle

Die Frage „*Wer bewacht die Wächter und wie?*“ (Bruneau/Tollefson 2006) beschreibt sowohl die grundlegende Problemstellung als auch zugleich das primäre Forschungsinteresse der Beziehungen zwischen Staat und Militär. Die Forschung sah sich dabei bisher vor allem mit drei Herausforderungen konfrontiert: Ein umfassender theoretischer Ansatz sollte (1) universell anwendbar und nicht auf etablierte Demokratien beschränkt sein, andererseits gilt es, (2) die Mechanismen und Strategien zur Durchsetzung ziviler Kontrolle zu konzeptualisieren, da die Zivilen je nach Kontext zwischen unterschiedlichen Strategien wählen können bzw. müssen. Zudem sind (3) die gerade für junge Demokratien entscheidenden Grauzonen zwischen den beiden Polen völliger ziviler Kontrolle und Dominanz des Militärs operationalisierbar zu machen, um den Fokus von der extremsten Form der Einflussnahme, dem Militärputsch, auf bereits zuvor existierende „Defekte“ in den Beziehungen richten zu können (Croissant u. a. 2010).

Zu den Wegbereitern der Theoriebildung gehört dabei Samuel Huntingtons (1957) Konzept von *objektiver* und *subjektiver* ziviler Kontrolle. Zivile Autoritäten können demnach zwischen zwei Großstrategien wählen: Einerseits können sie eine strikte Trennung von zivilen und militärischen Bereichen befördern, die mit einer Professionalisierung des Militärs bzw. seiner Entpolitisierung in einer „unabhängigen militärischen Sphäre“ einhergeht; andererseits kann eine enge Einbindung der Streitkräfte in die zivile Sphäre sowie in die vorherrschende Ideologie vorgenommen werden (Huntington 1957: 80–85). Dieses Konzept wird zwar bis heute häufig rezipiert, jedoch ebenso häufig aufgrund seiner inneren Widersprüche kritisiert (vgl. Kohn 1997: 143; Durell-Young 2006: 18; Croissant/Kühn 2011: 35). Für die Lateinamerikaforschung wurde das Konzept zudem von Ernesto López (2001) als unpassend verworfen: Da Huntington ausschließlich von etablierten Demokratien ausgeht und die Unterordnung des Militärs bereits als gegeben voraussetzt, sei der Ansatz für die jungen Demokratien des Subkontinents nicht anwendbar (López 2001).

Im lateinamerikanischen Kontext sind folglich andere Aspekte als in etablierten Demokratien zu berücksichtigen. Alfred Stepan (1988) erklärt zwei grundlegende Konzepte als entscheidend für die Etablierung ziviler Kontrolle in der Region: Das Militär konnte sich in vielen der neuen Demokratien während der Transition zum einen institutionelle Vorrechte (*prerogatives*) sichern und hat danach Versuche der zivilen Autoritäten zur Ausweitung ziviler Kontrolle angefochten (*contestation*) (Stepan 1988). Diese Konzepte erlauben es, in

den einzelnen Teilbereichen zwischen „tradierten“ und neuen Feldern eines zivil-militärischen Konflikts zu unterscheiden, für die jeweils unterschiedliche Kontrollstrategien angewandt werden.

Eine umfassende Konzeptualisierung dieser Kontrollstrategien nimmt Harold Trinkunas (2005) in seinem Werk über zivile Kontrolle in Venezuela vor. Insgesamt vier unterschiedlich „robuste“ Ansätze seien dabei zu unterscheiden: Am schwächsten ist die *Beschwichtigungsstrategie*, bei der die zivile Führung die Vorrechte der Militärs im Tausch für ihr „Stillhalten“ unangetastet lässt. Des Weiteren kann die etwas robustere Strategie der *Beaufsichtigung* die Zivilen frühzeitig vor Bedrohungen durch das Offizierskorps warnen. Die Strategie des *Teile und Herrsche* soll durch Gegenmachtbildung eine geschlossene Opposition des Militärs verhindern, während die robusteste Strategie der *Sanktionierung* ein sofortige Bestrafung von Verhalten erlaubt, dass den zivilen Vorgaben widerspricht (Trinkunas 2005: Kap. 1; Übersetzungen P.H.). Die Robustheit der zivilen Strategien ist demzufolge letztlich entscheidend dafür, ob sich eine junge Demokratie gegenüber ihrem Militär durchsetzen kann. Jedoch versäumt es Trinkunas, seinen Ansatz in ein breiteres theoretisches Rahmenwerk einzubetten, das erklären kann, unter welchen Voraussetzungen zivile Akteure welche Strategien anwenden (vgl. Croissant u. a. 2011: 90).

Nach Richard H. Kohn (1997) müssen zudem alle Aufgaben, die die Staatsspitze an das Militär delegiert, jederzeit von Zivilen definiert und überwacht werden können: „Die Zivilen legen alle Regeln fest und können diese jederzeit ändern.“ (Kohn 1997: 142; Übersetzung P.H.). Jede Abweichung von dieser umfassenden Regel hat dementsprechend Auswirkungen auf die Qualität eines Teilsystems der zivilen Kontrolle und damit auch auf die Qualität der Demokratie. Kohn postuliert zudem, dass zivile Kontrolle als Kontinuum zwischen den beiden Extremen eines vom Militär beherrschten Staates und einem Staat ohne Streitkräfte operationalisierbar gemacht werden müsse. Um zivile Kontrolle verständlich und messbar zu machen und ihre Effektivität zu bewerten, sei es notwendig, den „relativen Einfluss von Militärs und Zivilen bei den Entscheidungen zu Krieg, innerer Sicherheit, äußerer Verteidigung und Militärpolitik abzuwägen“ (Kohn 1997: 143; Übersetzung P.H.).

Douglas Bland (1999) zufolge liegt außerdem die methodische Schwäche bisheriger Ansätze auch und vor allem in der Konzentration auf das Phänomen des Militärputsches. Für die Forschung schien zu gelten:

„Bisherige Theorien und Studien zivil-militärischer Beziehungen tendieren dazu, sich auf die Vermeidung und Lösung von Putschen zu konzentrieren, ein zugegebenermaßen gefährliches, aber seltenes Phänomen in den meisten Staaten. ‚Kein Putsch? Kein Problem, und deshalb ist eine weitergehende Diskussion nicht notwendig.‘“ (Bland 1999: 8; Übersetzung P.H.).

Für eine genauere Spezifizierung ist des Weiteren nach Otto Hintze grundsätzlich zu fragen: „Welche Stellen der *Organisation des Staates* sind von der Armee besetzt?“ (zit. nach Bruneau 2006: 3; Übersetzung und Hervorhebung P.H.). Sofern die demokratisch legitimierte Zivilen darauf antworten können, dass ihre Streitkräfte lediglich einen weiteren Teil der Staatsbürokratie darstellen und analog zu anderen Bereichen von ihnen kontrolliert werden, ergibt sich ein Zustand ziviler Kontrolle wie in konsolidierten Demokratien. Eine Differenzierung zwischen mehreren Teilbereichen der Staatsorganisation ist demzufolge grundlegend für das Erkennen von Defekten.

Für die theoretische Einbettung der Analyse wird somit ein umfassendes, multidimensionales Konzept der zivilen Kontrolle benötigt, welches es erlaubt, Veränderungen in den zivil-militärischen Beziehungen über bestimmte Zeiträume sichtbar zu machen. Zudem muss ein Konzept der zivilen Kontrolle in der Lage sein, einerseits die Grauzonen zwischen unangefochtener ziviler Suprematie und einer Militärherrschaft zu verdeutlichen, andererseits die unterschiedlichen Mechanismen und Strategien der Zivilen zur Durchsetzung von Kontrolle über das Militär zu konzeptualisieren und in einen historischen und sozialen Kontext einzubetten. Der in der Folge vorgestellte Ansatz nimmt diesen Anspruch auf.

## **2.4 Fünf Teilbereiche ziviler Kontrolle**

Analog zu den Feststellungen von Bland und Desch entwickelten Croissant u. a. (2010) ein Konzept ziviler Kontrolle, das die ausgeführten Problemstellungen berücksichtigt und zivile Kontrolle zum einen als Kontinuum, zum anderen als multidimensionales System operationalisierbar macht. Aufbauend auf dem in Kap. 2.2 vorgestellten Konzept der *embedded democracy* soll damit der „Trugschluss des Putschismus“ (*The Fallacy of Coup-ism*) beseitigt werden, der über lange Zeit die Erforschung zivil-militärischer Beziehungen eingeschränkt habe. Wie die Autoren deutlich machen, ist dabei die Abwesenheit von Putschen ebenso wenig ausreichend für umfassende zivile Kontrolle wie das Vorhandensein von Wahlen ausreichend für eine vollwertige Demokratie ist. Nach Peter Feaver liegt die Gefahr gerade darin, dass der weniger offensichtliche Einfluss des Militärs unterhalb der

Schwelle des Putsches übersehen werden könnte (Feaver 1996). Der zentrale Referenzpunkt des Forschungsfeldes muss demzufolge nicht lauten, „*ob* das Militär politischen Einfluss nimmt, sondern *wie* und *wie viel*.“ (vgl. Croissant u. a. 2010: 954; ähnlich zuvor Desch 1999; Pion-Berlin 2001).

In Anlehnung daran definieren die Autoren ein breites Konzept ziviler Kontrolle, das sowohl auf Demokratien wie auch auf nicht-demokratische Regime angewandt werden kann. Zivile Kontrolle ist demnach

„[...]eine Verteilung von Entscheidungsmacht, bei der ausschließlich die Zivilen die Autorität besitzen, über staatliche Politik und ihre Implementierung zu entscheiden.“ (Croissant u. a. 2010: 955; Übersetzung P.H.).

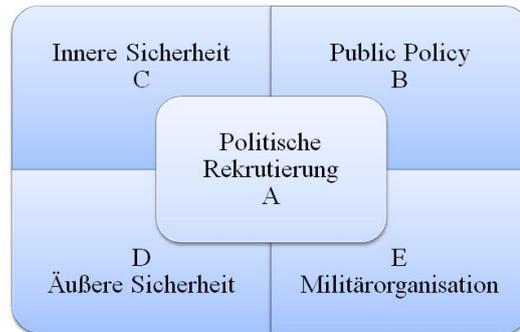
Theoretische Voraussetzung ist dabei die an anderer Stelle ausgeführte Differenzierung zwischen ziviler Kontrolle als *Zustand* sowie als *Prozess*. Nach Croissant/Kühn (2011) ist zivile Kontrolle dann erreicht bzw. als *Zustand* zu begreifen, wenn alle politisch verbindlichen Entscheidungen ausschließlich von Zivilen getroffen werden und ihnen die Formulierung und Implementierung obliegt. Zudem können sie einmal getroffene Entscheidungen prinzipiell jederzeit rückgängig machen. Hingegen ist zivile Kontrolle als *Prozess* als ein noch zu erreichender Zielzustand zu betrachten, bei dem die Voraussetzungen (noch) nicht erfüllt sind und Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten für das Militär noch nicht geschaffen bzw. noch nicht institutionalisiert sind (vgl. Croissant/Kühn 2011: 21).

Mit anderen Worten schließt die genannte Definition somit jeglichen Einfluss des Militärs auf Bereiche außerhalb ihrer von den zivilen Machthabern eingegrenzten Kompetenz aus und erlaubt umgekehrt jederzeit die Intervention der Zivilen in die militärische Sphäre. In einem weiteren Schritt definieren die Autoren unterschiedliche Bereiche der Entscheidungsmacht, die bei umfassender Kontrolle im alleinigen Kompetenzbereich von zivilen Autoritäten liegen, im idealtypischen Militärregime dagegen ausschließlich von Militärs kontrolliert werden. Die Entscheidungsmacht in jedem Sektor bildet sich somit als ein *Kontinuum* zwischen Zivilen und Militärs ab.

Das aus fünf Teilregimen bestehende System kann dabei als mögliches Subsystem im Teilbereich (E) der *embedded democracy* verstanden werden, da wie ausgeführt ein unzureichend kontrolliertes Militär die effektive Regierungsgewalt einschränkt. In Anlehnung an Pion-Berlin (1992) lässt sich dabei in allen Teilbereichen die Unterscheidung treffen

zwischen „*Dominanz der zivilen Autoritäten*“, „*geteilter Autorität*“ und „*Dominanz des Militärs*“ (Pion-Berlin 1992).

Abbildung 2: Teilbereiche der zivilen Kontrolle von Croissant/Kühn (2011): 20.



Im Mittelpunkt steht dabei der Bereich *Politische Rekrutierung* (A), welcher analog zum *Wahlregime* der *embedded democracy* grundlegend für das Gesamtsystem ist. Derjenige Akteur, der die Kontrolle über dieses Teilregime ausübt, hat demnach Verfügungsgewalt darüber „wer herrscht und wer darüber entscheidet, wer herrscht“, also die Regeln, Kriterien und Prozesse für die Rekrutierung, Selektion und Legitimation von politischen Amtsträgern festlegt (Croissant u. a. 2010: 957; Übersetzung P.H.). Bei der politischen Rekrutierung sind zwei unterschiedliche Dimensionen zu unterscheiden, wobei (1) die *Regeln des Wettbewerbs* für den Zugang zu relevanten öffentlichen Posten durch das Militär eingeschränkt sind, wenn es den Wettbewerb beeinflussen kann (etwa durch Wahlmanipulation) oder selbst reservierte Posten im Kabinett besitzt. Andererseits ist (2) die Dimension der *Partizipation* eingeschränkt, wenn aktive Militärs für öffentliche Posten wählbar sind oder entscheidenden Einfluss auf die Bildung und Auflösung von Regierungen haben. Als jüngstes Beispiel für einen solchen „Defekt“ im Teilbereich (A) in einem lateinamerikanischen Staat dient die Verdrängung des gewählten Präsidenten von Honduras im Jahr 2009 durch das Militär (vgl. Croissant u. a. 2010: 957).

Das Teilregime der *Public Policy* (B) umfasst alle Bereiche staatlicher Politik mit Ausnahme der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dabei sind der zivile sowie der militärische Einfluss auf (1) die *Politische Entscheidungsfindung* in Feldern wie der Fiskal- und der Wirtschaftspolitik, der Außenpolitik sowie öffentlicher Wohlfahrt zu ermessen, sowie (2) auf die *Implementation* von politischen Entscheidungen in Ministerien oder anderen Verwaltungsbehörden. In einigen Staaten Lateinamerikas etwa war das Militär durchaus in

der Lage, die Aufarbeitung von während der Militärherrschaft begangenen Menschenrechtsverletzungen zu verhindern (vgl. Croissant u. a. 2010: 958) oder hatte beträchtlichen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik. Im Speziellen ist der Einfluss des Militärs auf das staatliche Budget von Bedeutung und die Frage, inwiefern es im Vergleich zu anderen Institutionen bei der Distribution staatlicher Mittel bevorzugt wird.

Im Bereich *Innere Sicherheit* (C) sind Entscheidungen zu Politikfeldern berücksichtigt, die mit der Aufrechterhaltung sowie der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung verbunden sind. Darunter fallen sowohl Aufstandsbekämpfung als auch Terrorismusabwehr, Inlandsspionage und Aufgaben des Gesetzesvollzugs sowie der Grenzsicherung. In Notfallsituationen ist es dabei durchaus möglich, dass das Militär im Inneren eingesetzt wird, auch in etablierten Demokratien wie beispielsweise den USA geschieht dies bisweilen.<sup>11</sup> Für eine umfassende zivile Kontrolle in diesem Bereich ist jedoch Voraussetzung, dass alle Operationen der inneren Sicherheit von Zivilen befehligt und nach ihren Vorschriften ausgeführt werden. Genauer müssen die Zivilen (1) das Recht und die Möglichkeit haben, über Reichweite, Dauer und Häufigkeit solcher Operationen entscheiden zu können, sowie (2) über die Implementierung durch das Militär verfügen können (Croissant u. a. 2010: 958; Übersetzung P.H.). Besonderes Augenmerk muss darauf gelegt werden, ob die verantwortlichen zivilen Behörden unabhängig vom Militär agieren und ob das Militär bei der Ausführung seiner Operationen effektiv überwacht wird.

Die eigentliche Kernfunktion des Militärs, die Verteidigung des Staates gegen externe Feinde, ist abgebildet im Teilbereich *Äußere Sicherheit* (D). Genauer ist die Entscheidungsgewalt über alle Aufgaben zur Absicherung und Verteidigung der territorialen Integrität gegen Bedrohungen von außerhalb gemeint, was die Ausarbeitung einer Verteidigungsdoktrin, den Einsatz von Truppen außerhalb der eigenen Grenzen bis zur Vorbereitung und Durchführung eines Krieges einschließt (vgl. Croissant u. a. 2010: 958). Wie für die anderen Teilbereiche gilt auch für *Äußere Sicherheit*, dass alle Entscheidungen von Zivilen getroffen und überwacht werden müssen. Ein zivil geführtes Verteidigungsministerium ist dabei Grundvoraussetzung für zivile Kontrolle, jedoch ist gerade in neuen Demokratien mit hohem Grad an inneren Unruhen der Einfluss der Militärs in diesem Teilbereich oftmals sogar erwünscht. Letztendlich entscheidend für die Feststellung einer domi-

---

<sup>11</sup> Beispiel hierfür wären die Ausschreitungen in Los Angeles im April/Mai 1992 (*LA Riots* oder *Rodney King Riots*), bei denen die Nationalgarde mit Aufgaben des Gesetzesvollzugs betraut wurde (siehe hierzu Moyano Rasmussen 1999). Das Militär unterstützte dabei die Polizei von Los Angeles, stand dabei jedoch zu jeder Zeit unter zivilem Oberbefehl.

nanten Rolle ist laut der Autoren (1) ob Zivile oder Militärs die Entscheidungsgewalt über alle Aspekte der Verteidigung besitzen und (2) ob es effektive Institutionen und Mechanismen zur Überwachung des Militärs bei der Umsetzung der zivilen Vorgaben gibt.

Das fünfte Teilregime (E) umfasst die *Militärorganisation*, wobei diese Kategorie oftmals den höchsten Grad von Autonomie seitens des Militärs aufweist. Zwei unterschiedliche Dimensionen sind dabei zu untersuchen: die Entscheidungsmacht über (1) die *materiellen* Aspekte (*hardware*), die Truppenstärke, Struktur, Beschaffung und Herstellung von Ausrüstung sowie Aspekte der institutionellen, finanziellen und technologischen Ressourcen des Militärs betreffen, sowie (2) die *ideellen* Aspekte (*software*), die zum einen Doktrin und Ausbildung, zum anderen Rekrutierung, Beförderung sowie Abberufung betreffen (vgl. Croissant u. a. 2010: 959). Für beide Dimensionen ist zivile Kontrolle dann gewährleistet, wenn die Zivilen frei darüber entscheiden können, wie viel Autonomie sie dem Militär zugestehen und ansonsten die volle Entscheidungsmacht besitzen. In Lateinamerika wurde dabei in den ehemaligen Militärdiktaturen oftmals die Gelegenheit genutzt, das diskreditierte Militär durch harte Einschnitte in Truppengröße und Budget weiter zu schwächen. Dies war z.B. in Argentinien unter Präsident Raúl Alfonsín (1983-1989) der Fall, der nach der Niederlage der Militärs im Falkland-Krieg 1982 und der daraufhin folgenden demokratischen Öffnung eine Umstrukturierung der Streitkräfte vornahm.

## 2.5 Zusammenfassung

In neuen Demokratien gestaltet sich die Etablierung ziviler Kontrolle als Herausforderung, da oftmals Vorrechte des Militärs aus der Zeit der autoritären Herrschaft tradiert sind und die Demokratie selbst noch keine nachhaltige Konsolidierung erfahren hat. In Lateinamerika haben sich in den ehemaligen Militärdiktaturen wie auch in den zivilen autoritären Staaten dabei über die Transition hinweg Pfadabhängigkeiten bewahrt, wobei oftmals ein hoher Grad an institutioneller Autonomie und Vorrechten seitens der Streitkräfte tradiert wurde. Das Forschungsfeld war dabei lange Zeit vor allem auf das Phänomen der Militärputsche konzentriert, was das Verständnis von ziviler Kontrolle als vielseitiges Konzept behindert hat. Darüber hinaus bilden bisherige Ansätze zur Messung ziviler Kontrolle nicht die Mehrdimensionalität des Feldes ab.

Um die unterschiedlichen Arenen ziviler Kontrolle zu konzeptualisieren, wird mit der Anwendung des Konzeptes von Croissant u. a. (2010) eine Unterteilung der zivilen Kontrolle in fünf Bereiche unternommen, das in Anlehnung an das Modell der *embedded democracy* von Merkel u. a. (2003) eine multidimensionale Analyse erlaubt. Dabei kann in jedem Teilbereich zwischen *Dominanz der Zivilen*, *geteilter Souveränität* und *Dominanz des Militärs* unterschieden werden. Dieses Konzept ist als interdependentes System anzusehen, was bedeutet, dass bereits bei Defekten in einem Teilregime die zivile Kontrolle in einem Staat grundsätzlich als eingeschränkt gewertet wird. Für die Analyse macht das multidimensionale Konzept zweierlei möglich: Zum einen können fundierte Aussagen darüber getroffen werden, wie sich der Grad der zivilen Kontrolle in ihren unterschiedlichen Bereichen zu einem gegebenen Zeitpunkt darstellt, zum zweiten kann eine Veränderung in den einzelnen Teilregimen in einem beliebigen Zeitraum veranschaulicht werden.

Um die Strategiewahl der Zivilen erklären und Aussagen über daraus resultierende Veränderungen bei den zivil-militärischen Beziehungen treffen zu können, werden in einem weiteren Schritt diejenigen Kontextfaktoren vorgestellt, die die *Ressourcen* zivilen Handelns bereitstellen und damit die Strategiewahl beeinflussen können.

### 3 Kontextfaktoren zur Etablierung ziviler Kontrolle

Nachdem zivile Kontrolle durch das vorgestellte Konzept in einzelnen Teilbereichen messbar gemacht wurde, soll in der Folge ein theoretisches Rahmenwerk erstellt werden, um Veränderungen im Grad der zivilen Kontrolle erklären zu können.

#### 3.1 Mechanismen und Strategien ziviler Kontrolle

Ausgehend von dem in Kap. 2 vorgestellten multidimensionalen Konzept der zivilen Kontrolle bieten Croissant u. a. (2011) ein theoretisches Rahmenwerk zur Untersuchung der zivil-militärischen Beziehungen in jungen Demokratien. Der Feststellung von Bacevich (1998) folgend, nach der Strategien und Entscheidungen der Zivilen zur Etablierung von Kontrolle über das Militär nicht in einem historischen oder sozialen Vakuum stattfinden (Bacevich 1998: 452), verbinden die Autoren Erkenntnisse des historischen Institutionalismus mit Ansätzen des strategischen Handelns, um so zu einer integrativen Theorie der zivilen Kontrolle zu gelangen. Das Militär besitzt demnach in den meisten Demokratien der Dritten Welle Macht, Privilegien und Vorrechte (*power, privileges and prerogatives*), die formal oder informell institutionalisiert sind (Croissant u. a. 2011: 81). Sind (zivile) Akteure an einer Veränderung in einem oder mehreren der fünf Teilbereiche interessiert, müssen etablierte stabilisierende Mechanismen zuerst „durchbrochen“ werden. Jene Akteure, die diese Mechanismen durchbrechen wollen, werden als *change agents* bezeichnet. Dabei ist der wichtigste Faktor institutioneller Einbindung im Konzept der *Pfadabhängigkeit* widergespiegelt: Nachdem Entscheidungen im Kontext einer Institution getroffen worden sind, ist jeglicher Umkehrprozess mit hohen Kosten verbunden. Pfadabhängigkeiten in zivil-militärischen Beziehungen können seit der Etablierung des Staates oder des nicht-demokratischen Systems tradiert sein und werden oftmals in der Transitions- und Konsolidierungsphase zu „ernsthaften Hindernissen“ von institutionellem Wandel und von Demokratisierung (Croissant u. a. 2011: 81). Entscheidend ist hierbei nicht nur der Aspekt, dass Akteure von positiven Rückwirkungen (*positive feedback effects*) der Institutionen profitieren können, sondern auch, dass auf Seiten der *Agency* (in diesem Fall des Militärs) tatsächlicher Widerstand gegen Veränderungsversuche auftreten kann.

Den Akteuren steht dabei jeweils ein Set von Handlungsoptionen zur Verfügung. In Anlehnung an Mahoney (2000) unterscheiden die Autoren für die Zivilen drei Mechanismen<sup>12</sup> zur „Durchbrechung“ von Pfadabhängigkeiten in den zivil-militärischen Beziehungen, sowie drei korrespondierende Mechanismen zur Verhinderung von institutionellem Wandel: *Macht*, *Legitimierung* und *Kompensation*.

Für das Militär gestaltet sich dabei *Macht* als zentraler Mechanismus zur Verhinderung von Reformversuchen. Einerseits durch Einschüchterung, andererseits im Rahmen seiner institutionellen Möglichkeiten können bestehende, vom Militär als vorteilhaft rezipierte Pfadabhängigkeiten gegen Veränderungsversuche verteidigt werden. Mechanismen der *Legitimierung* und der *Kompensation* hingegen sind seitens des Militärs als sekundär anzusehen.<sup>13</sup>

Auf der Seite der Zivilen steht *change agents* dasselbe Set von Mechanismen zur Verfügung, wobei sich die Möglichkeiten zur „Durchbrechung“ von Pfadabhängigkeiten wesentlich vielschichtiger gestalten. Auch ist die Robustheit des Ansatzes bei den Zivilen von Interesse, da davon ausgegangen wird, dass je nach Kontext unterschiedlich robuste Strategien angewandt werden, weshalb die Strategiewahl der Zivilen breite Ausführung erfährt.

**Abbildung 3: Mechanismen und Strategien der Veränderung zivil-militärischer Beziehungen**  
(nach Croissant u. a. 2011: 85; Übersetzung P.H.<sup>14</sup>)

Macht	Legitimierung	Kompensation
<i>robust</i>	←————→	
Sanktionierung	Politisch motivierte Auswahl	Beschwichtigung
Gegenmachtbildung	Sozialisation	Duldung
Überwachung		Anerkennung

Der Mechanismus der *Macht* stellt dabei die robusteste Handlungsoption dar und ist wiederum unterteilt in drei Strategien: *Sanktionierung*, *Gegenmachtbildung* sowie *Überwachung*.

<sup>12</sup> Der Begriff *Mechanismus* wird hierbei als Überkategorie für ein Set an *Strategien* verwendet.

<sup>13</sup> Die Autoren gehen hierbei davon aus, dass sich (1) eine *Legitimierung* in Phasen der Demokratisierung für das Militär schwierig gestalten wird sowie (2) der Mechanismus der *Kompensation* nur selten Anwendung finden wird, da das Militär sich einerseits auf seine überlegene Zwangsstrategie verlassen kann, andererseits nur wenige Möglichkeiten der Kompensation gegenüber den Zivilen besitzt (vgl. Croissant u. a. 2011: 83f).

<sup>14</sup> Für die adäquate Übersetzung der Begriffe ist oftmals kein exakt entsprechender deutscher Terminus vorhanden, weshalb z.B. *ascriptive selection* mit „Politisch motivierte Auswahl“ sinngemäß übersetzt und anschließend ausgeführt wird. Die Übersetzung erfolgt deshalb nach logischen Gesichtspunkten; für die originären englischen Begriffe und ihre Erläuterungen vgl. Croissant u. a. (2011): 85-89.

Die Strategie der *Sanktionierung* belohnt Unterordnung und bestraft Zuwiderhandlung einzelner Offiziere oder Faktionen; dies geschieht vor allem durch Entlassungen oder Gerichtsverfahren gegen Militärs, die zivilen Anweisungen zuwidergehandelt haben. Zudem kann das soziale Prestige des Militärs von den Zivilen bewusst beschädigt werden, indem die Streitkräfte für negative politische Entwicklungen oder militärische Niederlagen verantwortlich gemacht werden. Dies war etwa in Argentinien nach dem verlorenen Krieg gegen Großbritannien um die Falklands/Malvinas der Fall. Durch *Gegenmachtbildung* hingegen werden konkurrierende Institutionen oder Faktionen im Sicherheitssektor aufgebaut oder gestärkt. Dies beinhaltet den Aufbau oder die Bevorzugung einer Präsidentengarde, paramilitärischer Verbände oder Sondereinheiten unter dem Kommando des Innenministeriums. Beispiele hierfür sind die Geheimpolizei *Securitate* im vorrevolutionären Rumänien oder die iranischen Revolutionsgarden. Die Strategie der *Überwachung* hingegen soll die Kosten für verweigerte Konformität seitens des Militärs erhöhen, indem die Aussicht auf Bestrafung steigt. Zu diesem Zweck werden Kontrollinstitutionen (etwa für die Einhaltung von Menschenrechten) sowie Überwachungssysteme innerhalb des Militärs geschaffen. Bestehende Informationsasymmetrien gegenüber dem Militär können damit verringert und verantwortliches Handeln erzwungen werden. Die Etablierung eines zivilen Ombudsmannes, der gegenüber dem Parlament von Missständen im Militär berichtet, ist ein möglicher Schritt innerhalb dieser Strategie (vgl. Croissant u. a. 2011: 86–87).

Mit dem Mechanismus der *Legitimierung* versuchen die Zivilen hingegen, die normative Ausrichtung der Streitkräfte langfristig zu verändern und Akzeptanz für Neuausrichtungen zu erzielen. Dazu gehört zum einen die *Politisch motivierte Auswahl* von Führungspersonal. Beförderungen können demnach auf Kriterien wie der ideologischen Ausrichtung einzelner Offiziere sowie ihrer regionalen, ethnischen oder Klassenzugehörigkeit basieren, was eine enge Anbindung an die zivilen Entscheidungsträger bewirken soll (Croissant u. a. 2011: 87). Eine wichtige Rolle kann zudem die Altersstruktur spielen; so werden jüngere Offiziere oftmals als reformbereiter, ältere hingegen als konservativer angesehen und dementsprechend von Zivilen ausgewählt. Zum anderen kann *Politische Sozialisierung* als langfristige Strategie angewandt werden: Durch eine bestimmte Form der Schulung in den Ausbildungszentren der Streitkräfte sowie internationale Fortbildungsprogramme sollen die ideellen Werte und das Selbstverständnis des Militärs beeinflusst werden.

Der am wenigsten robuste Ansatz für die Erzwingung von institutionellem Wandel ist der Mechanismus der *Kompensation*. Zivile Autoritäten erhoffen sich dabei eine Ausweitung der zivilen Kontrolle im Austausch für Privilegien und materielle Anreize. Die Autoren unterscheiden dabei drei Strategien der Kompensation: *Beschwichtigung*, *Duldung* und *Anerkennung*. Hierbei wirkt *Beschwichtigung* beispielsweise durch Erhöhung des Wehretats oder durch das Zulassen wirtschaftlicher Aktivitäten des Militärs. In Indonesien etwa finanzierte sich das Militär oftmals mehr aus eigenen Wirtschaftsaktivitäten als aus dem Militärbudget, wobei diese Vorrechte auch nach der Transition von den Zivilen nicht „durchbrochen“ wurden (Croissant u. a. 2011: 87). Strategien der *Duldung* betreffen ebenfalls Vorrechte des Militärs wie etwa einen hohen Grad an institutioneller Autonomie oder das Gewähren einer „freien Hand“ bei der inneren Sicherheit (etwa in den Kurdengebieten der Türkei, vgl. Croissant u. a. 2011: 88). Ein Beispiel aus dem lateinamerikanischen Kontext ist dabei die über lange Zeit bestehende Straflosigkeit für Militärs nach Menschenrechtsverletzungen, die während der autoritären Herrschaft verübt wurden (so mussten sich führende chilenische Militärs aufgrund einer Amnestie erst mehrere Jahre nach der Transition vor Gericht verantworten). Schließlich können die Zivilen durch eine Strategie der *Anerkennung* die Akzeptanz des Militärs in der Gesellschaft fördern, um somit dessen „Stillhalten“ zu begünstigen: Öffentliche Akte der Wertschätzung wie etwa die positive Hervorhebung in Reden werden hier ebenso angewandt wie die Übertragung von neuen Rollen und Missionen. In dieser Hinsicht ist etwa die Beteiligung der Streitkräfte an UN-Friedensmissionen zu erwähnen, die in Thailand und Bangladesch einen positiven Effekt auf die zivile Kontrolle hatte (vgl. Croissant u. a. 2011: 88).

Die vorgestellten Mechanismen und ihre Einzelstrategien sind dabei insgesamt als breit angelegtes Konzept anzusehen, bei dem nicht jede von den Zivilen angewandte Strategie abgebildet werden kann. Jedoch gehen die Autoren in Anlehnung an Almond u. a. (2009) von der funktional-strukturalistischen Logik des Vergleichs aus, bei der die vorgestellten Konzepte „die Komplexität der Realität reduzieren und die empirische Analyse strukturieren, indem sie verschiedene konkrete Handlungsoptionen in breitere analytische Konzepte einbetten“ (Croissant u. a. 2011: 88; Übersetzung P.H.).

### 3.2 Akteure und Ressourcen zivilen Handelns

Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, können zivile Akteure aus einem Set von Strategien wählen, um die Pfadabhängigkeit in den zivil-militärischen Beziehungen zu durchbrechen. Jedoch können diese Strategien nicht beliebig angewandt werden, da die Machtposition gegenüber den Militärs und wichtiger Unterstützerguppen berücksichtigt werden muss. Die Robustheit der Strategien ist dabei von den Ressourcen abhängig, die den zivilen *change agents* zur Verfügung stehen. Im Folgenden soll die Strategiewahl der Zivilen mit den Ressourcen zivilen Handelns verknüpft werden, um Voraussagen über die Strategiewahl treffen zu können.

Wie die Autoren feststellen, müssen Zivile nicht zwingend als *change agents* fungieren. Es gibt im Gegenteil diverse Gründe, keine Änderung im Status quo der Beziehungen mit dem Militär vorzunehmen, wenn zivile Akteure von diesem Zustand profitieren können. Dies schließt die Möglichkeit mit ein, dass Änderungen nur in bestimmten der fünf Teilbereiche gewünscht werden, in anderen hingegen als weniger wichtig erachtet werden. Andererseits können zivile Autoritäten zwar Wandel befürworten, jedoch zu schwach sein, um ihn zu initialisieren. Solche zivilen Akteure, die Aversionen gegen einen Wandel erkennen lassen oder kein Interesse an einer Veränderung haben, werden dementsprechend als *status quo agents* bezeichnet. Umgekehrt müssen Militärs nicht per Definition institutionellem Wandel gegenüber abgeneigt sein, auch wenn es zahlreiche empirische Hinweise dafür gibt, dass dies häufig der Fall ist (Croissant u. a. 2011: 83f.).

Der Theorie zufolge konzentrieren sich *change agents* dabei primär auf einen Wandel in den Teilbereichen *Politische Rekrutierung* (A) und *Public Policy* (B), da in diesen Teilbereichen die zentralen Entscheidungskompetenzen staatlicher Politik liegen. Für die übrigen, „peripheren“ Teilbereiche ist die Etablierung ziviler Kontrolle dagegen von fallspezifischen Faktoren wie inneren und äußeren Bedrohungen abhängig und oftmals von zweitrangiger Bedeutung (vgl. Croissant u. a. 2011: 84).

Die Strategiewahl der Zivilen ist dabei wie erwähnt von den *Ressourcen* abhängig, die ihnen zur Verfügung stehen. Robustere Strategien erfordern mehr Ressourcen und können deswegen nur unter für die Zivilen günstigen Voraussetzungen angewandt werden. Außerdem ist die Anwendung robuster Strategien mit tiefen Eingriffen in die militärische Sphäre verknüpft, während schwache Strategien die Autonomie der Militärs kaum berühren. Zu den Ressourcen gehört dabei neben konkreten finanziellen Anreizen die Akzeptanz demo-

kratischer „Spielregeln“. Es wird dabei davon ausgegangen, dass die Strategien der *change agents* umso robuster ausfallen, je höher die Akzeptanz für die Demokratie bei den Eliten selbst und in der Bevölkerung ist. Die Geschlossenheit der Zivilen auf der einen wie dem Militär auf der anderen Seite bietet zudem jeweils für beide Akteure Ressourcen, um Wandel zu begünstigen oder zu verhindern: Je geschlossener beide Seiten sich darstellen, umso mehr Ressourcen bieten sich ihnen für ihre jeweiligen Strategien. Der Mechanismus der *Macht* benötigt dabei die meisten Ressourcen, da *change agents* durch Sanktionierung, Überwachung und Gegenmachtbildung tief in die Autonomie des Militärs eingreifen und zugleich auf Opposition oder sonstige Reaktionen des Militärs vorbereitet sein müssen. Je geschlossener die Zivilen dabei agieren, desto aussichtsreicher ist ein „Durchbrechen“ der Vorrechte. Einen relativ ressourcenaufwändigen, doch geringeren Eingriff stellen Strategien der *Legitimierung* dar, da sowohl die politisch motivierte Auswahl von Offizieren als auch die politische Sozialisation des Militärs eines gesteigerten Einflusses der zivilen Autoritäten bedarf. Strategien der *Kompensation* hingegen kommen vor allem dann zum Einsatz, wenn den Zivilen wenige Ressourcen zur Verfügung stehen und sie durch Beschwichtigung, Duldung und Anerkennung „opportunistisches oder gar parasitäres Verhalten belohnen, wobei es keine Sicherheit dafür gibt, dass das Militär jemals die neuen Regeln akzeptieren wird“ (Croissant u. a. 2011: 89; Übersetzung P.H.).

Die Ressourcen zivilen Handelns sind von historischen und situationellen Kontextfaktoren abhängig, deren Einfluss auf die zivil-militärischen Beziehungen von unterschiedlichem Ausmaß sein können und die im Folgenden vorgestellt werden.

### **3.3 Makrostrukturelle Faktoren**

Diejenigen Faktoren, die aus der regionalen oder politischen Einbettung eines Staates oder aus seiner sozioökonomischen Entwicklung hervorgehen, werden als *makrostrukturelle Faktoren* bezeichnet. Nach Croissant u. a. (2011) stellen makrostrukturelle Faktoren dann Ressourcen zivilen Handelns dar, wenn demokratische Verfahrensweisen breiten Rückhalt in der Bevölkerung und der politischen Elite finden. Folglich können die Strategien zur Etablierung ziviler Kontrolle umso robuster ausfallen, je mehr diese Faktoren den Zivilen in die Hände spielen. Ist die Akzeptanz für die Demokratie hingegen eher gering und der Staat von inneren Unruhen bedroht, werden diese Faktoren mit höherer Wahrscheinlichkeit

zur Anwendung von schwächeren Kontrollstrategien wie *Legitimierung* und *Kompensation* führen (vgl. Croissant u. a. 2011: 92).

Bedrohungen für den Staat von innen und außen sind dabei von besonderem Interesse und werden in *strukturalistischen* Ansätzen zivil-militärischer Beziehungen erforscht. Allerdings wurde hierbei oftmals die *Perzeption* einer Bedrohung in den Vordergrund gestellt. So argumentierte Michael Desch (1999), dass eine Bedrohung (bzw. eine als solche wahrgenommene Situation) von außen sich positiv auf die zivile Kontrolle auswirken werde, eine als solche empfundene Bedrohung im Inneren dagegen eher negativ wirke (Desch 1999: Kap. 2). Kritisiert wurde an diesem Konzept allerdings, dass Desch „schon bei seinen zentralen Annahmen auf ein konstruktivistisches Argument zurück[greift]“ und damit „das rein strukturalistische Argumentationsgefüge“ verlässt (Croissant/Kühn 2011: 40).

Aufgrund der Schwierigkeit, eine „Bedrohung“ frei von konstruktivistischen Einflüssen zu „messen“, muss eine Untersuchung des Einflusses makrostruktureller Faktoren auf die zivil-militärischen Beziehungen allerdings auch konstruktivistische Ansätze einbinden. Durch eine Bedrohung bzw. durch ihre Wahrnehmung werden Militärbudgets gerechtfertigt, Missionen an das Militär übertragen und regionale Partnerschaften mit anderen Staaten eingegangen. Eine dauerhafte Bedrohung, sei sie real oder lediglich diskursiv konstruiert, kann somit als strukturelle Variable gelten, wenn durch sie Strukturen geschaffen werden und die Zivilen daraus Ressourcen beziehen. Insofern werden einerseits die Perzeption einer Bedrohung (von innen wie von außen) für den Staat, andererseits die konkreten Aufgaben, die der Staat daraufhin dem Militär überträgt, untersucht. Unabdingbar ist dabei auch die Untersuchung von weiteren externen Einflüssen auf die Strategie eines Staates in Bezug auf sein Militär, etwa die Einbindung in eine Verteidigungsgemeinschaft.

Für die Staaten Lateinamerikas wird eine Bedrohung von außen als gering eingestuft, jedoch der Einfluss externer Akteure als eine wichtige Variable für die Entwicklung der Demokratie und der zivil-militärischen Beziehungen angesehen worden (Diamond/Plattner 1996: 45–65). Zudem waren sie oftmals von inneren Unruhen wie Aufständen oder *guerilla*-Bewegungen betroffen. Diese erste Variable erlaubt die Beleuchtung des regionalen Kontextes und der Ressourcen, die sich daraus für die Zivilen und Kontrollstrategien gegenüber ihrem Militär ergeben (vgl. hierzu ausführlich Kap. 6). Eine Analyse der internen Bedrohungen und der Zustimmung zur vorherrschenden Staatsform ist zudem bedeutsame Aussagen für die Chancen zur Anwendung robuster Strategien zu: Ist das Regime von innen bedroht oder die Bevölkerung der Meinung, dass eigentlich das Militär herrschen soll-

te, werden zivile Kontrollstrategien umso schwächer ausfallen. Ist die Akzeptanz für die Demokratie hingegen hoch und gibt es wenige Konflikte innerhalb der Gesellschaft, werden dementsprechend robustere Strategien angewandt werden.

### **3.4 Institutionelle Faktoren**

Die Untersuchung *institutioneller Faktoren* soll im Rahmen dieser Analyse Aufschluss darüber bringen, welche Ressourcen sich für Militärs und zivile Autoritäten aus dem Zusammenspiel verschiedener Behörden sowie eventuell vorherrschender Konkurrenzsituationen bei Akteuren der inneren Sicherheit ergeben. Institutionen werden dabei in der bisherigen Forschung wie auch in der vorliegenden Arbeit als ein zentraler Untersuchungsgegenstand erachtet, da sie nach Pion-Berlin „das Fundament und die Bausteine ziviler Kontrolle“ darstellen (Pion-Berlin 2006: ix; Übersetzung P.H.). In ihrem Ansatz gehen Croissant u. a. (2011) davon aus, dass institutionelle Faktoren dann als Ressourcen zivilen und militärischen Handelns genutzt werden können, wenn bei den Akteuren ein hoher Grad an Geschlossenheit vorherrscht. Je höher der Grad an institutioneller Geschlossenheit bei den Zivilen und je fragmentierter sich das Militär darstellt, desto robustere Strategien erwarten die Autoren daher in Bezug auf die zivile Kontrolle (Croissant u. a. 2011: 92). Umgekehrt macht die Konzentration des Militärs in einer einzigen Institution bei gleichzeitiger mangelnder Kohäsion der zivilen Akteure die Anwendung schwächerer Strategien wahrscheinlicher.

Die Autoren gehen zudem davon aus, dass relativ ressourcenaufwändige Strategien wie *Politisch motivierte Auswahl* und *Politische Sozialisation* zumindest einen gewissen Grad an institutionellem Rückhalt benötigen, um umgesetzt werden zu können (Croissant u. a. 2011: 92). Spaltungen innerhalb des Militärs können dabei von den Zivilen genutzt werden, um etwa Offizieren aus der sich konform verhaltenden Teilinstitution den Vorrang zu geben.

Im untersuchten Fall ergibt sich die besondere Situation, dass es in Mexiko zwei jeweils von Militärs geführte Ministerien gibt, einerseits das Verteidigungsministerium SEDENA sowie das Marineministerium SEMAR. Die SEDENA stellt dabei den Großteil der eingesetzten Soldaten, während in küstennahen Gebieten die Marine mit eigenen Spezialeinheiten agiert. Demzufolge soll überprüft werden, wie und wie sehr sich diese in Lateinamerika einzigartige Konstellation (vgl. hierzu Kap. 4.2) auf die Strategien der Zivilen auswirkt.

Die Variable der institutionellen Konkurrenz wird dabei in Bezug auf zivile wie militärische Akteure des Sicherheitssektors untersucht: Die eigentlich für die Innere Sicherheit zuständige Polizei erfährt hierbei direkte Konkurrenz von den militärischen Institutionen des Staates. Dies ist kein Einzelphänomen: Lutterbeck (2004) diagnostiziert eine zunehmende Vermischung von internen und externen Sicherheitsfunktionen nach dem Ende des Kalten Krieges. Der moderne Nationalstaat habe sich stets darüber definiert, dass das Militär nach außen und die Polizei im Inneren für Sicherheit sorgen. Diese Aufgabenfelder bezögen sich nach Innen klar auf kriminelle und andere Bedrohungen, nach außen auf eine Bedrohung durch andere Staaten oder Staatenbünde. Nach dem Ende des Kalten Krieges habe jedoch eine Zunahme transnationaler Herausforderungen wie Terrorismus, Drogenschmuggel und Organisierte Kriminalität dazu geführt, dass die klare Grenzziehung zwischen beiden Sicherheitsorganen an Schärfe verliere (Lutterbeck 2004: 46).

Die Folge dessen sei der zunehmende Trend insbesondere in jungen Demokratien, eine Mischform aus Polizei- und Militärkräften mit einer ganzen Bandbreite von Aufgaben zu betrauen, die die ursprüngliche klare Abgrenzung erschwerten. Das Militär sowie paramilitärische Einheiten übernahmen dabei zunehmend Aufgaben der Inneren Sicherheit und es habe generell eine Aufwertung dieses Bereiches stattgefunden, vor allem in den „Graubereichen zwischen Krieg und Frieden“ (Lutterbeck 2004: 63; Übersetzung P.H.), also bei gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten, zeige sich vermehrt ein Trend zum Einsatz von Militär und Paramilitärs. Die Polizeikräfte erhalten hierbei durch die Ausrüstung mit leichten Infanteriewaffen und durch militärisches Training einen Status, der sie vielmehr zu assistierenden Kampftruppen als zu Gesetzeshütern mache. Aufgrund der fortschreitenden Globalisierung und der damit verbundenen Verbreitung von transnationalen Bedrohungen geht Lutterbeck von einer steten Ausweitung dieses Phänomens und steigender Bedeutung von Militärs und paramilitärisch ausgerüsteten Organisationen in innerstaatlichen Konflikten aus (Lutterbeck 2004: 63).

Die vorliegende Analyse nimmt mit einer Bewertung des Einflusses institutioneller Voraussetzungen auch diese Dimension in das Forschungsdesign mit auf und soll Aussagen darüber zulassen, ob sich diese Konkurrenz förderlich auf die Strategien zur Durchsetzung ziviler Kontrolle auswirkt oder sich als hinderlich erweist.

### 3.5 Ideelle Faktoren

„Ohne eine klare Vorstellung davon, was von den Streitkräften erwartet wird, kann jede Verteilung von Ressourcen unausgewogen, unfair und sogar katastrophal enden.“ (Shemella 2006: 122; Übersetzung P.H.).

Die Analyse *ideeller Faktoren* soll Klarheit darüber bringen, inwieweit sich das Selbstverständnis des Militärs oder die Rollenzuweisung der Zivilen an ihr Militär auf die zivil-militärischen Beziehungen auswirkt. Diese Variable steht in der Tradition der *kulturalistischen* Theorie der zivil-militärischen Beziehungen, zu deren frühen Vertretern Samuel Huntington (1957), Morris Janowitz (1960) sowie speziell für Lateinamerika Samuel Fitch (1998) und Alfred Stepan (1988) gehören. Kulturalistische Ansätze gehen dabei von den „normativen und ideellen Wertestrukturen innerhalb der Streitkräfte“ aus, die mitbestimmend seien für die zivil-militärischen Beziehungen (Croissant/Kühn 2011: 40). Vor allem Stepans Ansatz des „Neuen Professionalismus“ in Lateinamerika wurde dabei breit rezipiert. Dieser „Neue Professionalismus“, der vor allem innerhalb des brasilianischen Militärs zu beobachten sei, verband die Ausweitung der Rolle der Streitkräfte mit ihrem gesteigerten Einfluss in der Politik. Nach Stepan führte die Abwendung von der klassischen Aufgabe der Verteidigung nach außen hin zu einer Sicherheitsfunktion im Innern auch zu einer Politisierung des Militärs. In der Folge steige auch die Wahrscheinlichkeit, dass Militärs in die zivile Sphäre vordringen (Stepan 1973: 47–65, 1988: 14).

Bevor die Beziehungen eines Staates zu seinem Militär erörtert werden können, muss folglich zunächst die *Rolle* analysiert werden, die den Streitkräften zugedacht ist. Regierungen entscheiden der Theorie von Shemella (2006) zufolge, welche Rolle ein bestehendes oder noch zu etablierendes Militär für den Staat spielen soll. Aufgrund von regionaler Einbettung, Traditionen sowie geostrategischer Position unterscheiden sich diese Rollen und sind im Laufe der Zeit Veränderungen ausgesetzt (Shemella 2006: 125). Die eigentliche Funktion als „Beschützer“ des Staates kann nach außen sowie nach innen gerichtet sein und in beiden Dimensionen jeweils unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Das Festlegen dieser Rolle definiert grundlegend das Verhältnis zwischen Staat und Streitkräften: Für das Militär gibt sie Selbstverständnis und Aufgaben vor, für den Staat lassen sich durch sie Ressourcen festlegen und es wird eine Abstimmung mit anderen Akteuren der Sicherheit, wie etwa den Polizeikräften, der Küstenwache etc., ermöglicht.

Im Folgenden wird eine Klassifizierung der möglichen Rollen von Streitkräften vorgestellt, die eine Verortung ermöglicht und Aussagen über das Selbstverständnis des Militärs und

die resultierenden zivil-militärischen Beziehungen erlaubt. Das Konzept der *Rolle* wird hierbei verstanden als „breiter und auf Dauer angelegter Zweck“, den die zivile Führung für ihre Streitkräfte definiert, was eine klare Abgrenzung vom Konzept der *Mission* ermöglicht, die mehr einer speziellen, eingegrenzten Aufgabe für einzelne Kommandeure entspricht.<sup>15</sup> Wesentlich sind dabei etwa in der Verfassung festgeschriebene Aufgaben, die somit Teil der *Rolle* sind und sich nur selten ändern.

Nach Shemella definieren Staaten für ihre Streitkräfte einerseits *Makrorollen*, um diese dementsprechend mit Material, Waffen und Kompetenzen auszurüsten. Daraus resultieren zusätzliche *Mikrorollen*, die ihr Verhältnis zu anderen Sicherheitsorganen (wie etwa der Polizei) definieren (Shemella 2006: 125). Es lassen sich dabei insgesamt fünf Makrorollen unterscheiden. Die Kategorien der *war fighter*, *defender* und *peacekeeper* sind dabei jeweils nach außen gerichtet, die der *fire fighter* und der *police officers* hingegen nach innen. Einen Großteil der Streitkräfte in Lateinamerika verortet Shemella dabei in den beiden letzten Kategorien.

Tabelle 1: Makrorollen der Streitkräfte (leicht angepasst nach Shemella 2006: 126.)

<i>War fighter</i>	<i>Defender</i>	<i>Peacekeeper</i>	<i>Fire fighter</i>	<i>Police officers</i>
USA	Japan	Kanada	Mexiko	Honduras
Russland	Taiwan	Schweden	Peru	Indonesien
Großbritannien	Südkorea	Bangladesch	Brasilien	Bolivien

Zentrale Aufgaben für Streitkräfte in der Kategorie *fire fighter* sind dabei der Ausbau der Infrastruktur und Krisenbewältigung. Zudem übernehmen sie diejenigen Aufgaben, für die keine anderen Organisationen vorhanden oder geeignet sind, wozu auch die Bekämpfung von Aufständen und der Einsatz im Bürgerkrieg gezählt werden. Staaten dieser Kategorie haben zudem keine unmittelbare äußere Bedrohung zu fürchten und setzen ihr Militär daher situativ im Inneren ein, vor allem in Ausnahmesituationen wie Katastrophen oder Aufständen. Militärische Unterstützung für zivile Autoritäten (*military support for civilian authorities* oder kurz MSCA) ist dabei eine aus den Makrorollen resultierende Mikrorolle der *fire fighter*-Streitkräfte (Shemella 2006: 128).

<sup>15</sup> Shemella verwendet hierfür die Definitionen eines Berichts des US-Verteidigungsministeriums über „Rollen und Missionen“ aus dem Jahr 1993 (vgl. Powell 1993).

Entscheidend ist hierbei, dass Militärs dieser Kategorie nicht in der Strafverfolgung engagiert sind. Dies grenzt sie von Streitkräften mit der Makrorolle *police officer* ab, die gezielt Polizeiaufgaben übernehmen und dadurch die Polizei schwächen. Im Falle eines innerstaatlichen Konflikts ergänzen sich *fire fighter*-Streitkräfte mit der Polizei, während solche der Kategorie *police officer* Strafverfolgung und andere Polizeiaufgaben selbst übernehmen und die reguläre Polizei zu einem Großteil *ersetzen* (Shemella 2006: 127).

Shemella zählt dabei die Staaten mit Streitkräften in dieser Rolle zu den instabilsten der Welt, wobei die Regierungen dieser Staaten oftmals überzeugt seien, dass ein Abzug des Militärs aus den Aufgaben der Strafverfolgung noch mehr Instabilität generieren würde (Shemella 2006: 127). Seine Voraussage für die zivile Kontrolle in Staaten mit Streitkräften dieser nach innen gerichteten Kategorien ist dementsprechend pessimistisch:

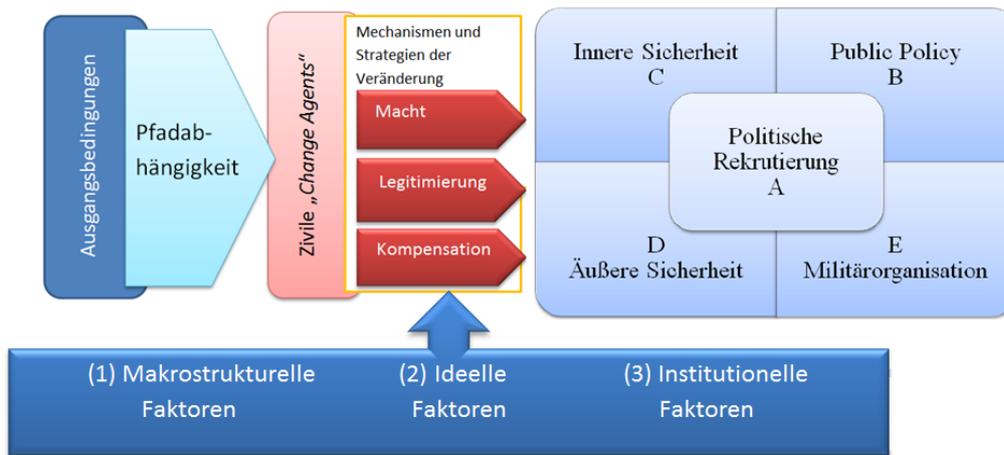
„In Staaten der Kategorien *fire fighters* und *police officers* etablieren sich schwierige zivil-militärische Beziehungen, und zwar vor allem dann, wenn die Staatschefs den Unterschied zwischen den drei unterschiedlichen Konzeptualisierungen von Sicherheit nicht verstehen: Nationale Verteidigung, öffentliche Sicherheit und bürgerliche Sicherheit.“ (Shemella 2006: 138f.; Übersetzung P.H.).

Entsprechend soll als *ideelle Variable* das Rollenverständnis des Militärs ermittelt werden, wobei ein zentraler Untersuchungsgegenstand sein soll, ob sich in den letzten Jahren eine *Veränderung* in der Rolle der mexikanischen Streitkräfte feststellen lässt. Der Argumentation von Croissant u. a. (2011) folgend sind ideelle Faktoren dabei insofern bestimmend für die Strategiewahl zur Etablierung ziviler Kontrolle, als dass sie für die Zivilen wie für die Militärs festlegen, was „legitimes und akzeptables Verhalten“ ist. Zudem können ideelle Faktoren den Zivilen eine Legitimation für ihren Ansatz bieten, zivile Kontrolle zu erlangen oder auszuweiten sowie dem Militär als Ressource dienen, um seine politische Rolle zu rechtfertigen (Croissant u. a. 2011: 93). Ist im Selbstverständnis des Militärs dabei der Eingriff von Zivilen in die institutionelle Autonomie festgelegt und legitimiert, werden zivile Autoritäten mit höherer Wahrscheinlichkeit robuste Strategien anwenden. Schwache Strategien sind dann zu erwarten, wenn sich das Militär in einer Sonderrolle mit ausgeprägten Vorrechten sieht (Croissant u. a. 2011: 93). Folglich soll die Analyse anhand des Rollenverständnisses herausarbeiten, ob sich daraus Ressourcen für das zivile oder vielmehr für das militärische Handeln ergeben haben.

### 3.6 Zusammenfassung

Für Aussagen über den Wandel ziviler Kontrolle muss ein Forschungsdesign sich mit denjenigen Faktoren beschäftigen, die für die zivilen *change agents* Ressourcen zur „Durchbrechung“ institutioneller Vorrechte des Militärs darstellen. Croissant u. a. (2011) teilen dafür die Faktoren, die Mechanismen und Strategien zivilen Handelns beeinflussen, in drei Kategorien ein: *Makrostrukturelle Faktoren*, *ideelle Faktoren* und *institutionelle Faktoren*.

Abbildung 4: Modell zur Erklärung ziviler Kontrolle in jungen Demokratien nach Croissant u. a. (2011): 91



Für die Analyse wird dabei untersucht, wie sich (1) makrostrukturelle Variablen auf das Militär und die zivile Kontrolle auswirkt und inwieweit dadurch Ressourcen für die Zivilen zur Verfügung gestellt werden. Zudem wird (2) eine Analyse der ideellen Variablen vorgenommen, die den Einfluss von Ideen und Normen auf die Kontrollstrategien eruiert. Eine Untersuchung der Bedeutsamkeit institutioneller Variablen (3) soll Aussagen darüber möglich machen, ob und wie sich Institutionen auf den Grad der zivilen Kontrolle auswirken.

Folgende Arbeitshypothesen lassen sich aus der Bestimmung der Kontextfaktoren zivil-militärischer Beziehungen ableiten:

*H1': Je günstiger/ungünstiger<sup>16</sup> sich der regionale Kontext für die Zivilen gestaltet, desto wahrscheinlicher/unwahrscheinlicher wird die Anwendung robuster Strategien.*

<sup>16</sup> Der Ausdruck „günstig“ ist breit angelegt und bezieht sich auf die zur Verfügung gestellten Ressourcen; je mehr Ressourcen innerhalb eines Kontextfaktors zur Verfügung gestellt werden, desto „günstiger“ gestaltet er sich für die Etablierung ziviler Kontrolle.

*H2': Je mehr/weniger die ideellen Faktoren eine Unterordnung des Militärs unter zivile Autoritäten befördern, desto wahrscheinlicher/unwahrscheinlicher wird die Anwendung robuster Strategien durch die Zivilen.*

*H3': Je mehr/weniger institutionelle Konkurrenz im Sicherheitssektor vorherrscht, desto wahrscheinlicher/unwahrscheinlicher werden robuste Strategien von den Zivilen eingesetzt.*

Für die konkrete Anwendung der Thesen auf das Fallbeispiel sowie ein ausführliches Forschungsdesign werden die theoretischen Rahmenbedingungen im nächsten Kapitel zusammengefasst und systematisiert.

### **3.7 Forschungsdesign**

Das Forschungsdesign führt nunmehr die in Kapitel 2 und 3 gewonnenen Erkenntnisse zusammen und gibt Hypothesen für den empirischen Teil der Arbeit vor. Zudem werden die Variablen bestimmt, die in den folgenden Kapiteln auf ihre Wirkmächtigkeit hin überprüft werden sollen.

#### **3.7.1 Hypothesen**

Aus der Kombination des dynamischen Modells ziviler Kontrolle mit den Kontextfaktoren zivil-militärischer Beziehungen ergibt sich die folgende Arbeitshypothese:

H1: Je mehr/weniger tradierte Pfadabhängigkeiten und institutionelle Vorrechte das mexikanische Militär aus der Zeit des autoritären Regimes beibehalten konnte, desto mehr/weniger werden die zivilen Machthaber nach der Transition versuchen, diese zu „durchbrechen“.

Bei konsequenter Überprüfung des Falles anhand der Theorie sollte sich herausstellen, dass die zivilen Machthaber in Mexiko im Zuge der Demokratisierung begonnen haben, die institutionellen Vorrechte des Militärs zu verringern und die zivile Kontrolle auszuweiten. Dies ist wie in Kapitel 3 gezeigt jedoch von den Kontextfaktoren zivil-militärischer Beziehungen abhängig, weshalb zudem die folgende Hypothese aufgestellt wird:

H2: Je günstiger/ungünstiger sich der regionale Kontext, die ideelle Einbettung der Streitkräfte und die Konkurrenzsituation der Streitkräfte zu anderen Institutionen der inneren Sicherheit in Mexiko für

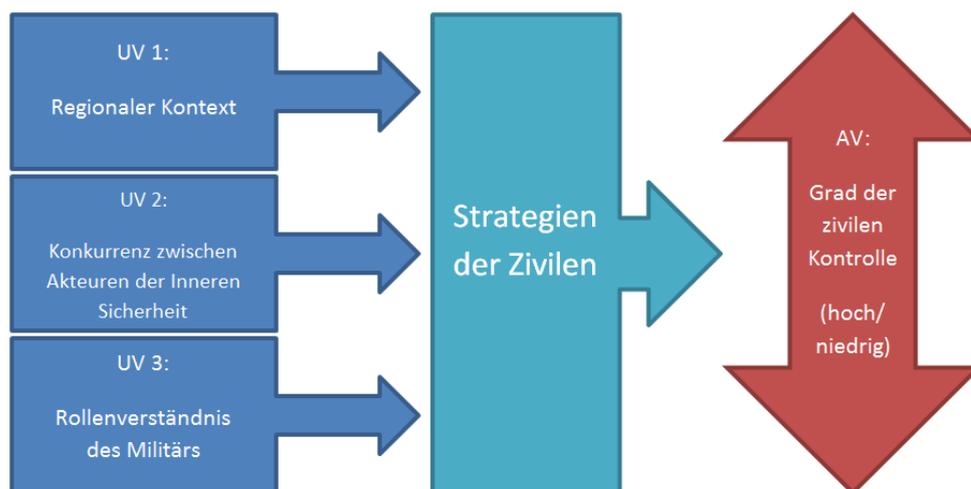
die Zivilen gestalten, desto robustere/schwächere Strategien werden *change agents* wählen und als desto höher/niedriger wird sich der Grad der zivilen Kontrolle erweisen.

Eine Konzeptualisierung des Forschungsdesigns sowie eine vereinfachte schematische Darstellung der sich ergebenden Variablen werden im nächsten Kapitel erarbeitet.

### 3.7.2 Abhängige und unabhängige Variablen

Ziel der vorliegenden Analyse ist es, Veränderungen im Grad der zivilen Kontrolle während der Präsidentschaft von Felipe Calderón festzustellen. Die *abhängige Variable* (AV) ist folglich der Grad der zivilen Kontrolle; während drei unterschiedliche Kontextfaktoren in diesem Zeitraum die *unabhängigen Variablen* (UV) darstellen: Zum einen wird als *makrostrukturelle Variable* der Einfluss des regionalen Kontextes auf die zivile Kontrolle untersucht, zum zweiten soll als *ideelle Variable* das Rollenverständnis der Streitkräfte sowie ein eventueller Wandel dieser Rolle untersucht werden, bevor in einem dritten Schritt als *institutionelle Variable* die Konkurrenz zwischen Akteuren der inneren Sicherheit untersucht wird. Analog zum Forschungsdesign von Croissant u. a. (2011) wird dabei analysiert, inwiefern sich diese Kontextfaktoren zunächst auf die *Strategien der Zivilen* auswirken bzw. Ressourcen für mehr oder weniger robuste Strategien bereitstellen. Abb. 5 zeigt eine vereinfachte grafische Darstellung des Forschungsdesigns.

**Abbildung 5: Vereinfachte schematische Darstellung des Untersuchungsdesigns mit unabhängigen Variablen (UV 1-3) und abhängiger Variable (AV)**



### 3.7.3 Methode

Um das Set an Variablen zu testen und Aussagen darüber zuzulassen, welche von ihnen den meisten Einfluss auf die zivile Kontrolle ausübt, wird eine Prozessanalyse am Fallbeispiel Mexiko vorgenommen. Der Vorteil der Methode liegt darin, dass sich durch sie konkurrierende Kausalmechanismen gegeneinander testen lassen und sich im besten Fall „ein durchgängiger Ursache-Wirkungs-Pfad von der unabhängigen zur abhängigen Variable“ demonstrieren lässt (George/Bennett 2005: 222; Übersetzung P.H.). Zudem ermöglicht sie es, die *black box* einer falschen Kausalität zwischen zwei Variablen zu öffnen und dadurch falsche kausal-analytische Schlüsse zu vermeiden (Schimmelfennig 2006: 264). Die Datenerhebung kann damit gezielt darauf ausgerichtet werden, Aufschluss über genau den oder die kausalen Mechanismen zu liefern, die das zu erklärende Phänomen bedingt haben (Schimmelfennig 2006: 267). Wie Bennett/Checkel (2011) es formulieren:

„Die Prozessanalyse untersucht die deduktiv beobachtbaren Konsequenzen von hypothetischen Kausalmechanismen innerhalb eines Falles um zu testen, ob diese tatsächlich den Fall erklären können, oder sie nutzt induktiv aus dem Fall generierte Hinweise um Hypothesen zu entwickeln, die den Fall erklären könnten.“ (Bennett/Checkel 2012: 7; Übersetzung P.H.)

Durch die Anwendung des Ansatzes von Croissant u. a. 2011 auf den Fall Mexiko soll die Komplexität des Falles berücksichtigt und dabei die Kausalmechanismen für die Korrelation zwischen unterschiedlichen Kontextfaktoren und dem Grad der zivilen Kontrolle untersucht werden. Nach Teorell (2010) ist die Idee hinter der Prozessanalyse gerade die, dass „spezifische Ursachen unverwechselbare erkennbare Spuren in der historischen Entwicklung eines Falles hinterlassen“ (Teorell 2010: 35; Übersetzung P.H.). Das Fallbeispiel und die Einbettung in seinen historischen und kulturellen, regionalen und institutionellen Kontext kann dabei zum einen die Besonderheiten des Falles herausarbeiten, zum anderen aber auch aus der spezifischen Betrachtung eines Einzelfalles Verursachungsprozesse klären und dadurch Gesetze und Hypothesen unterschiedlicher Reichweite formulieren, die in weiteren wissenschaftlichen Untersuchungen geprüft werden können. Für die Erforschung des Militärs in den Staaten Lateinamerikas und die Theoriebildung ist nach Loveman (1999) die vorausgehende Konzentration auf Einzelfälle unerlässlich:

„Fallstudien und vergleichende Analysen sowie die Wahrnehmung von nationalen Eigenarten und von subregionalen und regionalen Gemeinsamkeiten sind notwendig zum Verständnis der politischen Rolle lateinamerikanischer Militärs.“ (Loveman 1999: xii; Übersetzung P.H.)

Die vorliegende Analyse hat zum Ziel, die Validität der Aussagen des Modells von Croissant u. a. (2011) durch die Konfrontation mit den gewonnenen Beobachtungen zu prüfen und darüber hinaus zu bestimmen, wie stark sich die einzelnen Faktoren auf die Teilbereiche der zivilen Kontrolle ausgewirkt haben.

## Teil II: Empirie

Bis hierhin wurde ein Konzept erarbeitet, dass zivile Kontrolle operationalisierbar macht und darüber hinaus ein theoretischer Rahmen zur Analyse ziviler Kontrolle vorgestellt. Um die im theoretischen Teil der Arbeit formulierten Hypothesen zu überprüfen, wird das Modell in der Folge empirisch anhand einer Einzelfallstudie am Beispiel Mexiko getestet. Die zentrale Fragestellung für den empirischen Teil lautet:

*Wie haben sich die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko bis zum Beginn der Amtszeit von Präsident Felipe Calderón dargestellt und wie hat sich die zivile Kontrolle seitdem verändert?*

Dafür werden zunächst die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko zur Zeit der Staatspartei PRI sowie in der Transition zur Demokratie untersucht. Die autoritäre Herrschaft der PRI erlebte zwar zu keinem Zeitpunkt einen Putsch oder Putschversuch durch das Militär, jedoch formierten sich in dieser Zeit die Fundamente der zivil-militärischen Beziehungen und damit die Vorrechte des Militärs, die von der Demokratisierung unberührt blieben. Wie gezeigt werden wird, generierte ein zivil-militärischer „Pakt“ dabei ein ähnliches Set an institutionellen Vorrechten wie in den ehemaligen Militärdiktaturen Süd- und Mittelamerikas, womit theoretische Parität erreicht ist.

Den Abschluss bildet eine Untersuchung der zweiten Regierungszeit des PAN unter Präsident Felipe Calderón, zu deren Beginn der „Krieg“ gegen das organisierte Verbrechen erklärt wurde.

Schließlich werden die in Kapitel 3 herausgearbeiteten Variablen dahingehend getestet, ob und wie viel Einfluss sie auf die zivile Kontrolle seit 2006 hatten. Die empirische Untersuchung konzentriert sich dafür auf Dokumente aus der Regierungszeit von Präsident Felipe Calderón.

## 4 Zivil-militärische Beziehungen in Mexiko bis 2006

Das Ziel des folgenden Kapitels ist es, einen umfassenden Überblick über die Beziehungen zwischen dem mexikanischen Staat und seinem Militär zu geben. Dafür werden zum einen die zivil-militärischen Beziehungen seit der mexikanischen Revolution nachgezeichnet, um nationale Eigenarten herauszuarbeiten und bis heute anhaltende Pfadabhängigkeiten bestimmen zu können (Kap. 4.1). Zum zweiten wird eine Einschätzung anhand des Modells von Croissant u. a. (2011) erfolgen, um Aussagen über den Grad der zivilen Kontrolle im Jahr 2006 in den einzelnen Teilbereichen treffen zu können (Kap. 4.2).

### 4.1 Historischer Überblick über das mexikanische Militär

„In der Formierungsphase eines Regimes [...] bildet eine bestimmte Konstellation von zivilen und militärischen Akteuren nach ihren Interessen und entsprechend der vorherrschenden Machtverteilung das institutionelle Rahmenwerk.“ (Croissant u. a. 2011: 81; Übersetzung P.H.).

Während in vielen anderen Staaten Lateinamerikas bis zur Dritten Welle der Demokratisierung militärische *juntas* und häufige Militärputsche vorherrschten, war die zivile Kontrolle in Mexiko scheinbar stets gewährleistet. Mexiko bildete dabei die Ausnahme „einer widerstandsfähigen politischen Ordnung unter einer sich selbst erhaltenden, hegemonialen Partei statt unter prahlerischen Soldaten in Uniform“ (Smith 2012a: 77; Übersetzung P.H.). Grundlage für diese Stabilität war ein impliziter „Pakt“ (Díez 2008) zwischen dem Militär und der dominanten Staatspartei PRI, in dessen Folge es die Macht an die Zivilen übertrug. Viele dieser historisch etablierten Aspekte der zivil-militärischen Beziehungen sind dabei nach Ansicht führender Wissenschaftler bis heute unabdingbar für ein umfassendes Verständnis dieser Beziehung (Manaut 2000: XV; Camp 2005: 15; Díez/Nicholls 2006: 5).

Im Folgenden wird die Entstehung der modernen mexikanischen Streitkräfte nachgezeichnet, um Pfadabhängigkeiten herauszuarbeiten und eventuelle Konfliktlinien und Muster in den zivil-militärischen Beziehungen feststellen zu können.

#### 4.1.1 Entstehung des modernen mexikanischen Militärs aus der Revolution

„Die [mexikanische, P.H.] Revolution bewirkte keine militärische Intervention im herkömmlichen Sinne, stattdessen besiegte eine aus der zivilen Sphäre gewachsene Armee das etablierte Militär.“  
(Camp 2005: 3; Übersetzung P.H.).

Die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko wurden wesentlich von der Mexikanischen Revolution geprägt, die 1910 als Auflehnung gegen das diktatorische Regime von General Porfirio Díaz begann. Díaz' Herrschaft, das sogenannte *porfiriato*, hatte seit 1876 Bestand und war von einer relativ friedlichen Entwicklung geprägt. Díaz gelang es dabei, das Militär einer Professionalisierung zu unterziehen und dadurch die häufigen Militärrevolten zu beenden, bei der eine Vielzahl von *caudillos* in ständig wechselnden Koalitionen um die nationale Macht gekämpft hatten (Fitch 1998: 10). Ausbleibende soziale Reformen und die Ablehnung des zunehmenden Militarismus führten jedoch schließlich zum Aufstand gegen die Militärherrschaft.

Aus der 1910 ausgebrochenen Revolution gingen schließlich die aus aufständischen Milizen gegründeten Revolutionären Streitkräfte, die Vorläufer der heutigen Armee, siegreich hervor. Revolutionäre wie Francisco Madero, Emiliano Zapata und Pancho Villa erhoben dabei eine zivile Staatsführung zur obersten Forderung und verurteilten den vorherrschenden Militarismus. Trotzdem waren es die Militärs der siegreichen Koalition, die die Macht übernahmen und entscheidend dazu beitrugen, im Jahr 1929 die Partei der Nationalen Revolution (PRN) zu etablieren, die sich später in PRI umbenannte und 71 Jahre lang über Mexiko herrschte. Der besondere Umstand dabei war, dass die wichtigsten zivilen Politiker und die politisierten Militärs aufgrund des gemeinsamen revolutionären Hintergrundes dieselben Vorstellungen über die zukünftige Gestaltung des Staates hatten und gemeinsam die Fundamente für die spätere „zivile Autokratie“ (Thiery/Merkel 2010: 212) legten. Bis 1946 hatten zwar Generäle die Machtpositionen im Staat inne, jedoch waren es die Streitkräfte selbst, die als „Beschützer der Revolution“ (Díez 2008: 120) die Entmilitarisierung der Politik und die Professionalisierung der Streitkräfte vorantrieben. Die ersten mexikanischen Präsidenten nach der Revolution entstammten allesamt der Partei *und* dem neugeformten Militär; eine Konstellation, die erst 1946 mit der Nominierung des Zivilen Miguel Alemán für das Präsidentenamt endete. Unter der militärisch geprägten Herrschaft fand schrittweise eine freiwillige Machtübergabe an die Zivilen statt, wobei ein militärinterner Prozess der Aussonderung derjenigen Offiziere vorgenommen wurde, die den gesteigerten Einfluss des Militärs in die Politik beibehalten wollten (Camp 2005: 19).

Aufgrund dieser Ausnahmekonstellation müssen die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko aus dem Blickwinkel betrachtet werden, dass die Revolutionären Streitkräfte ein Mittel zum Zweck waren, eine Militärdiktatur abzuschaffen und die zivile Herrschaft zu etablieren. Wie Finer (1988) konstatierte, herrscht ein essentieller Unterschied zwischen „revolutionären“ und „regulären“ Armeen vor: Streitkräfte in einer revolutionären Koalition vereinigten oftmals „diejenigen Elemente einer Nation, die als Antithese des regulären Soldaten betrachtet werden“ (Finer 1988: 180; Übersetzung P.H.); eine These, die im Falle Mexikos als zutreffend gelten kann. Als die Partei ihre Herrschaft institutionalisiert hatte, begannen die Streitkräfte schließlich ihren allmählichen Rückzug von der Macht, jedoch nicht ohne sich vorher eine weitgehende institutionelle Autonomie und feste Plätze im Kabinett zu sichern. Das Primat der Politik wurde somit zu einer entscheidenden ideellen Grundlage der Streitkräfte, wie sie aus der Revolution hervorgingen, und wird seitdem als mitbestimmend für die Wertvorstellungen der mexikanischen Armee betrachtet (Villareal 2001; Camp 2004a, 2005). Durch die gleichförmige Sozialisation von Zivilen und Militärs im Zuge der Revolution wurden dadurch zum einen Spannungen minimiert und zum anderen eine gemeinsame Basis für den Aufbau eines starken autoritären Staates geschaffen.

#### **4.1.2 Die Konsolidierung des PRI und der zivil-militärische „Pakt“**

„Mexiko ist das vielleicht bemerkenswerteste Beispiel des Aufbaus politischer Institutionen durch die Generäle.“ (Huntington 1968: 255, Übersetzung P.H.)

Nachdem die neuformierte Armee die anhaltende Gewalt in der Folge der Revolution bis zum Jahr 1929 weitestgehend eingedämmt hatte, etablierte sich gegen Ende der 1920er Jahre eine starke und konfliktarme Beziehung zwischen Staat und Militär. Zwischen 1928 und 1929 einigten sich die Akteure darauf, dass nach der Machtübergabe kein Offizier das Präsidentenamt permanent oder vorübergehend ausüben dürfe, was eine „Entmilitarisierung des politischen Wettbewerbs“ bewirkte und die Rekrutierung der politischen Elite entscheidend auf die neu gegründete Staatspartei beschränkte (Díez 2008: 120-121). Partei und Militär schufen dabei gemeinsam die Fundamente des Staates und der Beziehung zwischen Streitkräften und Zivilen. Durch diese „korporatistisch-bürokratisch-autoritäre“ Herrschaftsweise (Deare 2000: 71) profitierte auch das Militär über Jahrzehnte.

Aus der Frühzeit des autoritären Regimes entstammt auch die Einteilung der Streitkräfte in zwei unabhängige Institutionen: Armee und Luftwaffe erhalten ihre Befehle vom Verteidigungsministerium SEDENA, dem stets ein Vier-Sterne-General vorsteht, während die Ma-

rine seit 1940 dem Marineministerium SEMAR unterstellt ist; ihr Oberbefehl liegt seit jeher bei einem Vier-Sterne-Admiral. Beide Militärs sind dabei vollwertige Kabinettsmitglieder (Guevara Moyano 2011: 2).

Die PRN begann vor allem unter den Präsidenten/Generälen Plutarco Elías Calles und Lázaro Cárdenas ihre Macht zu institutionalisieren, das Militär zu entpolitisieren und es als einen der vier Sektoren der Partei in das System zu inkorporieren (vgl. Thiery/Merkel 2010: 213; López-González 2009: 14).<sup>17</sup> Dies stieß auf teilweise heftige Kritik des Offizierskorps, wobei der Vorwurf lautete, dass das Militär dadurch weiter in der politischen Sphäre eingebunden bliebe. Cárdenas erklärte hierzu, man ziehe die Armee nicht in die Politik ein, da sie bereits involviert sei. De facto sei sie sogar der dominante Faktor in der Politik gewesen und man reduziere ihren Einfluss nunmehr auf lediglich eine von vier Stimmen (Cárdenas, zit. nach Camp 2005: 89). Die Struktur mit dem Militär als einer von vier Säulen wurde allerdings 1940 von Manuel Ávila Camacho nach nur zwei Jahren wieder abgeschafft, der als letzter Präsident zugleich einen Generalsposten innehatte.

Der 1940 zum Präsidenten ernannte General Camacho begann bereits im ersten Monat seiner Präsidentschaft, weitere Generäle aus der Revolutionsarmee auf wichtigen zivilen und militärischen Posten in den Ruhestand zu versetzen. Zudem kürzte er das Militärbudget von 21 auf 15 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und verkleinerte die Armee signifikant (Camp 2005: 25). Als seinen Nachfolger ernannte Camacho schließlich erstmals einen Zivilisten, Miguel Alemán. Die Ernennung Alemáns sowie seine Wahl zum Präsidenten liefen dabei ohne Opposition oder Friktion innerhalb des Militärs ab; auch war die erstmalige Präsidentschaft eines Zivilen seit der Revolution nicht von offenen Eingriffen oder *contestation* seitens des Militärs geprägt.

Die Machtübergabe an den zivilen Präsidenten Miguel Alemán im Jahr 1946 fand dabei unter der Voraussetzung statt, dass er bedingungslose Kooperation mit und Respekt für die Streitkräfte garantiere (Manaut 2000: xv). Als Ausgleich für den Schutz des Staates vor Bedrohungen und die Abstinenz von der Politik wurde dem Militär weitreichende institutionelle Autonomie garantiert, vor allem in Bezug auf seine inneren Angelegenheiten, die Ausbildung der Offiziere und ihre Beförderung sowie zusätzlich ein hoher Grad der Diskretion bei der Verwendung des Budgets (Díez 2008: 118). Bis zu Beginn der 1950er war das Militär damit zumindest formal unter ziviler Kontrolle gebracht und als bewaffneter

---

<sup>17</sup> Die drei anderen Sektoren waren der Landwirtschaftssektor, der Arbeitersektor und der *sector popular*, in dem vor allem Angestellte und Staatsbedienstete vereint waren.

Arm des Staates ebenso „institutionalisiert“ wie der PRI selbst. Der implizite zivil-militärische „Pakt“ bedingungslosen gegenseitigen Respekts wurde seitdem größtenteils bewahrt (Manaut 2000: xv), in Krisenzeiten jedoch auf die Probe gestellt.

#### 4.1.3 Das Militär als Akteur während innerstaatlicher Krisen und Konflikte

„Das sich aus den Wirren der Mexikanischen Revolution erhebende System entwickelte eine autoritär-korporatistische Struktur, wobei seine Anhänger mit materiellen Vorteilen belohnt, seine Gegner jedoch vereinnahmt oder eliminiert wurden“ (Díez/Nicholls 2006: 5; Übersetzung P.H.).

Die umfassende Machtstellung des PRI unterlag in der mehr als 70 Jahre andauernden Herrschaft verschiedensten Herausforderungen im Inneren: In den 1960er Jahren etablierten sich *guerrilla*-Bewegungen in den südlichen Bundesstaaten und 1968 kam es zur folgenschweren gewaltsamen Niederschlagung der Studentenproteste in Mexiko-Stadt. Mit dem Inkrafttreten der Verträge über die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) erfolgte 1994 der gewaltsame Aufstand des EZLN bzw. der *zapatistas*<sup>18</sup> im südlichen Bundesstaat Chiapas, der eine Staatskrise von ungekanntem Ausmaß nach sich zog. Diese Krisen der Jahre 1968 und 1994 hatten bedeutende Rückwirkungen auf die zivil-militärischen Beziehungen, wie in der Folge gezeigt wird.

Laut Pion-Berlin/Trinkunas (2010) ergeben sich bei Staatskrisen in Lateinamerika<sup>19</sup> drei unterschiedliche Handlungsoptionen für die Streitkräfte: Sollten sie von den Zivilen zum Eingreifen beordert werden, können sie (1) die Befehle verweigern und in den Kasernen verbleiben, (2) Repression gegen die oppositionellen Kräfte ausüben oder (3) selbst gegen die Regierung rebellieren (Pion-Berlin/Trinkunas 2010: 399). Die erste Strategie, bei der das Militär passiv bleibt, wird dabei von den Autoren als *shirking*, also als Aus- oder Zurückweichen der Streitkräfte bezeichnet.

Wie bereits ausgeführt haben die mexikanischen Streitkräfte die Option der Rebellion gegen das Regime zu keinem Zeitpunkt gewählt, aber auch *shirking* wurde nicht beobachtet. Vielmehr kam es stets zum bedingungslosen Eingreifen des Militärs, wenn sich das Regime bedroht fühlte und den Einsatz anordnete, etwa beim Vorgehen gegen diverse Streik-

---

<sup>18</sup> Als *zapatistas* werden die Mitglieder und Sympathisanten der Zapatistischen Armee der Nationalen Befreiung (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*; EZLN) bezeichnet, die sich in der Tradition des Revolutionärs Emiliano Zapata sehen und zu deren Forderungen eine demokratische Öffnung und die Autonomie indigener Gemeinden gehört (vgl. Wager/Schulz 1994: v).

<sup>19</sup> Die Autoren beschränken sich hierbei auf Fälle, die nicht in Regimewechseln resultierten und in denen das Militär eingesetzt wurde, da die übrigen Sicherheitskräfte nicht eingreifen wollten oder konnten (vgl. Pion-Berlin/Trinkunas 2010: 402).

bewegungen Ende der 1950er Jahre und im „schmutzigen Krieg“ gegen die ländliche *guerrilla* in den 1960er Jahren (Arzt 2011: 54). Dabei verübten die Sicherheitskräfte eine Reihe von Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung, die teilweise bis heute nicht geahndet wurden.<sup>20</sup> Das im Jahr 1968 erfolgende „Massaker von Tlatelolco“, bei dem die Proteste Studierender in Mexiko-Stadt blutig niedergeschlagen wurden, stellt für führende Forscher den entscheidenden Wendepunkt in den zivil-militärischen Beziehungen dar (Camp 2005: 28; Anaya 2000: 6). Tausende Demonstranten forderten dabei demokratische Reformen und besetzten über mehrere Tage hinweg den „Platz der Drei Kulturen“ im Stadtteil Tlatelolco. In der Nacht zum 2. Oktober wurde von umliegenden Gebäuden aus das Feuer auf die Demonstranten eröffnet, nachdem die Polizei zuvor ihre Überforderung mit der Situation erklärt hatte; das Militär übernahm am nächsten Tag die Verantwortung für die geschätzten 200 Toten. Erst nach dem Ende der PRI-Herrschaft wurde jedoch durch bis dahin geheim gehaltene Dokumente bekannt, dass nicht die Armee, sondern Spezialeinheiten der Präsidentengarde auf Befehl von Präsident Díaz Ordaz gezielt ihre Waffen gegen die Protestierenden eingesetzt hatten. Dieser „Betrug“ des Präsidenten änderte maßgeblich die Sicht der Streitkräfte auf die politischen Machthaber und trug entscheidend zu ihrer späteren forcierten Einbindung in die Entscheidungsfindung bei der Inneren Sicherheit bei (vgl. Camp 2005: 30).

Die Ereignisse des Jahres 1968 wurden von Analysten als „Anfang vom Ende“ der autoritären Herrschaft bezeichnet (Hellinger 2011: 264), da erstmals offensichtlich wurde, dass der PRI bedeutende Teile der Bevölkerung nicht mehr in das System integrieren konnte. Der (angebliche) Rückgriff auf die reguläre Armee und der bedingungslose Gewalteinsatz gegen die Studentenbewegung diskreditierten Partei und Armee gleichermaßen. Ähnliches galt bei der Rebellion in Chiapas 1994, als hunderte größtenteils indigene Aufständische mehrere Ortschaften besetzten und der Regierung den „Krieg“ erklärten. Die von Präsident Salinas de Gortari entsendete Armee erreichte nach tagelangen Kämpfen nur mit Mühe eine Pattsituation, so dass die Regierung Friedensverhandlungen aufnahm. Mehr als hundert Soldaten wurden dabei getötet und die Streitkräfte verübten erneut zahlreiche Massaker an der Zivilbevölkerung. In der Armee wurde in der Folge öffentlich die Unzufriedenheit mit der zivilen Führung ausgedrückt: Trotz eindringlicher Warnungen aus dem militärischen Geheimdienst hatte die Regierung die Existenz der *zapatistas* öffentlich abgestritten; als es schließlich zum Aufstand kam, kritisierten führende Offiziere den Militäreinsatz

---

<sup>20</sup> Ein Bericht aus dem Jahr 2006 kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen 1965 und 1982 mehrere hundert Menschen bei Massakern und der Zerstörung mehrerer Ortschaften durch das Militär getötet wurden (vgl. Thompson 2006).

und das Krisenmanagement der Regierung (vgl. Camp 2005: 38). Im Militär herrschte somit jeweils nach der gewaltsamen Niederschlagung der Studentenproteste und der Rebellion der *zapatistas* eine Abneigung gegenüber der von den Zivilen zugeordneten Rolle: Die Perzeption, die „Fehler der Zivilen ausbügeln zu müssen“ (Wager/Schulz 1994: 15; Übersetzung P.H.), wurde zur Belastung der zivil-militärischen Beziehungen. Durch den Kauf neuer Waffen sicherte sich die Regierung jedoch nach 1968 (Manaut 2000: xx) und 1994 (Camp 2005: 38) erneut die Loyalität der Streitkräfte. Vor allem die Luftwaffe profitierte nach 1968 durch den Kauf von 37 Kampfflugzeugen; die Armee erhielt für die Hälfte der Truppen neue Infanteriewaffen (vgl. Camp 2005: 33).

Die Krise des Systems in den 1980er und 1990er Jahren führte zum Erstarren der politischen Opposition, die schließlich im Jahr 2000 friedlich die Macht erlangte. Im Folgenden werden die zivil-militärischen Beziehungen während der Transition dargestellt und die Bedeutung des Machtverlustes des PRI für den zivil-militärischen „Pakt“ herausgearbeitet.

#### **4.1.4 Das Militär während der Demokratisierung**

„Staatlicher Zwang und Gewalt sind selbst für langetablierte Demokratien Herausforderungen, noch schwieriger sind sie allerdings für Staaten in der Demokratisierungsphase.“ (Stepan 1988: xi; Übersetzung P.H.)

Durch den bewaffneten Aufstand der *zapatistas* und den teilweise von massiven Menschenrechtsverletzungen begleiteten Militäreinsatz in Chiapas wurden die Probleme des Regimes, den sozialen Frieden aufrechtzuerhalten, überdeutlich. Nachdem die Wirtschaft in den 1980er und frühen 1990ern stagniert hatte und demokratische Reformen nur zögerlich angestoßen worden waren, brach mit dem Ende des sozialen Friedens schließlich der „letzte Legitimationspfeiler des Regimes“ weg (Thiery/Merkel 2010: 221). Eine generelle Liberalisierung setzte ein, die ursprünglich zur Stabilisierung des PRI-Systems eingeleitet worden war, jedoch im Jahr 2000 zur friedlichen Abwahl der Staatspartei und dem Machtwechsel zugunsten des PAN unter Präsident Vicente Fox führte. Die Transition und der Regimewechsel wurden somit vom PRI selbst eingeleitet und akzeptiert (Merkel 2010: 104).

Während der letzte Präsident der PRI-Herrschaft Ernesto Zedillo mit massiven sozioökonomischen Problemen des Landes und der anhaltenden Legitimationskrise der Partei konfrontiert war, ergaben sich auch innerhalb des Militärs bedeutende Veränderungen: Wenige

Monate nach Ausbruch des Aufstandes in Chiapas gelangte ein militärisches Dokument an die Presse, das weitgehende Reformen innerhalb der Streitkräfte forderte und die generelle Unzufriedenheit mit dem Grad der Professionalisierung und der PR-Strategie der Streitkräfte ausdrückte. Unter dem Namen „Entwicklungsprogramm der Mexikanischen Armee und Luftwaffe“ wurde in 15 Punkten eine Modernisierung des Militärs gefordert, wobei ein zentraler Punkt die Ausbildung von Spezialeinheiten zur Aufstandsbekämpfung war (Camp 1999).

Zudem erregte eine Affäre innerhalb des Militärs vor allem bei Menschenrechtsorganisationen großes Aufsehen: Im Dezember 1994, kurz nach dem Amtsantritt von Zedillo, veröffentlichte der Brigadegeneral José Francisco Gallardo einen Artikel, in dem er die mangelnde zivile Kontrolle beim Militäreinsatz in ländlichen Gebieten ansprach und die Etablierung eines zivilen Ombudsmannes forderte, um die Disziplin des Militärs zu erhöhen. Gallardo wurde vor ein Militärgericht gestellt und „wegen des Missbrauchs von Militärbudget“ zu 28 Jahren Gefängnis verurteilt (Amnesty International 2001). Erst nach dem Machtwechsel und auf Druck des neuen Präsidenten Fox wurde Gallardo 2003 aus der Haft entlassen, jedoch nicht rehabilitiert (El Heraldo 2012).

Der weitere Verlauf der letzten Präsidentschaft des PRI sah zwei grundlegende Neuerungen für die Armee. Zum einen ermöglichte Zedillo ein rapides Wachstum der Mannschaftsstärken: Allein in den ersten drei Monaten seiner Amtszeit erhöhte sich die Zahl der Truppen um 22.000 auf knapp 180.000; bis zum Ende der Amtszeit war diese Zahl auf 202.000 angewachsen; die Zahl der Offiziere stieg allein zwischen 1996 und 1998 um das Vierfache auf 7.981 (Camp 2004a: 356). Innerhalb von knapp zehn Jahren wuchsen die Streitkräfte damit um ca. 25 Prozent.

**Tabelle 2: Entwicklung der Streitkräfte, 1910 – 2011**

	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2011
<b>Streitkräfte (in 1000)*</b>	25	65	72	50	50	55	67	90	151	202	217
<b>Soldaten/ Einwohner</b>	1: 583	1: 143	1: 229	1: 393	1: 515	1: 684	1: 718	1: 746	1: 629	1: 477	1: 497

\*Zahlen bis 1910 für die Föderale Mexikanische Armee, ab 1920 für die Revolutionären Streitkräfte (ohne Marineeinheiten). Quellen: Manaut 2000: xvii-xx; Loveman 1999: 183; eigene Aktualisierung nach SEDENA 2011: 2.

Zum anderen forcierte Zedillo eine Ausweitung des militärischen Aufgabenfeldes: Nachdem erste Versuche, das Militär stärker in die Bekämpfung des Drogenhandels einzubinden, in den 1980er Jahren noch vom Militär (!) abgelehnt worden waren, akzeptierten die Streitkräfte Mitte der 1990er Jahre eine Fokussierung auf die Vernichtung von Anbauflächen und die Unterbindung des Transits von Drogen in Richtung der USA. Zedillo erklärte dabei das Organisierte Verbrechen in seiner ersten Rede zur Lage der Nation 1995 zur „ernstesten Bedrohung für die nationale Sicherheit“ (Zedillo 1995). Zudem wurde die Bildung von Spezialeinheiten bei Armee (GAFE) und Marine (GANFE) vorgenommen und der Austausch mit den USA bei militärischem Training ausgeweitet.

Mit dem Ende von Zedillos Amtszeit endete auch die siebzigjährige Herrschaft des PRI. Die mexikanischen Streitkräfte nahmen während der Transition des Systems vor allem dadurch eine wichtige Rolle ein, als dass sie zu keinem Zeitpunkt die Machtübergabe beeinflussten, wie dies etwa in Argentinien und Chile nach den Militärdiktaturen der Fall gewesen war (vgl. Thiery/Merkel 2010: 215–216). Zwar zeigte sich erstmals eine verstärkte politische Rolle des Militärs, da sich einzelne Generäle vor allem im Vorfeld der Wahlen 1994 und 2000 regimekritisch äußerten und ihre Sympathie für die Oppositionsparteien erklärten. Jedoch wurde gleichzeitig wiederholt aus führenden Militärkreisen deutlich gemacht, dass jede Partei, die aus freien und fairen Wahlen als Sieger hervorgehe, die bedingungslose Unterstützung der Streitkräfte haben würde (vgl. Díez/Nicholls 2006: 39). Der Amtsantritt von Fox als Präsident und oberster Befehlshaber der Streitkräfte verlief dementsprechend ohne Widerstand aus dem Militär. Fox wählte zudem mit dem erst 59jährigen General Vega García einen vergleichsweise jungen Verteidigungsminister, von dem er sich Unterstützung bei seiner Reformagenda erhoffte (Díez/Nicholls 2006: 11).

Vicente Fox war im Wahlkampf 2000 mit dem Versprechen angetreten, den Einfluss des Militärs zu verringern, dessen Kommandostruktur in ein neuartiges institutionelles Rahmenwerk einzugliedern und es vor allem aus den „neuen Missionen“ der Drogenbekämpfung wieder herauszunehmen. Mit Erlangung der Macht dehnte Fox die Rolle der Streitkräfte jedoch de facto beträchtlich aus und es kam zu ersten Kampfeinsätzen gegen bewaffnete Mitglieder des Organisierten Verbrechens und der Drogenmafias (Díez 2008: 125). Fox begründete dies damit, dass „nur die Armee die Mannschaftsstärke, Ausrüstung und die nötige institutionelle Unbescholtenheit“ für diese Aufgaben besitze (zit. nach Turbiville 2001: 40; Übersetzung P.H.). In derselben Zeit eskalierte der Konflikt zwischen den mächtigen Schmugglerorganisationen, die zur Zeit der PRI relativ unbehelligt geblieben

waren und die nunmehr vermehrt untereinander um Schmuggelrouten in die USA zu kämpfen begannen.

Unter Fox gab der mexikanische Staat die „Duldungshaltung und sogar zaghafte Unterstützung“ (Williams 2009: 2) zugunsten einer direkten Konfrontation mit den kriminellen Netzwerken auf. Nachdem Fox mit Rafael Macedo de la Concha einen aktiven Brigadegeneral zum Leiter der Generalstaatsanwaltschaft (*Procuraduría General de la República*; PGR) ernannt hatte, wurde die Zusammenarbeit zwischen Zivilen und Militärs gegen die Drogenkriminalität noch intensiviert: Im Januar 2005 rief Fox den „Krieg“ gegen das Organisierte Verbrechen und den Drogenhandel aus. Er erklärte dabei, dass das Militär eine führende Rolle übernehmen werde und „der Kampf nur durch die Grenzen der Verfassung beschränkt“ sein werde (BBC 2005; Übersetzung P.H.). Das Militär akzeptierte diese neue Rolle und war bis zum Ende von Fox' Amtszeit mit bis zu 20.000 Soldaten täglich an der Vernichtung von Anbauflächen und der Grenzkontrolle beteiligt.

#### **4.1.5 Zwischenfazit**

Die zivil-militärischen Beziehungen waren in Mexiko seit der Machtübergabe an die Zivilen 1946 von großer Konkordanz und Stabilität geprägt. Das mexikanische Militär hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Gegensatz zu anderen Militärs in Lateinamerika keine Militärdiktatur ausgeübt oder einen Putsch begangen, sondern das Regime beinahe bedingungslos gegen innere Bedrohungen verteidigt. Manaut (2000) führt dabei die Stabilität des politischen Systems auf den Umstand zurück, dass das Militär lediglich „der bewaffnete Arm des PRI“ (Manaut 2000: XVI) während der autoritären Herrschaft gewesen sei; eine These, die mit Blick auf die gemeinsamen Wurzeln von Partei und Militär in der Mexikanischen Revolution nachvollziehbar scheint: Gerade die Auflehnung gegen ein militärisch geprägtes Regime brachte eine später siegreiche Armee hervor, die in ihrer Ausrichtung grundsätzlich „zivil“ geprägt war und deren führende Generäle die Macht deshalb an die Zivilen abgeben konnten. Die inzwischen in der Forschung weitgehend akzeptierte These, dass Streitkräfte umso weniger wahrscheinlich in die Politik intervenieren, je weniger sie dies in der Vergangenheit getan haben (etwa in Form eines Militärregimes, vgl. Smith 2005: Kap. 3), zeigt sich anschaulich in Mexiko: Die Revolutionären Streitkräfte erlangten *gemeinsam* mit den Gründern des PRI die Macht und waren zu einem Großteil spätere Funktionäre in der Partei, betrieben jedoch eine kontinuierliche Verdrängung des Militärs aus der Politik. In der Folge kam es zu keinen offenen Interventionen in die staat-

liche Politik. Vielmehr etablierte sich das Militär zu einem gegenüber der zivilen Führung loyalen Arm des Staates, der allerdings Einmischung in Militärangelegenheiten im Austausch weitestgehend abwehrte und bei Menschenrechtsverletzungen unbehelligt blieb. Dieser „Pakt“ zwischen Zivilen und Militärs verfestigte sich in der weitgehenden Autonomie der Streitkräfte in ihren institutionellen Arrangements und bei ihrer Einbindung in die Innere Sicherheit. Aufgrund des Fehlens einer äußeren Bedrohung wurde das Militär zwar nur selten von den Zivilen aktiviert; wenn es den Staat verteidigen sollte, geschah dies gegen Unruhen und Aufstände im Inneren. Mehrere wichtige Erkenntnisse lassen sich aus dem Verhalten von Zivilen und Militärs während dieser Krisen ableiten:

Das *Militär* griff wie zuvor verdeutlicht nicht zur Strategie des *shirking* oder schloss sich den Oppositionellen an, sondern verteidigte das Regime scheinbar bedingungslos. Diese Loyalität ging so weit, dass die Armee beim Massaker von Tlatelolco 1968 die Rolle des „Sündenbocks“ annahm, die der Präsident ihr zugedacht hatte. Auch 1994, als die Zivilen Warnungen aus dem Militäргеheimdienst ignorierten und die Streitkräfte in der darauf folgenden Aufstandsbekämpfung in Chiapas ein PR-Desaster erlebten, erhoben sie öffentlich kaum Widerstand gegen die zivile Führung. In der Folge beider Krisen wurde aber hinter den Kulissen eine Kompensation in Form von Rüstungsgütern ausgehandelt.

Die *Zivilen* hingegen ließen in beiden Konflikten zu, dass das Militär die Rolle des „Sündenbocks“ erhielt und versuchten in der Folge, die zivil-militärischen Beziehungen durch Kompensation wieder zu verbessern. Mit Blick auf die weitere Analyse erscheint ein anderer Aspekt noch wichtiger: Der Einsatz von Soldaten gegen die Zivilbevölkerung wurde 1968 erstmalig mit der Überforderung der zivilen Behörden gerechtfertigt, was als historischer Vorläufer für den Militäreinsatz im „Krieg gegen die Drogen“ angesehen werden kann.

Die Militärführung transferierte ihre Loyalität zur herrschenden Partei nach dem Ende der PRI-Herrschaft auf den PAN unter Vicente Fox. Dieses Prinzip wurde auch mit der zweiten demokratischen Präsidentenwahl 2006 eingehalten, die „formale zivile Suprematie“ (Díez 2008: 126; Übersetzung P.H.) aus der Zeit des PRI damit fortgesetzt. Nach der Meinung von Sicherheitsexperten stieg mit der Ankunft des PAN gleichermaßen die Autonomie des Militärs und resultierte in einer „Militarisierung“ der öffentlichen Sicherheit (Mendoza/M. Serrano 2012: 248). Zentral ist hierbei die Ausweitung der Rolle in der Drogenbekämpfung: Die zur PRI-Zeit zuerst noch passive Rolle, die vor allem auf die Vernichtung von Anbauflächen konzentriert war, wurde nach und nach ausgeweitet und unter

Fox zu einer offensiven Strategie verändert. Diese Ausweitung der Rolle war in den 1980er und frühen 1990ern noch vom Militär abgelehnt worden, zur Zeit des letzten Präsidenten des PRI und nach dem Machtwechsel 2000 jedoch angenommen worden.

Wie gezeigt sind die Mechanismen zur Etablierung ziviler Kontrolle in Mexiko zum Großteil informeller Natur und berufen sich auf persönliche Treue gegenüber dem Präsidenten und dem ausgeführten impliziten „Pakt“ zwischen Staat und Militär. Im nächsten Kapitel soll eine Konzeptualisierung der gewonnenen Erkenntnisse erfolgen, um bewerten zu können, wie sich die zivile Kontrolle in ihren einzelnen Teilbereichen vor dem Amtsantritt von Felipe Calderón im Jahr 2006 darstellte.

## **4.2 Zivile Kontrolle in Mexiko im Jahr 2006**

„Die Etablierung ziviler Kontrolle – ganz zu schweigen von demokratischer ziviler Kontrolle – ist von jeder lateinamerikanischen Nation viel verlangt.“ (Pion-Berlin 2001: 10).

Um die historisch gewachsenen Pfadabhängigkeiten der zivil-militärischen Beziehungen bis 2006 zu desaggregieren und im weiteren Verlauf der Analyse Veränderungen feststellen zu können, wird im Folgenden eine Verortung der gewonnenen Erkenntnisse in die fünf Teilbereiche ziviler Kontrolle nach Croissant u. a. (2010) vorgenommen.

### **4.2.1 Teilbereich A: Politische Rekrutierung**

Der Einfluss des Militärs in politischen Führungspositionen und auf die Auswahl der Repräsentanten des Staates stellt sich in Mexiko zwiespältig dar. Nachdem sich die Gründer des PRI mit dem Militär darauf geeinigt hatten, dass Militärs weder vorübergehend noch dauerhaft als Präsident fungieren dürfen, war der letzte aktive Militär im Präsidentenamt General Ávila Camacho, der 1946 die Macht an den zivilen Präsidenten Alemán übergab. Für die Selektion des höchsten Amtes ist seitdem kein starker Einfluss des Militärs feststellbar; weder übernahmen Militärs durch Putsche oder Wahl selbst die Macht noch wurde ein bestimmter Präsident unter Druck des Militärs eingesetzt. Das Militär war vielmehr stets Garant für den Machtwechsel und dem „säkularen Sakrament“ der Verfassung verpflichtet. Eine Drohung des Militärs gegen einen amtierenden Präsidenten wurde in diesem Zusammenhang jedoch ausgesprochen: Als es zum Ende der Amtszeit von Präsident Echeverría (1970-1976) zu Gerüchten kam, er wolle im Amt bleiben, machten mehrere führen-

de Generäle dem Präsidenten deutlich, dass sie einen solchen Verfassungsbruch nicht dulden würden: „Wenn Sie etwas gegen die Verfassung zu tun gedenken, sehen wir uns gezwungen, die Verfassung zu verteidigen. [...] Sollten Sie versuchen an der Macht zu bleiben, wird die Armee Sie beiseiteschieben.“ (zit. nach Dziedzic 1986: 323; Übersetzung P.H.). Dies ist jedoch die einzig feststellbare Ausnahme von der ansonsten zurückhaltenden Rolle. Allerdings gab es auch Anschuldigungen, dass das Militär bei Wahlfälschungen zur Zeit der Regierung Salinas de Gortari (1988-1994) mitgeholfen habe (Camp 2005: 37), was jedoch nicht auf Eigeninitiative des Militärs, sondern im Auftrag des Präsidenten geschehen sein soll.

Tabelle 3 zeigt die stetige Abnahme militärischer Repräsentation im Kabinett sowie auf Gouverneursposten und im Senat. In der Phase von 1935-40 hatte noch knapp die Hälfte der Gouverneure und beinahe jeder fünfte Senator einen militärischen Hintergrund, spätestens in den 1970 Jahren ist der Anteil jedoch marginal geworden. Bis zum Ende der PRI-Zeit waren aktive und ehemalige Militärs beinahe vollständig aus hohen politischen Positionen verschwunden.

**Tabelle 3: Politische Amtsträger mit militärischem Hintergrund, 1935 – 2012 (in %)**

Regierungszeit	Kabinett*	Gouverneure	Senatoren
1935-40	12	48	18
1940-46	12	40	20
1946-52	0	13	5
1952-58	2	23	17
1958-64	0	23	20
1964-70	4	3	15
1970-76	2	5	12
1976-82	0	5	5
1982-88	0	5	3
1988-94	0	0	2
1994-2000	0	0	3
2000-2006	2	0	2
2006-2012	0	0	0

\* Nicht eingerechnet sind die Posten des Verteidigungs- und des Marineministers, die seit 1935 stets von Militärs besetzt wurden. „Militärischer Hintergrund“ wird dabei definiert als sowohl langfristiges als auch vorübergehendes Engagement bei den Streitkräften. Quelle: Camp 2005: 76; Aktualisierung P.H.

Nach Artikel 55 der Verfassung ist es dabei für die Abgeordneten des Kongresses nicht erlaubt, weniger als 90 Tage vor einer Wahl einen militärischen Posten innegehabt zu haben (Cámara de Diputados 2011: Art. 55). Für den Präsidenten selbst ist es nicht erlaubt, weniger als sechs Monate vor der Wahl beim Militär aktiv gewesen zu sein (Cámara de Diputados 2011: Art. 82). Auf der Gouverneurs-Ebene wurde zuletzt 1982 ein aktiver Ge-

neral im Bundesstaat Chiapas eingesetzt (Díez/Nicholls 2006: 33). Zumindest bei der Besetzung öffentlicher Ämter ist das Militär somit stark in den Hintergrund getreten. Mit der Berufung von General Macedo de la Concha zum Leiter der Generalstaatsanwaltschaft im Jahr 2000 war allerdings zum ersten Mal seit 1976 wieder ein General neben dem Verteidigungs- und dem Marineminister im Kabinett vertreten.

Offensichtlichstes Merkmal für den tradierten Einfluss des Militärs im Bereich der Politischen Rekrutierung ist die seit der Anfangszeit des PRI institutionalisierte Beteiligung zweier Generäle im Kabinett. Nachdem im Jahr 1940 das Marineministerium von der Armee getrennt wurde, stellt das Militär neben dem Verteidigungsminister einen zweiten dauerhaften Repräsentanten in der staatlichen Führungsebene: Seit 1941 hat auch der Marineminister den vollen Status als Kabinettsmitglied (Guevara Moyano 2011: 2). Kein Ziviler hat seitdem eines der beiden Ämter ausgeübt oder wurde dafür vorgeschlagen. Dieses Vorrecht der Streitkräfte aus der Anfangszeit der PRI ist bis heute unangetastet und in der Vergangenheit ist kein beobachtbarer Versuch unternommen worden, diesen privilegierten Zugang der Militärs abzuschaffen. Die beiden Posten sind zudem die einzigen im Kabinett, die nicht vom Kongress bestätigt werden müssen (vgl. Cámara de Diputados 2011: Art. 89).

Im lateinamerikanischen Kontext wird deutlich, dass Mexiko dabei auch im Vergleich zu den ehemaligen Militärdiktaturen auf dem Kontinent eine Sonderrolle einnimmt: Die ehemals autoritären Staaten ersetzten nach und nach ihre militärisch kontrollierten Verteidigungsministerien durch zivile – Argentinien 1988, Nicaragua 1997, Honduras 1998 und Brasilien 1996 (vgl. Bruneau/Goetze 2006: 76). Mexiko unternahm diesen Schritt trotz der Transition bisher noch nicht. Tabelle 4 zeigt die regionale Einbettung: Während in den ehemaligen Militärdiktaturen Argentinien und Chile seit 1990 ausschließlich Zivilisten das Verteidigungsministerium leiteten und in Peru seit 2000 keine Militärs mehr Minister waren, hat das Militär in Mexiko hier seinen Einfluss wahren können.

**Tabelle 4: Verteidigungsministerien in Lateinamerika: Militärische (M) oder zivile (Z) Minister**

Land	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	Z	Z in %
<b>Argentinien</b>	Z	Z	Z	Z	Z	Z	Z	Z	Z	17	100
<b>Brasilien</b>	M/M/M	M/M/M	M/M/M	Z/Z	Z/Z	Z	Z	Z	Z	12	71
<b>Chile</b>	Z	Z	Z	Z	Z	Z	Z	Z	Z	17	100
<b>Peru</b>	M	M	M	M	M	M	Z	Z	Z	7	41
<b>Mexiko</b>	M/M	M/M	M/M	M/M	M/M	M/M	M/M	M/M	M/M	0	0

Quelle: gekürzt nach Pion-Berlin 2009: 574.

Für den Teilbereich der Politischen Rekrutierung ist damit klar zu statieren, dass eine Abschaffung des tradierten Einflusses der Streitkräfte während der Transition und in den ersten Jahren der Konsolidierung nicht stattgefunden hat. Die zivile Kontrolle ist hier von mittlerem Grad: Für die *Regeln des Wettbewerbs* ist festzuhalten, dass seit 1946 kein Militär als Staatschef tätig war und zudem die Zahl von Militärs auf zivilen Posten stets gesunken ist. Trotzdem ist das Fehlen eines zivilen Verteidigungsministeriums und die stets mindestens zweifache Präsenz von Generälen im Kabinett ein klares Kriterium für die eingeschränkte zivile Suprematie in diesem Bereich und kann somit als *prerogative* nach Stepan (1988) verstanden werden. Für die Dimension der *Partizipation* kann festgehalten werden, dass aktive Militärs zwar verfassungsmäßig von den wichtigsten politischen Posten ausgeschlossen sind und keinen direkten Einfluss auf die Regierungsbildung besitzen, jedoch in der Vergangenheit mit ihrer Intervention drohten, sollte ein Präsident gegen die Verfassung verstoßen.

#### **4.2.2 Teilbereich B: Public Policy**

Die Einbindung der Streitkräfte in staatliche Politik neben der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik variierte unter den verschiedenen mexikanischen Präsidenten stark. Ihren politischen Einfluss hatten die Militärs außerdem zumeist jenseits der öffentlichen Wahrnehmung. So wurde in der Amtszeit von Ernesto Portillo (1976-1982) der Verteidigungsminister Galván López in alle wichtigen Entscheidungen zu Finanz- und Wirtschaftspolitik mit einbezogen: Bei der Entscheidung zur Verstaatlichung der Banken 1981 etwa wurde der Verteidigungsminister noch vor dem Finanzminister konsultiert (Camp 2005: 35) und nahm eine beratende Funktion ein. Eine Ausdehnung ihrer Rolle forcierten die Streitkräfte allerdings zu keinem Zeitpunkt „auf eigene Faust“; Berufungen ins Kabinett fanden stets auf Initiative des Präsidenten statt. So war etwa der Posten des Gesundheitsministers von 1964-1968 mit einem ehemaligen General besetzt (SALUD 2012; siehe auch Tabelle 3), die Repräsentation von Militärs im Kabinett nahm jedoch wie gezeigt stetig ab.

Ein direkter Einfluss des Militärs auf das Staatsbudget ist bis 2006 nicht erkennbar, vielmehr wurde von Seiten des Militärs sogar öffentlich die Notwendigkeit anerkannt, Politikbereiche wie Bildung und Gesundheit zu fördern und dafür Abstriche beim Militärbudget hinnehmen zu müssen (Camp 2005: 258). In einem Interview mit dem Politikwissenschaftler Camp betonte der ehemalige Präsident Zedillo 1991: „Das Militär hat niemals Druck

auf mich ausgeübt, weder als Präsident noch als Finanzminister, um sein Budget zu erhöhen. Es ist stets der Präsident, der die Initiative ergreift, nicht der Verteidigungsminister.“ (Portillo 1991, zit. nach Camp 2005: 260; Übersetzung P.H.). Allerdings ist eine Intervention des Militärs in die Bildungspolitik im Jahr 1991 bekannt: Auf Druck der Armeeführung wurde ein Schulbuch wieder zurückgezogen, in dem das Militär als Aggressor beim Massaker von Tlatelolco dargestellt wurde (Wager/Schulz 1994: 11).

Eines der wichtigsten Betätigungsfelder der mexikanischen Streitkräfte liegt in der unterstützenden Funktion der Zivilbevölkerung im medizinischen Bereich und bei der Infrastruktur. Die Armee ist hierbei vor allem in den ärmeren Regionen auf dem Land tätig, um Straßen zu bauen und kostenlose ärztliche Behandlungen, Trinkwasser und Nahrung bereitzustellen (Guevara Moyano 2011: vii). Gerade diese Funktion trug Analysten zufolge maßgeblich zu ihrer hohen Reputation in der Bevölkerung bei (Díez/Nicholls 2006: 22). Auch bei Naturkatastrophen wird das Militär regelmäßig eingesetzt; zuletzt war es in der Folge des Hurrikans *Paul* im Oktober 2012 aktiv (El Universal 2012c). Die Beteiligung der Armee ist im sogenannten *Plan DN-III*<sup>21</sup> geregelt, der 1966 nach einer Flutkatastrophe entwickelt wurde. Dem Verteidigungsministerium zufolge ist dabei die Aufgabe des Militärs „die Unterstützung der Zivilbevölkerung bei jedweder Art von Katastrophe“ zu gewährleisten, wobei insbesondere Erdbeben, Vulkanausbrüche, Überschwemmungen, Hurrikane und Brände genannt werden (SEDENA 2012b; Übersetzung P.H.).

Präsident De la Madrid (1982-1988) versuchte in seiner Amtszeit, die stark ausgedehnte Rolle des Militärs in diesen Politikfeldern wieder zurückzudrängen und die zivilen Autoritäten zu stärken. Dies führte zu der Entscheidung des Präsidenten, den Armeeeinsatz beim verheerenden Erdbeben von Mexiko-Stadt 1985 weit unter den Möglichkeiten des Heeres zu halten, obwohl die Armee auf jahrelange Erfahrung bei humanitärer Hilfe zurückblicken konnte (Camp 2005: 36). Seitdem wird die Rolle des Militärs in diesem Teilbereich zum einen ausgedehnt, zum anderen stets öffentlich hervorgehoben worden. Es wird zudem vermutet, dass das Militär als Kompensation für die eingeschränkte Rolle bei der Erdbebenhilfe die Kompetenzausweitung in der Inneren Sicherheit in den späten 1980er Jahren erhielt (Camp 2005: 138).

Unter Vicente Fox kam es im Jahr 2005 zu einer großangelegten Hilfsaktion für die USA, nachdem der Hurrikan *Katrina* die Golfküste verwüstet hatte. Fox sandte knapp 200 Solda-

---

<sup>21</sup> „DN“ steht dabei für *Defensa Nacional* (Nationale Verteidigung). Insgesamt gibt es in Mexiko vier DN-Pläne, die im weiteren Verlauf der Analyse erläutert werden.

ten nach Texas, die Transporthubschrauber, Trinkwasser und Nahrung zur Verfügung stellten (V. Fox 2005). Das Militär wurde durch diese Hilfsaktion weiter in seiner Rolle aufgewertet und erhielt die Chance, sich auch im Ausland als moderne Armee darzustellen. Aufgrund der Professionalisierung des Militärs in diesen Bereichen ist jedoch der Aufbau paralleler ziviler Strukturen schwach geblieben; eine Bundesanstalt wie das zivile deutsche Technische Hilfswerk gibt es in Mexiko nicht.

Der für die zivile Kontrolle entscheidende Grad des militärischen Einflusses kann in diesem Teilbereich insgesamt als gering bewertet werden; die zivilen Ministerien wurden seit 1968 auch von zivilen Entscheidungsträgern besetzt und es ist nicht bekannt, dass das Militär zur PRI-Zeit oder in der Amtszeit von Vicente Fox das Staatsbudget beeinflusst hat. Andererseits ist die ausgedehnte Rolle des Militärs in der Katastrophenhilfe und bei sozialen Diensten zu erwähnen, die bisher nicht durch den Aufbau ziviler Behörden in diesem Bereich ersetzt wurde. Letztendlich geschah die Ausweitung wie auch die Einschränkung der Kompetenzen des Militärs bei der Public Policy jedoch stets auf Anordnung der Zivilen.

#### **4.2.3 Teilbereich C: Innere Sicherheit**

Seit der Präsidentschaft von Luis Echeverría (1970-1976) ist das Militär in hohem Maße in Entscheidungsfindungsprozesse der Inneren Sicherheit eingebunden. Echeverría, der beim Massaker von Tlatelolco 1968 als Innenminister für die Polizeikräfte zuständig war, war während seiner Amtszeit gezwungen, die strapazierten zivil-militärischen Beziehungen wieder zu verbessern. Die Mitbestimmung der Streitkräfte in der Inneren Sicherheit wurde daraufhin ausgedehnt, zuerst was die Bekämpfung von Unruhen und *guerrillas* angeht, später auch in der Drogenbekämpfung. Camp (2005) bezeichnete diese Ausweitung im Entscheidungsfindungsprozess der Inneren Sicherheit als „die allerwichtigste Veränderung in den zivil-militärischen Beziehungen in den letzten Dekaden“ (Camp 2005: 261).

Die Aufgaben der Streitkräfte sind dabei in *Plan DN-II* geregelt, der Aufstände, Streiks und „sonstige Störungen“ beinhaltet. Er erlaubt die Nutzung des militärischen Geheimdienstes und vorbeugende Maßnahmen bei „inneren Bedrohungen“ (Camp 2010: 293). Für die Dimension der Entscheidungsfindung ist dabei der Nationale Sicherheitsrat (*Estado Mayor de la República*) das zentrale Organ. Der Rat wurde von Präsident Fox etabliert und

besteht aus 103 Mitgliedern, wobei 75 Angehörige des Heeres und 28 Zivile vertreten sind (Villanueva 2012). Der Verteidigungs- wie der Marineminister, der Leiter der Präsidentschutzgarde als auch der Leiter der Generalstaatsanwaltschaft sind dauerhaft in den Sicherheitsrat eingebunden, was die erwähnte Nominierung eines Brigadegenerals als Generalstaatsanwalt noch bedeutsamer macht.

Eine *effektive Kontrolle* des Militärs war weder bei der Bekämpfung der *guerrilla* noch bei der Aufstandsbekämpfung in Chiapas der Fall. Mehrere Massaker an mutmaßlichen Aufständischen wurden dabei bis heute nicht untersucht. Auch in den seit Ende der 1990er Jahren vermehrt stattfindenden Operationen zur Drogenbekämpfung werden Operationen unabhängig von zivilen Autoritäten durchgeführt. Zwar werden auch in anderen Staaten wie etwa den USA Angehörige des Militärs mit dieser Rolle betraut, doch während in den USA stets zivile Behörden für die Planung und Koordination solcher Aktionen zuständig sind und Militärs (zumeist unbewaffnet) lediglich assistieren, obliegt in Mexiko ein Großteil der Planung und Durchführung den Streitkräften (Villareal 2001: 17). Auch wurde das Militär bewusst zivilen Behörden vorgezogen, wie etwa bei der Verhaftung des damals mächtigsten Drogenbosses Miguel Angel Felix Gallardo im Jahr 1989.

Der Einfluss des Militärs auf Entscheidungsfindung und Implementierung von Operationen der Inneren Sicherheit ist als herausragend anzusehen: So lehnte es in den 1980er Jahren die von den Zivilen forcierte Ausweitung auf die Drogenbekämpfung noch ab, durch seine Zustimmung begann es jedoch ab Mitte der 1990er auch hier seine Rolle auszudehnen. Der Grad der zivilen Kontrolle ist dementsprechend in der Inneren Sicherheit als „mittel“ einzustufen; vor allem der Einfluss von Militärs auf die Entscheidungsfindung und die mangelnde Kontrolle über Militäraktionen zeigen die geteilte Souveränität.

#### **4.2.4 Teilbereich D: Äußere Sicherheit**

Die Landesverteidigung spielt in Mexiko aufgrund seiner geostrategischen Position kaum eine Rolle. Unter dem „de facto Schutzschirm der USA“ (Díez/Nicholls 2006: 21) war Mexiko im 20. Jahrhundert beinahe zu keinem Zeitpunkt das Ziel ausländischer Aggression und die Landesverteidigung folglich „nur ein weithergeholtes Kampfszenario.“ (Manaut 2000: XXI).<sup>22</sup> Eine Ausnahme bildet dabei die kurze und relativ bedeutungslose Beteili-

---

<sup>22</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán, ein Experte für Militärangelegenheiten an der Iberoamerikanischen Universität in Mexiko-Stadt, bezeichnete die eigentliche Aufgabe der Armee in der Landesverteidigung als „Unterstüt-

gung am Zweiten Weltkrieg, nachdem die deutsche Marine zwei mexikanische Handelsschiffe versenkt hatte; Mexiko erklärte daraufhin den Achsenmächten den Krieg und war mit einer Fliegerstaffel am Pazifikkrieg beteiligt. Danach kehrte das Land wieder zu einer isolationistischen Haltung und der Politik der Nichteinmischung zurück. Die sogenannte Estrada-Doktrin<sup>23</sup> etablierte eine „von Respekt vor internationalen Gesetzen geprägte Außenpolitik“ (Deare 2000: 71; Dahm u. a. 2002: 198). Mit den Staaten Zentralamerikas und den militärisch überlegenen Nachbarn Kuba und USA pflegt Mexiko sehr gute Beziehungen; kurzzeitige Spannungen mit dem südlichen Nachbarn Guatemala im sogenannten „Krabbenkrieg“ in den 1950er Jahren wurden schließlich friedlich beigelegt (vgl. H. Schindler/Billing 1991: 32).

Die Verteidigungsstrategie der Armee ist festgelegt im *Plan DN-I*, der seit der Verfassung von 1917 besteht. Einen zivilen Verteidigungsminister gibt es wie erwähnt in Mexiko nicht; der Präsident wird mit seinem Amtsantritt auch für sechs Jahre<sup>24</sup> zum Oberkommandierenden der Armee und zum einzigen Fünf-Sterne-General des Landes. Die Entscheidung über Krieg und Frieden obliegt dabei, ähnlich wie in den USA, dem Kongress, der „nach Sichtung der Informationen, vorgelegt durch die Exekutive“ den Krieg erklären kann (Cámara de Diputados 2011: Art. 73; Übersetzung P.H.).

Ebenso müssen Auslandseinsätze jeglicher Art vom Kongress ratifiziert werden. De Jure ist der Verteidigungsminister für die Entsendung von Truppen zuständig, was sich jedoch nur auf „Expeditionstruppen“ beschränkt (Cámara de Diputados 2012: 10). Die mexikanische Armee hat sich dabei traditionell gegen eine Ausweitung der Rolle im Ausland gewehrt. Nach dem Machtwechsel im Jahr 2000 akzeptierte sie zwar eine unterstützende Rolle beim Einsatz nach dem Hurrikan *Katrina* in den USA, ein Vorstoß des damaligen Außenministers zur Einbindung in internationale Friedensmissionen wurde jedoch von Verteidigungsminister Vega García öffentlich zurückgewiesen und danach nicht mehr angeht (Díez 2008: 126). Der damalige Minister der Marine, Vizeadmiral Marco Antonio Peyrot Gonzalez, erklärte allerdings zu ebendiesem Thema, seine Institution werde „alles tun, was der Präsident oder der Kongress anordnet“ (zit. nach Turbiville 2001: 40; Übersetzung P.H.).

---

zung der US-amerikanischen Truppen dabei, die Schwäche Mexikos in der Verteidigung zu kompensieren“ (vgl. Sierra Guzmán 2000: 27; Übersetzung P.H.).

<sup>23</sup> Benannt nach dem mexikanischen Außenminister Genaro Estrada Félix (1930-32).

<sup>24</sup> Die Amtszeit des Präsidenten beträgt stets sechs Jahre und wird als *sexenio* bezeichnet. Eine Wiederwahl ist laut der Verfassung ausgeschlossen.

Aufgrund der Tatsache, dass die Landesverteidigung für Mexiko stets theoretischer Natur gewesen ist, fällt die Evaluierung der Entscheidungsmacht des Militärs in diesem Teilbereich schwer. Da das Verteidigungsministerium den Verteidigungsfall de jure nur auf Anordnung von Zivilen durchführen darf, jedoch nicht von Zivilen geleitet wird, kann die zivile Kontrolle im Bereich der *Entscheidungsgewalt* als eingeschränkt gelten. Die Beantwortung der Frage, ob es effektive Institutionen und Mechanismen zur Überwachung des Militärs gibt, fällt dagegen schwerer. Zwar gehört es zu den Aufgaben des Kongresses, das Militär in dieser Hinsicht zu überwachen, doch werden die Informationen dafür nicht von zivilen Behörden bereitgestellt. Vielmehr ist für Armee und Marine jeweils ein ständiges Komitee im Kongress vorgesehen, das seit jeher von Militärs besetzt wird und Rechenschaft über die Aktivitäten der Streitkräfte ablegt. Generell herrscht zudem ein Desinteresse der Kongressmitglieder an der Militärpolitik und wenig Expertise vor (vgl. Díez 2008: 128, 139). De facto ist das Amt des Präsidenten die einzige zivile Institution, die Aktionen des Militärs bei der Äußeren Sicherheit überwacht. Insofern kann zusammengefasst werden, dass einerseits die legislative Kontrolle schwach bis nichtexistent ist und es zudem nach dem Machtwechsel zu spontaner *contestation* der vom Außenminister geplanten Rollenausweitung gekommen ist,<sup>25</sup> andererseits der mehr hypothetische Aspekt der Landesverteidigung nur begrenzt Aussagen über die zivile Kontrolle in diesem Bereich zulässt. So muss die Frage gestellt werden, ob es bei einem Vorstoß des *Präsidenten* zur Ausweitung der Rolle im Ausland eine dahingehende Kraftprobe zwischen Streitkräften und Zivilen gegeben hätte oder sich die Streitkräfte gefügt hätten. Für den empirischen Befund lässt sich daher mit Vorbehalt ein erkennbarer, allerdings mittlerer Einfluss des Militärs in der Äußeren Sicherheit festhalten.

---

<sup>25</sup> Fox selbst unterstützte seinen Außenminister Castañeda bei diesem Vorstoß nicht; aufgrund zahlreicher Meinungsverschiedenheiten in der Außenpolitik reichte Castañedas 2003 seinen vorzeitigen Rücktritt ein (vgl. Univision 2003).

#### 4.2.5 Teilbereich E: Militärorganisation

„Das Militär in Lateinamerika ist [heutzutage] weniger an einer Konfrontation über staatliche Politik interessiert als vielmehr am Schutz seines institutionellen Wohlergehens.“ (Pion-Berlin 2001: 10; Übersetzung P.H.).

Während der autoritären Herrschaft des PRI waren Entscheidungen über die Beschaffung von Ausrüstung, Waffen und jeglicher sonstiger militärischer *hardware* vor der Öffentlichkeit verborgen, wobei die hohe Geheimhaltung bei den Ausgaben des Militärs auch von den Zivilen ermöglicht wurde (Díez/Nicholls 2006: 10). Der Verteidigungsminister bestimmt dabei „seit jeher über Truppenstärke, Waffenankäufe und –herstellung“ (Freeman/Sierra Guzmán 2005: 268). Nach der Transition hat sich daran wenig geändert, die Kontrolle der Regierung über das Budget wird dabei als „lediglich theoretisch“ bezeichnet (Sierra Guzmán 2000: 36) und es gebe „faktisch keinerlei Input von anderen gesellschaftlichen oder politischen Akteuren“ (Díez 2008: 130; Übersetzung P.H.).<sup>26</sup> Bis heute werden Informationen über den Kauf von Waffen aus dem Ausland zumeist *ex post facto* veröffentlicht und es werden keine Details über Verträge mit ausländischen Rüstungsfirmen bekannt gegeben (Alejandro Medellín 2002). Nach Artikel 29 des Grundgesetzes der öffentlichen Verwaltung (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*) obliegt dabei dem Verteidigungsminister „Kauf und Herstellung von Waffen, Munition, Bekleidung und jeder Form von Material, die für Heer und Luftwaffe bestimmt sind“ (Cámara de Diputados 2012: 10f.). Armee und Marine besitzen zudem jeweils ein Planungsbüro für das interne Budget, das sich jedoch ebenfalls in den Händen von Militärs befindet (Camp 2005: 274).

Nicht anders gestalten sich Aspekte der *software* des mexikanischen Militärs. Die Autonomie bei den „wahrhaft inneren Angelegenheiten“ wie Beförderungen, Ausbildung und vor allem der Militärgerichtsbarkeit ist auch nach der Transition sehr ausgeprägt (Camp 2005: 11, 274). Die Ausbildung der führenden Generäle liegt fest in der Hand von Militärs; die Zahl ziviler Ausbilder an den Militärschulen ist marginal. Die Beförderungen, die nach Artikel 76 der Verfassung vom Kongress anerkannt werden müssen, werden faktisch „nur auf dem Papier“ überwacht (Díez 2008: 123), keine zivile Autorität inklusive des Präsidenten hat darauf erkennbaren Einfluss (Camp 2005: 96). Unter Fox wurde zudem das Gesetz

---

<sup>26</sup> In der PARLINE-Datenbank der Interparlamentarischen Union (IPU) sind die Funktionen und Befugnisse der Parlamente auf die Fiskalpolitik aufgelistet. Im Falle Mexikos ist hierbei in der Sektion des Einflusses auf den Verteidigungshaushalt in beiden Häusern lediglich *not applicable* („nicht maßgeblich“) vermerkt (IPU 2009).

zur Beförderung und Besoldung des Heeres und der Luftwaffe (*Ley de Ascensos y Reconcompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*) erlassen, welches das Privileg der Beförderungen durch Verteidigungs- und dem Marineminister institutionalisierte (SEDENA 2009: Art. VII). Ein militärischer Ombudsmann wurde auch nach der Transition nicht etabliert; die Affäre um General Gallardo, der einen zivilen Ombudsmann zur Stärkung der Kontrolle gefordert hatte und von einem Militärgericht eine lange Haftstrafe erhielt, zeigt dabei anschaulich die Macht des Militärs über seine inneren Angelegenheiten.

Die Militärgerichtsbarkeit stellt dabei den Kern des Problems dar: Nach Artikel 13 der mexikanischen Verfassung dürfen Angehörige des Militärs nur vor Militärgerichten angeklagt werden, zusätzlich heißt es in Artikel 129-B, dass Angehörige von Armee und Marine nur nach den Gesetzen ihrer jeweiligen Institutionen befehligt und befördert werden dürfen (Cámara de Diputados 2011: Art. 13 u. Art. 123–B/XIII). Dies hat dazu geführt, dass Menschenrechtsverletzungen aus der PRI-Zeit bis heute nicht aufgearbeitet wurden. Vicente Fox unternahm mit Beginn seiner Amtszeit den Versuch, einen zivilen Berater für Nationale Sicherheit zu etablieren, der für die Überwachung der inneren Angelegenheiten des Militärs zuständig sein und ihr Betätigungsfeld definieren und kontrollieren sollte. Jedoch stieß dies auf heftigen Widerstand von Armee und Marine, sodass der Posten nach kurzer Zeit wieder abgeschafft wurde (Diez 2008: 127).

Anders als etwa in Argentinien, wo der zivile Präsident Alfonsín die wichtigsten *prerogatives* des Militärs wie die Kontrolle über Militärbudget, Promotionen und das Militärgerichtssystem reduzieren konnte, hat sich in Mexiko vor allem die institutionelle Autonomie des Militärs tradiert. Die zivile Kontrolle wurde hier auch nach der Transition nicht ausgeweitet, womit sich für 2006 unverändert eine *Dominanz des Militärs* ergibt: Bei Entscheidungen der *hardware* zeigt sich vor allem beim Budget, bei Aspekten der *software* vor allem in der Militärgerichtsbarkeit die Sonderstellung der Streitkräfte.

#### **4.2.6 Kontrollstrategien der Regierung Fox**

Für die „Durchbrechung“ der institutionellen Vorrechte in den einzelnen Teilbereichen wurden von der ersten Regierung nach dem Ende der PRI-Herrschaft keine robusten Strategien eingesetzt. Weder wurden effektive Mechanismen für die *Überwachung* der Streitkräfte (wie ein ziviler Ombudsmann) neu geschaffen noch die bestehenden Institutionen

gestärkt. Auch hat keine *Sanktionierung* stattgefunden, indem etwa die Reputation des Militärs bewusst beschädigt wurde, sondern die Regierung Fox verhinderte im Gegenteil sogar die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen zur PRI-Zeit (Thompson 2006). Eine *Gegenmachtbildung* ist ebenfalls nicht feststellbar, vielmehr wurde das Militär in der Amtszeit von Fox wie bereits zur PRI-Zeit oftmals den zivilen Polizeikräften vorgezogen.

Jedoch wurden von Fox Strategien der *Legitimation* eingesetzt; so war die Auswahl seines Verteidigungsministers politisch motiviert, da er sich für einen vergleichsweise jungen, reformbereiten General entschied, womit er mit der Tradition der PRI-Zeit brach, Offiziere im fortgeschrittenen Alter auszuwählen (vgl. Díez/Nicholls 2006: 11). Auch wählte Fox mit Vega García den einzigen General, der nachweislich vor seiner Berufung wenig bis keinen Kontakt zum PRI gepflegt hatte (vgl. Camp 2005: 249). Auf die Beförderung von Offizieren generell hatte jedoch wie bereits dargestellt auch die erste PAN-Regierung keinen Einfluss.

Die schwächeren Strategien der *Anerkennung* und der *Duldung* wurden hingegen vor allem in den Bereichen der Inneren Sicherheit, der Äußeren Sicherheit und bei der Militärorganisation eingesetzt: Einerseits wurde häufig betont, dass das Militär von den Sicherheitskräften am meisten Vertrauen genießt und zentral bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit ist, zudem wurde seine Rolle in der Katastrophenhilfe auch unter Fox hervorgehoben und mit der Entsendung von Militär nach dem Hurrikan *Katrina* noch zusätzlich gestärkt. Andererseits wurde die institutionelle Autonomie des Militärs weiterhin geduldet und keinerlei Bestrebungen zu einer Reform festgestellt. Im Bereich der Äußeren Verteidigung wurden aufgrund des nur theoretischen Szenarios der Landesverteidigung keine robusten Strategien angewandt.

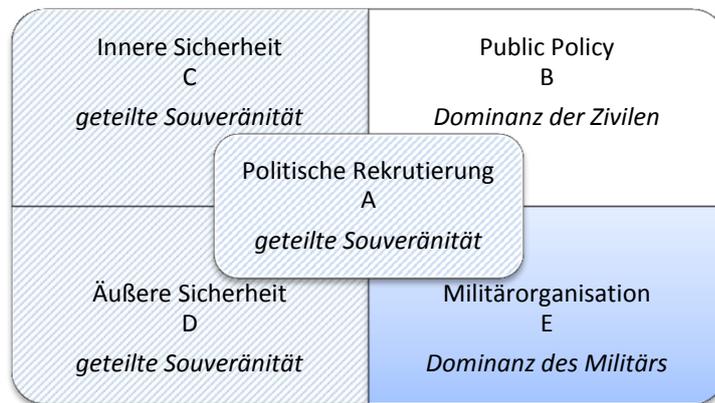
#### **4.2.7 Zwischenfazit**

Wie in den vorhergegangenen Abschnitten gezeigt werden konnte, entstanden Pfadabhängigkeiten der zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko zu einem großen Teil bereits zu Beginn der autoritären Herrschaft des PRI, als das Militär noch wesentlichen Einfluss auf seine Rolle im zukünftigen autoritären Regime nehmen konnte. In der Zeit der „zivilen Autokratie“ wurden diese Vorrechte nicht durchbrochen, sondern in einzelnen Teilbereichen noch ausgeweitet oder verteidigt.

Bis 2006 war eine Reform der zivil-militärischen Beziehungen trotz des Endes der autoritären Herrschaft nicht zu verzeichnen. Die institutionellen Vorrechte des Militärs wurden gewahrt und in der ersten Präsidentschaft nach dem Machtwechsel nicht „durchbrochen“; seine Beteiligung im Teilbereich der Inneren Sicherheit wurde stattdessen sogar ausgeweitet. Auch sind keine *change agents* in den höchsten politischen Positionen erkennbar, die den tradierten Einfluss des Militärs bei der Politischen Rekrutierung eingeschränkt hätten; die erste Regierung des PAN unter Präsident Fox hat keinerlei Schritte unternommen, um die Repräsentation des Militärs im Kabinett abzuschaffen. Zudem begründete auch die erste PAN-Regierung die gesteigerte Rolle des Militärs oftmals mit einer Überforderung der zivilen Behörden.

Die Aufteilung in Teilregime zeigt dabei die Multidimensionalität der Beziehungen: Die festen Plätze der Generäle im Kabinett bedeuten einen Defekt im Teilbereich (A), jedoch ist nicht bekannt, dass das Militär jemals eine Ausdehnung seiner Repräsentation gefordert hätte. Ihren Einfluss auf den Bereich der Politischen Rekrutierung bewahrt die zivile Führung vor allem durch Strategien der *Politisch motivierten Auswahl*. Der militärische Einfluss im Teilbereich (B) ist dagegen traditionell gering, bis auf einzelne historische Ausnahmen (die von den Zivilen initiiert wurden) wurde kein anderer Bereich staatlicher Politik neben dem Sicherheitssektor vom Militär besetzt oder manipuliert. Der Sicherheitssektor ist dagegen in signifikantem Maß von Militärs beeinflusst; einerseits die massive Repression des Jahres 1968 sowie das zögerliche Handeln der Zivilen vor und während der Krise in Chiapas bewegten das Militär zu einer gesteigerten Einflussnahme im Teilbereich (C). Zudem akzeptierte es die Einbindung in die Drogenbekämpfung und dominiert den seit der Regierung Fox bestehenden Nationalen Sicherheitsrat deutlich. Für die Landesverteidigung (D) kann ein erkennbarer Einfluss der Streitkräfte konstatiert werden, wobei aufgrund der fehlenden äußeren Bedrohung nur wenige empirische Anhaltspunkte vorhanden ist. Die Dominanz im Teilbereich (E) obliegt allerdings in Bezug auf die militärische *hardware* und *software* dem Militär und wurde durch die ungebrochene Autonomie in der Militärgerichtsbarkeit und bei Beförderungen gewahrt sowie durch die Erhöhung des Budgets und den Kauf von Waffen nach Staatskrisen verstärkt. Auch mit der fortschreitenden Demokratisierung hat sich daran nichts geändert und das Militär konnte sich gegen eine „Durchbrechung“ seiner Vorrechte bis 2006 erfolgreich wehren.

Abbildung 6: Zivile Kontrolle in Mexiko, Ende 2006



Die empirische Untersuchung ergibt, dass Pfadabhängigkeiten aus der Zeit der autoritären Herrschaft eindeutig nachweisbar, jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Abbildung 6 zeigt die zivile Kontrolle, wie sie sich im Jahr 2006 in Mexiko darstellt: Es wird deutlich, dass der Einfluss des Militärs in den Teilbereichen Politische Rekrutierung sowie Innere Sicherheit und Äußere Sicherheit geteilt, in der Militärorganisation hingegen stark ausgeprägt ist.

Die Regierung Fox setzte zudem für die „Durchbrechung“ der institutionellen Vorrechte des Militärs lediglich Strategien von geringer und mittlerer Robustheit ein. Weder wurden effektive Mechanismen für die *Überwachung* der Streitkräfte geschaffen noch die bestehenden Institutionen wie der Kongress gestärkt; ein Eingreifen in die institutionelle Autonomie oder die *Sanktionierung* von Offizieren war nicht zu erkennen. Die Aufteilung in zwei getrennte Militärministerien entstammt noch der Anfangszeit der PRI und entspricht damit vielmehr einer tradierten *Gegenmachtbildung*, die unter Fox jedoch nicht weiter gefördert und damit auch nicht als Kontrollstrategie verwendet wurde. Zumeist wurde jedoch zu schwächeren Strategien wie *Duldung* und *Anerkennung* gegriffen. Durch die von mittlerer Robustheit geprägte Strategie der *Politisch motivierten Auswahl* bei der Ernennung eines als reformbereit eingeschätzten Generals zum Verteidigungsminister bestätigt sich damit vorerst die Hypothese, dass für die Teilbereiche (A) und (B) robustere Strategien angewandt wurden als für die periphereren Bereiche (C), (D) und (E). Für die Amtszeit Calderón lässt sich entsprechend erwarten, dass sich die Strategien der Zivilen auf eine Veränderung primär in den Teilbereich der politischen Rekrutierung, an zweiter Stelle auf die Teilbereiche der Inneren und Äußeren Sicherheit sowie der Militärorganisation konzentrieren sollten. Zu Beginn der Amtszeit Calderón wurde das Militär jedoch zu einer

Stütze des Systems und von Beginn an in eine großangelegte Militäraktion eingebunden; die Auswirkungen dieser intervenierenden Variable werden im Folgenden untersucht.

## **5 Die Präsidentschaft von Felipe Calderón und der „Krieg gegen die Drogen“**

Die Pfadabhängigkeiten in den zivil-militärischen Beziehungen, die aus dem „Pakt“ während des autoritären Regimes resultieren, sind wie gezeigt signifikant; vor allem in der institutionellen Autonomie und bei Entscheidungen der Inneren Sicherheit haben die Streitkräfte beträchtliche Vorrechte bewahren oder sogar hinzugewinnen können, die in der ersten Regierung des PAN nicht reformiert wurden. Im folgenden Kapitel wird der seit dem Jahr 2006 bestehende Konflikt mit den Drogenkartellen untersucht und analysiert, inwieweit in dieser Zeit die zivil-militärischen Beziehungen beeinflusst wurden.

### **5.1 Entstehung des Konfliktes und politischer Kontext**

Mit dem höchst umstrittenen Wahlsieg Felipe Calderóns (PAN) im Juli 2006 ging eine monatelange Protestbewegung einher, die zu einer „Demokratiekrise“ in Mexiko führte (Thiery 2010: 97). Nachdem der PAN mit 35,9 Prozent der Stimmen nur knapp 250.000 Stimmen Vorsprung vor der zweitplatzierten Partei der Demokratischen Revolution (*Partido de la Revolución Democrática*; PRD) erhalten hatte, erklärte sich der Wahlverlierer Andrés Manuel López Obrador zum „legitimen Präsidenten“ und veranlasste langanhaltende Proteste, die auch nach der Bestätigung des Wahlergebnisses durch das Oberste Gericht Ende August andauerten (vgl. Thiery/Merkel 2010: 251f.). In einer chaotischen Zeremonie, die von Schlägereien im Parlament begleitet wurde, legte Calderón schließlich am 1. Dezember 2006 seinen Amtseid ab, wobei er von der Präsidentengarde geschützt werden musste (vgl. Grillo 2006a). Mexiko erfuhr in den Monaten bis zur Amtseinführung Calderóns eine tiefgehende politische Spaltung, die bestehende gewaltsame Konflikte mit verschiedenen sozialen und politischen Gruppen verstärkte und neue Konflikte auslöste. Aufgrund der geringen Zustimmungswerte und Berichten über Wahlmanipulationen zugunsten des PAN erlebte vor allem Calderón eine Legitimitätskrise; nur ca. 30 Prozent der Bevölkerung sahen ihn bei seiner Amtseinführung als legitim an (vgl. Castañeda 2007: 31). Maßgeblich dazu beigetragen hatte außerdem, dass der PAN seine Mehrheit im Parlament verloren hatte und es in Mexiko keine legitimierende Stichwahl zwischen den Präsidentschaftsanwärtern gibt. Analysten sind sich heute weitgehend darüber einig, dass die geringe Legitimation maßgeblich zu Calderóns Entscheidung beigetragen hat, den Militäreinsatz

gegen das Organisierte Verbrechen anzuordnen (Hoffmann 2011: 8; Jäger 2011: 22; Kenny/M. Serrano 2012: 73; Rodríguez Castañeda 2010: 11).

Am 12. Dezember rief Calderón auf einer Militärbasis in seinem Heimatstaat Michoacán den „Krieg gegen die Drogen“ aus. Diese „Kriegserklärung“ wurde begründet mit der zunehmenden Gewalt in Zusammenhang mit dem Organisierten Verbrechen, deren Mafias seit mehreren Jahren untereinander um Schmuggelrouten und Einflussgebiete kämpften. Mexiko ist dabei nicht nur ein Transitland für Kokain aus Südamerika, sondern auch Produktionsland für Marihuana, Opium und Metamfetamine (vgl. Hoffmann 2008: 1). Nachdem in den USA die Nachfrage nach illegalen Suchtstoffen stetig gestiegen und es zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu einer Zersplitterung der Kartelle und Konflikten vor allem um die Grenzstädte gekommen war, waren die Kämpfe zwischen den kriminellen Organisationen eskaliert. Allein im Bundesstaat Michoacán kam es während des Jahres 2006 zu über 500 Morden zwischen verfeindeten Gruppierungen und an der Zivilbevölkerung (Grillo 2006b); die „Operation Michoacán“, mit der Calderón am 12. Dezember erstmalig Militär einsetzte, markierte den Beginn einer offensiven Strategie gegen die Mafias, in der das Militär die zentrale Rolle einnehmen sollte.

## **5.2 Konfliktakteure und Konfliktgegenstand**

Mexiko stand seit langem im Ruf weitverbreiteter Korruption oder sogar einer stillschweigenden Duldung des Drogenhandels. Der Vorwurf einer Verstrickung des Staates in das Drogengeschäft wurde bereits zu PRI-Zeiten und während der Transition erhoben (Lupsha 1995; Paternostro 1995). Den sogenannten Drogenkartellen war es zuvor gelungen, sich in einzelnen Bundesstaaten und vor allem in den großen Grenzstädten zu den USA wie Ciudad Juárez und Tijuana fest zu etablieren und mafiöse Strukturen zu errichten, womit die Bestechung von Politikern und Polizeibeamten sowie eine steigende Mordrate einherging. Zudem hatten sich die Organisationen aufgrund der gesteigerten Rivalitäten untereinander eigene bewaffnete Gruppierungen geschaffen, die seither in ihrem Auftrag Staatsbedienstete, gegnerische Kartellmitglieder sowie Zivilisten entführen oder töten. Felipe Calderón hatte im Wahlkampf 2006 erklärt, er sei der „schlimmste Alptraum“ für das Organisierte Verbrechen (Calderón, zit. nach Esmas 2006) und setzte sich nach seiner Wahl zum Ziel, „verlorenes Territorium“ zurückzuerobern (Grillo 2006c). Aus einem internen Dokument

des US-Kongresses aus dem Jahr 2008<sup>27</sup> geht hervor, dass Calderón gegenüber den USA dabei von einer „ernsthaften Bedrohung für den Staat durch die Kartelle“ sprach und davon ausging, innerhalb von zwei Jahren die Kontrolle über das Land zurückerlangen zu können (vgl. Cook 2008: 15f.). Oberste Prämisse war es, sich die Vorherrschaft über besonders betroffene Gebiete zu sichern, die Korruption zu bekämpfen und den Diebstahl von Ressourcen wie Öl und Bodenschätzen zu unterbinden, da viele der Drogenkartelle inzwischen ihr Betätigungsfeld dahingehend ausgedehnt hatten (vgl. HIIK 2008: 39, 2012: 58).

Der Terminus „Drogenkartell“ (*drug cartel*) entstammt dabei aus der Zeit des verstärkten US-amerikanischen Engagements in Kolumbien und der dort dominierenden kriminellen Organisationen wie dem Medellín-Kartell von Pablo Escobar und dem verfeindeten Cali-Kartell. Diese Organisationen lieferten in den 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre den Großteil des Kokains in die USA, bis die in Mexiko ansässigen Organisationen ihren Einfluss ausdehnen und vor allem den Transit von Kokain dominieren konnten (vgl. HIIK 2012: 51). In der Folge nannten sich auch die mexikanischen Großorganisationen „Kartelle“; eine Bezeichnung, die sich inzwischen innerhalb und außerhalb Mexikos etabliert hat. Einzelne Gruppierungen wie etwa das *Golf-Kartell* und die regionalen Kartelle in den Grenzstädten Tijuana (auch: *Arrellano-Félix-Kartell*) und Ciudad Juarez (auch: *Vicente-Carillo-Kartell*) bezeichnen sich selbst in ihren Botschaften als solche (vgl. El Universal 2010; Proceso 2012n). Die Bezeichnung „Drogenkartelle“ ist dabei umstritten und häufig als falsch kritisiert worden (vgl. Beittel 2011: 1; Astorga/Shirk 2010: 9; Velasco 2005: 104): In der Wirtschaft definieren sich ein oder mehrere „Kartelle“ als solche durch ihre Fähigkeit, entweder allein oder in Absprache den Preis einer Ware zu kontrollieren und den Markt zu bestimmen. Dies ist jedoch bei den kriminellen Organisationen in Mexiko keineswegs der Fall: Es gibt zwar Zusammenschlüsse und lose Allianzen, jedoch sind die Organisationen nicht zu einer Beeinflussung des Preises in der Lage, der letztlich durch die Nachfrage in den USA bestimmt wird. Von einer Kooperation oder Absprachen kann zudem kaum die Rede sein, da sich die unterschiedlichen Organisationen wie wirtschaftliche Konkurrenten seit jeher einem Nullsummenspiel gegenüber sehen.

Im Jahr 2006 wurden sechs Organisationen von der Regierung als „Kartelle“ bezeichnet, gegen die sich die Offensive richtete; zentral war dabei das Kartell *La Familia* in Calderóns Heimatstaat Michoacán an der Pazifikküste, das vor allem chemische Drogen wie Metamphetamin herstellt und in die USA schmuggelt.

---

<sup>27</sup> Das Dokument mit dem Titel „Mexico’s Drug Cartels“ wurde ursprünglich für den US-Kongress erstellt und 2011 auf der Enthüllungsplattform WikiLeaks veröffentlicht.

Abbildung 7: Größere Kartelle in Mexiko und ihre Einflussgebiete, 2011



Quelle: Stratfor 2011.

Die finanziellen Ressourcen des Organisierten Verbrechens sind dabei von beträchtlichem Ausmaß und ihre bewaffneten Arme zunehmend besser ausgerüstet. Möglich wird dies in erster Linie durch die immensen Gewinnspannen aus dem Drogengeschäft: „Ein Kilo Kokain kann für knapp eine Tonne Sturmgewehre vom Typ AK-47 gehandelt werden, bevor die jeweilige Ware ihr Ziel erreicht.“ (Farah 2012: 17; Übersetzung P.H.). Vor allem für Korruption werden Millionen ausgegeben, die Profite aus dem Drogengeschäft machen zudem den Kauf von Kriegswaffen wie vollautomatischen Sturmgewehren, Granat- und Raketenwerfern sowie schussicherer Westen und Helme möglich. Eine „signifikante“ Prozentzahl der eingesetzten Waffen stammt dabei aus den USA (vgl. ATF 2010: 5; Feinstein u. a. 2011: 6), was auch Calderón immer wieder betonte (vgl. etwa Calderón 2010: ab 1:40 min).

Die Kartelle unterscheiden sich dabei regional sowie in ihren finanziellen und organisatorischen Fähigkeiten, auch schmuggeln nicht alle Kartelle dieselben Drogen. Beittel (2012) unterteilte die vorherrschenden Organisationen dementsprechend in unterschiedliche Kategorien: Dabei sind *Nationale Kartelle* diejenigen, die vor allem den lukrativen Kokain-smuggel aus Südamerika kontrollieren, großflächig aktiv sind und in signifikantem Maße am Diebstahl von staatlichen Ressourcen beteiligt sind; hierzu zählen die landesweit und in Süd- und Mittelamerika operierenden Organisationen *Los Zetas*, das *Sinaloa-* und das *Golf-Kartell*. Hingegen bezeichnet sie diejenigen Organisationen, die die Grenzstädte zu den USA kontrollieren und Abgaben für den Transit von Drogen durch ihr Gebiet verlangen, als sogenannte *toll collectors* oder *Steuereintreiber*. Dazu zählen die Kartelle in

Ciudad Juárez an der Grenze zu Texas und in Tijuana an der Grenze zu Kalifornien. Eine dritte Kategorie umfasst sogenannte *Regionale Kartelle* wie etwa *La Familia*, die ebenfalls regional eingeschränkt sind, jedoch vor allem in den südlichen Hafengebieten wie etwa in Michoacán am Pazifik sowie in Oaxaca im Süden tätig sind (vgl. Beittel 2011: 20). Alle diese Gruppen unterhalten bewaffnete „Privatarmeen“, die gegeneinander und gegen die staatlichen Sicherheitskräfte um Einflussgebiete und die de facto-Kontrolle der staatlichen Strukturen kämpfen.

### 5.3 Strategie gegen die Organisierte Kriminalität und Folgen

Die „Operation Michoacán“ war nur die erste Militäraktion in Gebieten mit hoher Gewaltkonzentration; in den folgenden Monaten wurden die nördlichen Grenzstädte Tijuana und Ciudad Juárez mit Militär verstärkt. Erstmals sollten die kriminellen Organisationen frontal und mit Militäreinheiten im gesamten Staatsgebiet angegriffen werden. In einer Rede vor dem US-Kongress 2007 stellte Calderón seine Strategie in fünf Punkten vor:

- „Unterstützung derjenigen Teilstaaten mit Bundespolizei und Militäreinheiten, die am stärksten von Organisierter Kriminalität bedroht sind
- Schwächung der finanziellen und operationellen Fähigkeiten der kriminellen Vereinigungen durch die Beschlagnahmung von Geld, Drogen und Waffen
- Wiederaufbau von staatlichen Institutionen und Einheiten der öffentlichen Sicherheit
- Die Reform des Justizsystems, um mehr Transparenz und Effizienz zu gewährleisten
- Die Implementierung von Sozialprogrammen, um den Drogenkonsum und die Mitgliedschaft in Jugendgangs in Mexiko zu verringern“ (zit. nach Feinstein 2011: 29f.; Übersetzung P.H.)

Zur wichtigsten Stütze dieses Planes machte Calderón dabei das Militär. Das Militärbudget ist in der Zeit von 2006 bis 2012 um knapp 90 Prozent von 3,2 auf 6,2 Mrd US-Dollar gestiegen (RESDAL 2012: 34), während das mexikanische Bruttoinlandsprodukt zur selben Zeit um nur knapp 60 Prozent stieg (RESDAL 2012: 35). Bis 2012 wurden mehr als 50.000 Soldaten mit dem Ziel eingesetzt, verschiedene Teile des Landes zu befrieden und die öffentliche Sicherheit zu garantieren. Der Konflikt eskalierte dabei allerdings nicht nur in der Zahl der eingesetzten Truppen, sondern auch in der Anzahl der Gefechte zwischen Militär und den bewaffneten Einheiten der Mafias: 2007 waren es noch 231, im Jahr 2010 bereits mehr als 2000 Gefechte (Dudley 2011). Das *Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung* (HIK) führt den Konflikt zwischen Regierung und Drogenkartellen

seit 2010 auf der höchsten von fünf Intensitätsstufen („Krieg“), da neben der Zahl der Gefechte sowohl die Zahl der Getöteten als auch der eingesetzten Soldaten sowie der Einsatz schwerer Waffen in Calderóns Regierungszeit stetig zugenommen hat. Abbildung 8 zeigt die zunehmende Intensität des Konfliktes vor allem in den Grenzstaaten zu den USA.

Abbildung 8: Konflikt zwischen Regierung und Drogenkartellen, 2011



Quelle: HIIK 2012: 50; Beschriftung P.H..

Das Militär reagierte meist mit einer regelrechten „Überschwemmung“ von Gebieten, die besonders stark von Gewalt betroffen sind. Im Bundesstaat Tamaulipas an der Grenze zu den USA wurde inzwischen in mehr als der Hälfte der Städte und Gemeinden Polizeikräfte durch Soldaten ersetzt. Der Innenminister erklärte hierbei, dass es sich um eine „außerplanmäßige und zeitlich begrenzte“ Maßnahme handle, nannte jedoch keine Details über die Dauer des Einsatzes (CNN 2011).

Dieses Muster wiederholte sich von 2006 in Michoacán, 2008 in Ciudad Juárez bis 2011 in Monterrey (HIIK 2012: 58). In allen Gebieten stieg die Zahl der Morde mit der Erhöhung der Militärpräsenz signifikant an und sie gehören heute jeweils zu den Gebieten mit den meisten Gewalttaten. Der Konflikt beschränkt sich dabei oftmals de facto auf Schießereien mit eher zufällig angetroffenen Kriminellen oder bei der Erstürmung von Verstecken. Diese Konfrontationen mit dem Militär (*enfrentamientos*) machen dabei jedoch nur einen marginalen Anteil an der täglichen Gewalt des „Drogenkrieges“ aus – ca. 90 Prozent der Schießereien sind sogenannte *balaceras* oder *tiroteos*, bei denen sich Kriminelle gegenseitig töten. Hinzu kommen noch die sogenannten *ejecuciones*, bei denen Personen – zumeist gefesselt und geknebelt – von Kriminellen getötet werden. Das Militär erscheint in der Mehrzahl dieser Fälle erst einige Zeit nach den Morden am Tatort, um Beweise einzusammeln. Aufgrund der niedrigen Aufklärungsrate bei Verbrechen in Mexiko (ca. drei Pro-

zent) ist zudem meistens nicht festzustellen, weshalb es zu einer *ejecucion* kam bzw. welche Gruppen an *balaceras* teilgenommen haben. Daneben werden gezielt Anschläge auf Bürgermeister- und Gouverneurskandidaten verübt: Zwischen Dezember 2006 und September wurden dabei insgesamt 174 Politiker und Vertreter der öffentlichen Sicherheit getötet, wobei 18 Prozent der Anschläge Bürgermeister und ca. 48 Prozent Polizeichefs zum Ziel haben (Guerrero-Gutiérrez 2011: 45).

Durch *ejecuciones* starben dabei bis 2011 knapp 30.900 Menschen, bei den *confrontaciones* mit den Sicherheitskräften ungefähr 3.150 (BBC 2011); insgesamt sollen bis zu 60.000 Menschen während Calderóns Amtszeit ums Leben gekommen sein. Mord in Zusammenhang mit dem Organisierten Verbrechen wurde in Mexiko in der gleichen Zeit zur zweithäufigsten Todesursache (LAHT 2013).

Eine zweite und sehr präzente Rolle des Militärs liegt in Festnahmen in der Führungsebene und dem „Mittelbau“ der kriminellen Gruppen. Dafür wurde die sogenannte *kingpin*-Strategie<sup>28</sup> von der Regierung eingesetzt: Die gezielte Tötung und Verhaftung von Anführern einzelner Kartelle sowie regionaler Bosse soll dabei zu einer Zersplitterung der Organisationen führen und diese somit besser kontrollierbar machen (vgl. hierzu Pachico 2012). Von den 37 zu Beginn der Administration zu *kingpins* erklärten Anführern wurden bis Ende 2012 insgesamt 25 entweder verhaftet oder von Sicherheitskräften oder feindlichen Kartellen getötet (Vanguardia 2011; eigene Aktualisierung). Das Militär wird hier mit der Begründung eingesetzt, dass die weitverbreitete Korruption unter den zivilen Behörden Verhaftungen durch die reguläre Polizei erschweren oder sogar unmöglich machen.

Diese Argumentation führt auch zur verbreiteten Austausch von zivilen Behörden gegen Angehörige der Streitkräfte: Mehr als hundert hochrangige Militärs – sowohl aktiv als auch nicht-aktiv – haben während Calderóns Amtszeit zivile Posten übernommen und sind derzeit in mexikanischen Gemeinden und Bundesstaaten verantwortlich für die öffentliche Sicherheit. Militärs nehmen hierbei in 17 der 32 Bundesstaaten Posten wie etwa Minister für Öffentliche Sicherheit (zwölf Bundesstaaten) oder Oberbefehlshaber über die Polizei (Chihuahua, Coahuila und Colima) ein. Ein Vizeadmiral der Marine ist zudem Sicherheits-

---

<sup>28</sup> Die Bezeichnung *kingpin* steht für die wichtigste Figur beim Bowling, um die alle anderen Figuren gruppiert sind, und wird metaphorisch für die Anführer großer krimineller oder terroristischer Organisationen verwendet. Die sogenannte *kingpin*-Strategie geht zurück auf die Methode der DEA, zu Beginn der 1990er Jahre gezielt die Anführer kolumbianischer Kartelle auszuschalten (GAO 1999). Im sogenannten *Kingpin Act* der USA aus dem Jahr 1999 sind zudem Sanktionen gegenüber auswärtigen Anführern des Organisierten Verbrechens geregelt (The White House 2009).

chef des Bundesstaates Quintana Roo und ein Konteradmiral übt diese Funktion im Bundesdistrikt (D.F.) aus (Galán 2011).

Inzwischen sind aus den sechs großen „Kartellen“ des Jahres 2006 mindestens 20 Großorganisationen sowie dutzende kleinere, regionale Organisationen geworden (Guerrero-Gutiérrez 2011: 29).<sup>29</sup> Die Regierung ging dabei zuletzt von insgesamt bis zu 80, andere Beobachter von bis zu 167 bewaffneten Gruppen im Land aus (Ravelo 2011; Proceso 2012o), von denen sieben einen überregionalen Einfluss besitzen. Seit 2010 zeichnet sich allerdings eine Tendenz zur Bildung regionaler Allianzen in zwei Großgruppen ab: das Sinaloa-Kartell auf der einen und Los Zetas auf der anderen Seite etablieren zunehmend ihre Vorherrschaft in ihren jeweiligen Einflussgebieten, wobei schwächere Kartelle (wie zuletzt das Tijuana- und das Juarez-Kartell) in diese Allianzen eingebunden oder vernichtet werden (HIIK 2012: 58f.).

Eine der wichtigsten Entwicklungen während der Präsidentschaft von Felipe Calderón ist der Aufstieg der Gruppierung *Los Zetas* zur dominierenden Kraft an der Golfküste. Dem ehemals vorherrschenden *Golf-Kartell* war es um das Jahr 2000 gelungen, 34 Mitglieder der militärischen Spezialeinheit GAFE abzuwerben, die in der Folge den Kern einer paramilitärischen „Schutztruppe“ für seinen Anführer bildeten. Im Jahr 2010 schließlich wurden *Los Zetas*<sup>30</sup> zu einer autonomen Gruppierung und spalteten sich vom *Golf-Kartell* ab (vgl. Grayson/Logan 2012: 1–24). Der militärische Hintergrund vieler Anführer und die Rekrutierung von desertierten Soldaten haben *Los Zetas* seitdem zu einem dominanten Akteur im Konflikt mit der Regierung werden lassen, die für einen Großteil der bewaffneten Aktionen gegen das Militär verantwortlich sind (vgl. HIIK 2012: 58f.). Der mexikanische Sozialwissenschaftler Luis Astorga bemerkte zu diesem „Seitenwechsel“ ehemaliger Elitesoldaten in einem Interview, dass der mexikanische Staat „die Drogenbarone zu Kriegsherren trainiert, finanziert mit dem Geld aus dem Drogenhandel“ (Astorga, zit. nach Carrasco Araizaga 2010: 49; Übersetzung P.H.).

Der „Krieg gegen die Drogen“ wird dabei auch zu einem großen Teil rhetorisch ausgetragen, jedoch findet so gut wie keine direkte Kommunikation statt: Auf sogenannten *nar-*

---

<sup>29</sup> Im Jahr 2006 wurden sechs Organisationen als „Kartelle“ identifiziert, die den Großteil des Drogenhandels kontrollierten: Sinaloa (Pazifikküste), das Golf-Kartell (Golfküste), La Familia Michoacana (Südwesten), das Milenio-Kartell sowie die regionalen Kartelle von Juárez und Tijuana (Grenzstädte zu den USA). Durch die Zerschlagung oder Abspaltung ist aus diesen Organisationen eine kaum zu überblickende Vielzahl von kleineren kriminellen Banden hervorgegangen.

<sup>30</sup> Der Name *Los Zetas* (von spanisch *zeta* für den Buchstaben „Z“) entstammt dabei den Codenamen der GAFE-Einheit, die für ihr Funksystem „Z“ und eine Zahl verwendeten.

*comantas*, öffentlich platzierten Plakaten, werden die Soldaten direkt von den Kriminellen angeworben, mit dem Versprechen auf hohen Lohn und ein Ende der strengen Disziplin (ISVG 2012; La Jornada 2008).<sup>31</sup> Zudem bezichtigen die Kriminellen die Sicherheitskräfte auf diese Weise der Folter und der extralegalen Tötungen und drohen mit Vergeltung. Die Sicherheitskräfte von Armee, Marine und Polizei hingegen lassen die Festnahme von Bandenmitgliedern und die Beschlagnahmung von Waffen filmen und veröffentlichen diese Videos (Proceso 2012k). Dazu werden Verhöre der Kriminellen durch bewaffnete Militärs in den Abendnachrichten gesendet, in denen die Beschuldigten ihre Beteiligung an Morden und am Drogenschmuggel zugeben (vgl. SEMAR 2012). Diese Form des Verhörs gilt im mexikanischen Justizsystem oftmals als ausreichendes Indiz, um zu einer Verurteilung zu gelangen.

Inzwischen haben die Kartelle durch ihre immens hohe Zahl an Mitgliedern sowie schwere Bewaffnung und paramilitärische Ausbildungstechniken teilweise Parität zu den Sicherheitskräften erlangt und diese in mancher Hinsicht überholt: Vor allem durch den Zugang zu halbautomatischen Waffen aus den USA und Militaria aus den ehemaligen Bürgerkriegsländern Mittelamerikas seien sie inzwischen „besser bewaffnet als die Polizei und stellen selbst für die mexikanische Armee eine Herausforderung dar.“ (Williams 2009: 1). Zuletzt wurden vom Militär mehrere gepanzerte Fahrzeuge sichergestellt, die vom *Golf-Kartell* und *Los Zetas* gebaut worden waren (vgl. Pachico 2011: 50f.; Cedillo 2012). Auch haben in den letzten Jahren sowohl der Einsatz von Autobomben gegen Militärfahrzeuge als auch direkte Angriffe auf Kasernen durch die bewaffneten Arme der Kartelle zugenommen (HIIK 2011: 48f., 2012: 58f.). Für das Militär gestaltet sich der Kampf gegen einen derartigen Gegner äußerst schwierig, da sie die Kombattanten der Kartelle oftmals nicht von Zivilisten zu unterscheiden vermögen und die Kriminellen kaum feste Rückzugsgebiete kennen. Zudem macht die weitverbreitete Korruption oftmals das Vorgehen gegen die Gruppen schwer. Die russische Konfliktforscherin Ekaterina Stepanova schrieb in einer Analyse für das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI im Jahr 2009:

„Derartige Kampagnen von krimineller Gewalt, oftmals begleitet von schwerwiegender Gewalt durch den Staat, verdienen eine eigene Kategorie in der Analyse von kriminellen Konflikten.“ (Stepanova 2010: 37; Übersetzung P.H.).

Nach allgemeiner Einschätzung von Experten ist Calderóns Strategie – trotz Teilerfolgen in taktischer Hinsicht – als gescheitert anzusehen (Rubén Aguilar/Castañeda 2009; Cas-

---

<sup>31</sup> Die Zahl der Desertionen bei Heer und Marine wird seit 2006 auf über 56.000 geschätzt, wobei viele ehemalige Soldaten von den Kartellen abgeworben wurden (vgl. E. Fox 2012).

tañeda/Ruben Aguilar 2012; Ramsey 2012; Feldab-Brown 2011): Während es nicht gelang, die Mordrate zu senken und die großen Organisationen durch das Militär auszuschalten, haben sich die Morde im Zusammenhang mit dem Organisierten Verbrechen in den vergangenen Jahren sogar je nach Zählweise verdreifacht bis versechsfacht (vgl. INEGI 2011: 2; NY Times 2012a: A4).<sup>32</sup> Trotzdem bat Calderón in seiner sechsten und letzten Rede zur Lage der Nation seinen designierten Nachfolger im September 2012, das Militär nicht aus dem Konflikt zurückzuziehen: Dies sei „die einzige Art, diesen Krebs wirklich zu beenden“ (Calderón, zit. nach Proceso 2012d; Übersetzung P.H.).

#### **5.4 Folgen des Konfliktes für die zivil-militärischen Beziehungen und das Militär**

Das Militär akzeptierte zwar 2006 den großangelegten Einsatz gegen das Organisierte Verbrechen, äußerte jedoch wiederholt seine Unzufriedenheit mit der Strategie, es wurde zudem als „großer Verlierer“ der Amtszeit bezeichnet (Carrasco Araizaga 2012a). Dabei tragen drei Faktoren besonders zu diesem Bild bei: Die inzwischen auch bei den Streitkräften verbreitete Korruption, die ausbleibenden Erfolge im Kampf gegen die Kriminalität und die seit 2006 dramatisch angestiegene Zahl der Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte.

Trotz des Rufes der Armee, gegen Bestechung resistent zu sein, gab es während der sechs Jahre immer wieder Aufsehen erregende Fälle von Korruption in ihren Reihen. Zuletzt im Mai 2012 wurden drei hochrangige Generäle wegen des Verdachts auf Zusammenarbeit mit dem *Beltrán-Leyva-Kartell* festgenommen, einer von ihnen war zuvor als Nachfolger für den Posten des Verteidigungsministers gehandelt worden (NY Times 2012b: A4). Zudem gab es Berichte des damaligen US-Botschafter in Mexiko darüber, dass die SEDENA bewusst gegen die Verhaftung einzelner Bossen dieses Kartells eintrat und darum die Marine mit der Verhaftung des Anführers Arturo Beltrán Leyva im Jahr 2009 betraut wurde, da der Armeeführung von ziviler Seite zu wenig Vertrauen entgegengebracht wurde (The Guardian 2010; siehe hierzu auch Kap. 6.2).

---

<sup>32</sup> Die Zahl der Morde unterscheidet sich je nach Quelle stark. Aufgrund wachsender Kritik an ihrer Methodik hat die Regierung seit September 2011 keine offiziellen Zahlen mehr veröffentlicht. Mexikanische Tageszeitungen wie *Reforma* veröffentlichen weiterhin selbst erhobene Zahlen im sogenannten *ejecutrometro* (vgl. TBI 2012: 2).

Des Weiteren wird von Analysten aus Mexiko wie aus dem Ausland generell konstatiert, dass das Militär seinen zentralen Auftrag nicht erfüllen konnte, da nicht nur die Zahl der Morde gestiegen ist, sondern auch andere Verbrechen signifikante Steigerungen erfuhren: Zwischen 2007 und 2011 ist allein die Zahl der Entführungen um 188 Prozent, die der bewaffneten Überfälle um 47 Prozent und Erpressungen um 101 Prozent gestiegen (Ribando Seelke 2012: 6). Außerdem wurde immer wieder der Vorwurf gemacht, dass das Militär in keiner Weise in der Lage sei, die Gewalt zwischen den verschiedenen Gruppen und gegen die Zivilbevölkerung zu beeinflussen:

„Die Kämpfe sind zu einem Großteil das Resultat von Feindseligkeiten zwischen den unterschiedlichen Gruppen des Organisierten Verbrechens statt zwischen den Gruppen und der Regierung. Auf gewisse Art und Weise sind die Sicherheitskräfte dabei eine Art dritter Akteur – und nicht der Fokus. Letztendlich entscheiden die Kartelle – und nicht die Regierung – über das Level von Gewalt und Sicherheit im Land.“ (Baker 2008; Übersetzung P.H.).

Die These, dass der Militäreinsatz nur wenig Einfluss auf den eigentlichen „Krieg *um* die Drogen“ zwischen den verfeindeten Kartellen nimmt, bestätigt sich in den Opferzahlen. Von Dezember 2006 bis Dezember 2011 starben dabei insgesamt 255 mexikanische Soldaten im Dienst. Davon kamen 106 bei Kampfhandlungen mit Kriminellen ums Leben, 149 weitere starben durch Unfälle, fahrlässigen Schusswaffengebrauch oder wurden im Dienst von anderen Soldaten ermordet (Sandoval 2011). Wie erwähnt wurden in sechs Jahren mindestens 60.000 Menschen in Verbindung mit der Drogengewalt getötet, davon knapp 3.000 in Kämpfen zwischen Sicherheitskräften und Kriminellen. Auf einen toten Soldaten kommen somit ca. 230 von anderen Kriminellen getötete Bandenmitglieder bzw. vor allem Zivilisten, die entweder im Kreuzfeuer oder völlig unabhängig vom Militäreinsatz getötet wurden, weshalb die Frage berechtigt ist, ob trotz der spektakulär inszenierten Verhaftungen einzelner Bosse nicht das eigentliche Ziel der Streitkräfte, die Sicherheit der Bevölkerung zu schützen, gescheitert ist.

In derselben Zeit wurde Mexiko zu einem der weltweit unsichersten Länder für Journalisten. Seit dem Amtsantritt von Felipe Calderón wurden insgesamt 55 Journalisten und Medienangestellte in Mexiko ermordet, davon 18 eindeutig wegen ihres Berufes.<sup>33</sup> Mindestens neun weitere Journalisten wurden in der gleichen Zeit entführt, ihr Schicksal ist bis heute unbekannt. Im Jahr 2011 wurden nur in den Bürgerkriegsländern Pakistan, Irak und Libyen

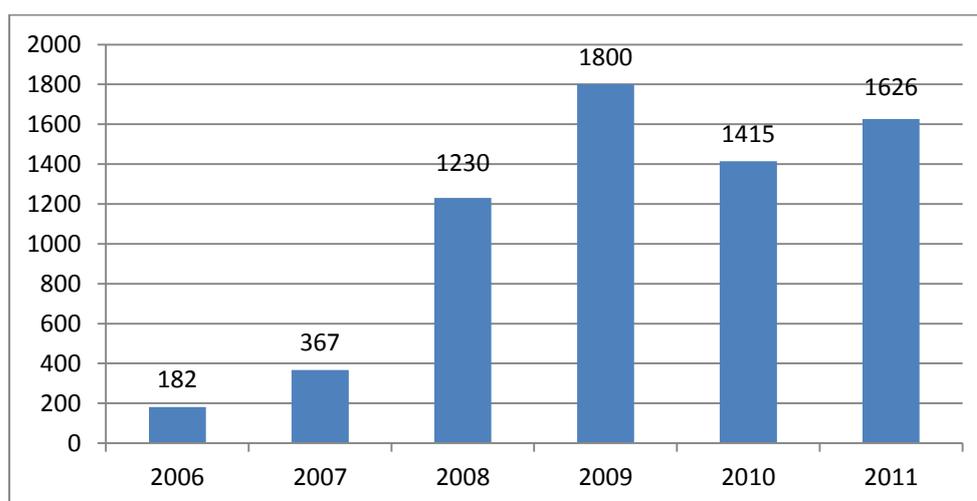
---

<sup>33</sup> Das Committee to Protect Journalists (CPJ) veröffentlicht jedes Jahr Zahlen zu Journalisten, die getötet wurden, wobei das Motiv nicht immer zweifelsfrei nachzuweisen ist (vgl. CPJ 2012a, 2012b).

mehr Journalisten getötet (CPJ 2012a, 2012b). Diese Angriffe auf die Pressefreiheit lassen die Medien nicht unbeeindruckt: Immer mehr Zeitungen greifen bei der Berichterstattung über die Kriminalität zur Selbstzensur oder drucken die Pressekonferenzen des Verteidigungsministeriums unkommentiert ab (Index on Censorship 2012; PEN Club México 2012).

Im Beobachtungszeitraum stieg auch die Zahl der Menschenrechtsverletzungen signifikant an. Vom 1. Dezember 2006 bis zum 31. Oktober 2012 verzeichnete die *Nationale Kommission für Menschenrechte* CNDH insgesamt 8.929 zur Anzeige gebrachte Menschenrechtsverletzungen, von denen ca. 87 Prozent von Angehörigen der Armee verübt wurden (Carasco Araizaga 2012c: 8). In einem mehr als 200 Seiten umfassenden Bericht<sup>34</sup> über Menschenrechtsverletzungen während der ersten fünf Jahre von Calderóns Amtszeit zählt *Human Rights Watch* (HRW) dabei mehr als 170 zur Anzeige gebrachte Fälle von systematischer Folter durch die Sicherheitskräfte, wobei Schläge und Elektroschocks ebenso eingesetzt wurden wie das sogenannte *waterboarding*, bei dem wiederholt das Ertrinken simuliert wird. Zudem gab es mindestens 24 Fälle von extralegalen Tötungen durch die Sicherheitskräfte, bei denen entweder Angehörige von Drogenkartellen oder verdächtige Zivilisten getötet und in der Folge Beweise manipuliert wurden (HRW 2011a). Das *Trans-Border Institute* zählt im gleichen Zeitraum landesweit 44 extralegale Tötungen durch das Militär (vgl. Daly u. a. 2012: 17).

**Abbildung 9: Zur Anzeige gebrachte Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte in Mexiko, 2006-2011**



Quelle: Eigene Darstellung nach OAS 2011; Daly u. a. 2012: 11.

<sup>34</sup> Der HRW-Bericht „Neither Rights Nor Security“ untersucht dabei fünf von 32 Bundesstaaten: Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León und Tabasco.

Diese Entwicklungen trugen dazu bei, dass die mexikanische Öffentlichkeit den „Krieg gegen die Drogen“ inzwischen negativ bewertet: Eine alle sechs Monate vom Meinungsforschungsinstitut Consulta Mitofsky durchgeführte repräsentative Umfrage im Auftrag der Nichtregierungsorganisation MUCD<sup>35</sup> zeigt, dass zum Ende der Amtszeit 55 Prozent der Mexikaner den Krieg gegen die Drogen als „gescheitert“ (*fracaso*) empfanden (La Jornada 2012b). Im ersten Jahr der Erhebung lag diese Zahl noch bei 36 Prozent (MUCD 2010: 3). Zu Beginn der Amtszeit empfanden zudem 84 Prozent der Mexikaner Calderóns Einsatz des Militärs als richtig; gegen Ende sank diese Zahl auf 69 Prozent (MUCD 2012). Hierbei zeigt sich, dass in der Bevölkerung zwar die Zustimmung zum Militäreinsatz in der Drogenbekämpfung, jedoch nicht das Vertrauen in das Militär an sich gesunken ist. Dies ist insofern wichtig, als dass die ausbleibende Verbesserung der Sicherheit sowie die Verantwortung für die Menschenrechtsverletzungen vor allem den zivilen Entscheidungsträgern angelastet werden.

Mehrere hohe Militärs äußerten inzwischen öffentlich ihre Kritik an der Strategie der Regierung. Der Direktor der Militäruniversität in Mexiko-Stadt, Brigadegeneral Benito Medina, rief sogar dazu auf, die internationale Gemeinschaft um Unterstützung im Konflikt mit den Kartellen zu bitten (LA Times 2010a). Der Untersekretär im Verteidigungsministerium Gaytán Ochoa, zugleich Anwärter auf die Nachfolge als Verteidigungsminister, forderte im August 2012 mehr Personal und eine Anhebung des Militärbudgets, um effektiver gegen die Kartelle vorgehen zu können. Dies begründete er mit der Unzuverlässigkeit der Polizei (El Universal 2012b). Die SEDENA selbst startete 2011 eine großangelegte Imagekampagne, um das beschädigte Bild wieder aufzubessern (Carrasco Araizaga 2011) und Verteidigungsminister Galván erklärte im Februar 2012, dass das Militär „Fehler“ gemacht habe und gab zu, dass der „Krieg gegen die Drogen“ mit Menschenrechtsverletzungen geführt wird. Auch gestand er ein, dass trotz der ausgedehnten Militäroperationen „die innere Sicherheit ernsthaft gefährdet“ sei und in manchen Regionen die Gewalt und Unsicherheit „uferlos“ geworden seien, betonte jedoch trotz seiner Kritik die „unhinterfragte Unterordnung“ der Armee und lobte Calderón als „sensiblen, tapferen und ehrlichen *comandante*“ (Galván, zit. nach Carrasco Araizaga 2012b; Übersetzung P.H.). Auch beschwor er vor der Präsidentenwahl 2012 die höchsten Generäle der SEDENA, keinerlei Einfluss auf die Auswahl des neuen Verteidigungsminister zu nehmen: Vor 24 Divisionsgenerälen, die als

---

<sup>35</sup> Die Nichtregierungsorganisation *México Unido Contra la Delincuencia A.C.* (Vereintes Mexico gegen die Kriminalität; MUCD) engagiert sich seit 1997 als unabhängige zivilgesellschaftliche Vereinigung gegen die hohen Kriminalitätsraten im Land.

potentielle Nachfolger gehandelt wurden, wies Galván auf das Vorrecht des Präsidenten hin, den Verteidigungsminister selbst auszuwählen und dass es keine Vorgriffe geben könne (Reforma 2012). Bei seiner letzten öffentlichen Ansprache betonte er zudem, dass Calderón mit seiner Strategie „die richtige Entscheidung“ getroffen habe.

## 5.5 Zwischenfazit

Wie dargelegt entstand der von Felipe Calderón kurz nach seiner Amtseinführung befohlene Einsatz des Militärs infolge einer schweren Krise der mexikanischen Demokratie. Analysten gehen heute übereinstimmend davon aus, dass die „Kriegserklärung“ an das Organisierte Verbrechen dazu dienen sollte, dem Präsidenten nach der Kontroverse um seine Wahl Legitimität zu verschaffen. Die Streitkräfte wurden dabei von der Regierung aufgrund ihrer hohen Reputation und ihrer gesteigerten Rolle in der Inneren Sicherheit als die einzige in Frage kommende Macht dargestellt und haben diese Rolle angenommen.

Der Konflikt mit den Drogenkartellen ist seitdem landesweit eskaliert und stellt nach den regional eingegrenzten Aufständen und *guerrillas* ab den 1960ern erstmals eine ernsthafte Herausforderung für das Militär dar, da die kriminellen Organisationen zum einen über beträchtliche finanzielle Mittel, schwere Bewaffnung und teilweise sogar paramilitärisches Training verfügen, andererseits kaum militärisch zu besiegen sind und durch weitreichende Korruption unter zivilen wie militärischen Institutionen beträchtlichen Schutz erfahren. Die Monopolisierung der Verfügungsgewalt über Kriegswaffen, eines der definitorischen Merkmale der Streitkräfte (vgl. Croissant/Kühn 2011: 1), ist dabei mit zunehmender Verschärfung des Konfliktes aufgebrochen.

Die Gewalt zwischen den kriminellen Organisationen und gegen die Zivilbevölkerung ist dabei vom Militär kaum zu beeinträchtigen, weshalb vermehrt die Frage aufkam, ob die Militärstrategie der richtige Ansatz für diese Art von Konflikt ist. Kritik an der Strategie der Zivilen ist inzwischen zudem auch von einigen hohen Generälen öffentlich geäußert worden, was zur Zeit des PRI zumeist nicht der Fall war. Die Rolle des Militärs wurde vor allem in der Übernahme von Polizeiaufgaben gestärkt, ging jedoch mit zunehmenden Ansehensverlust einher: Vor allem durch Korruption und Menschenrechtsverletzungen ist der vorher sehr gute Ruf des Militärs beschädigt worden. In der öffentlichen Meinung werden die ausbleibenden Erfolge und die Verschlechterung der Sicherheitslage im „Krieg gegen

die Drogen“ jedoch vor allem den zivilen Autoritäten angelastet. Trotzdem wurde der Konflikt seitens des Militärs zum Anlass genommen, ein höheres Budget, eine Ausweitung des Militärpersonals und im zunehmenden Maße die Übertragung von Polizeiaufgaben zu fordern.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit während des „Krieges gegen die Drogen“ in der zweiten Regierungszeit des PAN unter Felipe Calderón versucht wurde, die institutionellen Vorrechte der Militärs zu durchbrechen, wobei zuerst der Fokus darauf liegt, welche Faktoren dabei verstärkend oder schwächend auf die Strategien der Zivilen gewirkt haben.

## **6 Ressourcen zivilen Handelns der Regierung Calderón**

Nachdem die Pfadabhängigkeiten aus der Zeit des PRI und der ersten Regierung des PAN unter Vicente Fox sowie der „Krieg gegen die Drogen“ unter Calderón analysiert wurden, werden im Folgenden diejenigen makrostrukturellen, institutionellen und ideellen Kontextbedingungen bestimmt, die sich für den Fall Mexiko ergeben und die für die Strategiewahl der Zivilen zur „Durchbrechung“ der Pfadabhängigkeiten Ressourcen zur Verfügung stellen. Dabei folgt jeweils eine Einschätzung des Grades der Ressourcen, die sich aus der jeweiligen Variable für die Zivilen ergeben. Die Skala reicht dabei von (1) wenig bis keine Ressourcen, (2) eher wenig, (3) mittel, (4) eher viele bis zu (5) hohes Maß an Ressourcen. Anhand des Grades der Ressourcen lassen sich in der Folge Aussagen darüber treffen, welche Strategien von den Zivilen mit hoher Wahrscheinlichkeit angewandt werden, um institutionellen Wandel in den zivil-militärischen Beziehungen voranzutreiben.

### **6.1 Makrostrukturelle Faktoren: Regionaler Kontext und Bedrohungslage**

Zivile Kontrolle ist der Theorie von Croissant et al (2011) folgend dann schwer zu erreichen, wenn externe Akteure Einfluss auf das Militär ausüben, die innere Bedrohungslage hoch ist oder die Bevölkerung das vorherrschende Regime ablehnt und stattdessen das Militär an der Macht sehen möchte. Der „Krieg gegen die Drogen“ ist dabei in Mexiko nur eine von mehreren makrostrukturellen Variablen, die das Verhältnis zwischen Staat und Militär beeinflussen. Der Prämisse von Croissant/Kühn (2011) folgend, dass der „herausragende“ Einfluss der USA für das Militär in Lateinamerika bestimmend war (vgl. Kap. 2.1), wird analysiert, ob dieser Einfluss bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorherrscht und im Untersuchungszeitraum eine Rolle für die zivil-militärischen Beziehungen gespielt hat. Zudem wird untersucht, wie sich die Einstellungen der Bevölkerung zur Demokratie darstellen und inwieweit alternative Modelle Zuspruch erfahren. Bei hohem Zuspruch zur Demokratie sind dabei der Theorie gemäß die Ressourcen zivilen Handelns höher als bei einer Ablehnung der demokratischen Ordnung (vgl. Croissant u. a. 2011: 93).

### 6.1.1 Interne Konflikte und Bedrohungslage

Nach dem Transformationsindex der Bertelsmannstiftung (BTI), der Entwicklungs- und Transformationsprozesse von 128 Staaten untersucht, gestaltet sich der „Krieg gegen die Drogen“ im Jahr 2012 als „Hauptproblem“ der mexikanischen Politik (BTI 2012a: 2). Jedoch wirkten neben dem Kampf gegen diverse kriminelle Organisationen auch andere innerstaatliche Konflikte auf die zivil-militärischen Beziehungen ein. Vor allem die monatelangen gewaltsamen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Präsidentenwahl führten in ihrem Zusammenspiel mit bereits bestehenden Konflikten zur „Demokratiem Krise“ des Jahres 2006 (Thiery 2010: 97). In allen Konflikten spielt das Militär – ähnlich wie zur Zeit der autoritären Herrschaft – bis heute eine wichtige Rolle.

Im Konflikt mit der Opposition um den Wahlverlierer Andrés Manuel López Obrador vom linksgerichteten PRD kam es dabei zum direkten Eingreifen der Präsidentengarde.<sup>36</sup> Nachdem der PRD und mit ihr assoziierte Protestgruppen verkündet hatten, den Amtseid von Calderón verhindern zu wollen, riegelte die Präsidentengarde den Kongress ab und geleitete Calderón nach tumultartigen Szenen und Schlägereien im Parlament aus dem Gebäude (Grillo 2006a). In den Monaten nach der Amtseinführung eskalierte auch der seit 1994 anhaltende Konflikt mit dem EZLN in Chiapas aufs Neue. Unter Fox war zuvor das Militär aus dem Konflikt zurückgezogen worden, im Jahr 2007 kam es unter Calderón jedoch erneut zu gewalttätigen Aktionen (vgl. HIIK 2008: 36). Der EZLN rief eine „Alarmstufe Rot“ aus und die Militärpräsenz in Chiapas wurde in der Folge massiv verstärkt. Auch formierte sich im Jahr 2007 die Rebellengruppe *Ejército Popular Revolucionario* (EPR) neu und verübte in mehreren Bundesstaaten Sprengstoffanschläge (vgl. Moloeznik 2008: 162). Das Militär wurde in der Folge abkommandiert, um die Ölpipelines des staatlichen Konzerns PEMEX und wichtige staatliche Einrichtungen zu bewachen. Kurz vor der Wahl 2006 war zudem ein Konflikt mit der Volksversammlung der Völker Oaxacas (*Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca*; APPO) im südlichen Bundesstaat Oaxaca ausgebrochen. Parallel zu den landesweiten Ausschreitungen nach der Präsidentenwahl kam es dabei zu mehreren gewaltsamen Zusammenstößen Protestierender mit Polizei und Militär. Die über Wochen besetzte Hauptstadt des Bundesstaates wurde schließlich Ende Oktober von Truppen geräumt. Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen kam es in diesem Konflikt zu insgesamt 26 Toten (OACNUDH 2008).

---

<sup>36</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 7.1.

Bis ins Jahr 2012 flammte in jedem dieser Konflikte wiederholt Gewalt auf und das Militär ging mehrfach gegen Protestierende und Rebellen vor. Zusammen mit der anhaltenden Gewalt durch die Drogenkartelle wurde dabei mehrfach öffentlich die Gefahr für das politische System erklärt. In der Folge wurde sogar intensiv die Frage diskutiert, ob Mexiko Gefahr laufe, zu einem *failing* oder *failed state* zu werden, nachdem das *United States Joint Forces Command* in einem vielbeachteten Bericht Mexiko zusammen mit Pakistan als Staaten klassifizierte, die kurz vor einem plötzlichen Zusammenbruch stehen könnten (US Joint Forces Command 2008).

Die Debatte, ob Mexiko ein *failing state* werden könnte, hält bis heute an (Friedman 2008, 2012; Perez-Rocha 2009; Grayson 2010; Nava 2011; Thiery 2012), jedoch muss klar konstatiert werden, dass diese Gefahr auch im Zusammenspiel der insgesamt sechs innerstaatlichen Konflikte nicht gegeben ist. Der BTI bewertet solche Staaten als *failing state*, in denen „ein staatliches Gewaltmonopol und grundlegende Verwaltungsstrukturen, wenn überhaupt, nur für einen Teil des Territoriums oder der Bevölkerung gelten, sodass die Regierung nur stark begrenzt handlungsfähig ist“ (BTI 2012b: 139). Nach der Methodik des BTI wird in Lateinamerika lediglich das seit Jahren ohne Gewaltmonopol und funktionierende Verwaltungsstruktur beherrschte Haiti als *failing state* eingestuft. Die Frage, ob diese Bezeichnung auch für Mexiko zutreffe

„[...] mag angesichts der divergierenden Lage in den verschiedenen Bundesstaaten und der bis dato durchaus funktionierenden Regierungsstrukturen etwa im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik (noch) übertrieben sein – entsprechend bewertet der BTI Mexiko noch als halbwegs funktionierenden Staat. Indes verdeckt diese Diskussion auch die Tatsache, dass Mexikos Demokratiequalität aufgrund massiver Korruption und Klientelismus auch zuvor schon auf schwachen Füßen stand.“ (Thiery 2012: 9).

Für den empirischen Befund kann festgehalten werden, dass der mexikanische Staat bisher trotz der zahlreichen innerstaatlichen Konflikte nicht grundlegend gefährdet ist, jedoch die Regierung seit 2006 auch in den weniger intensiven und regional begrenzten Konflikten stets auf das Militär zurückgegriffen hat, wenn eine „Bedrohung“ festgestellt wurde. Das Militär erfüllt dementsprechend auch neben der Bekämpfung des Drogenhandels seine Funktion als „Beschützer“ des Staates, was für die zivilen *change agents* die Abhängigkeit vom Militär erhöht und dementsprechend wenig bis keine Ressourcen für institutionellen Wandel zur Verfügung stellt.

## 6.1.2 Einfluss der USA und des internationalen *war on drugs*

Die USA und der 1972 von ihnen ausgerufene *war on drugs*<sup>37</sup> haben zweifelsohne erheblichen Einfluss auf die mexikanische Drogenpolitik. Für die zivil-militärischen Beziehungen stellt sich der Einfluss während der Amtszeit von Calderón dabei als zwiespältig dar. Vor allem die Bezeichnung verschiedener Politiken und Maßnahmen als „Krieg“ ist dabei oftmals kritisiert worden. Der mexikanische Analyst José Luis Velasco konstatierte bereits 2005, dass dieser „Krieg“ Mexiko in ein „schreckliches Dilemma“ versetzt habe: „Entweder einen Krieg gegen die Drogen aufrechterhalten, den es nicht gewinnen kann, oder mit den Konsequenzen US-amerikanischer Feindseligkeit leben.“ (Velasco 2005: 102f.; Übersetzung P.H.).

Nicht erst seit den 1980er und 1990er Jahren übten die US-Amerikaner Druck auf Mexiko und andere lateinamerikanische Staaten aus, sich aktiver in der Drogenbekämpfung einzusetzen, um den Fluss illegaler Rauschmittel in die USA einzudämmen.<sup>38</sup> In einem Dokument des US-Außenministeriums aus dem Jahr 2004 wird dies mit der Prämisse begründet: „Je näher wir an der Quelle attackieren können, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, den Nachschub an Drogen insgesamt aufzuhalten.“ (U.S. Department of State 2004; Übersetzung P.H.). Mexiko geriet als Hersteller- und Transitland vor allem nach dem Zusammenbruch der kolumbianischen Kartelle und der Schmuggelroute über die Karibik und Florida in den Fokus der USA, deren Strategie sichtbar auf eine Verringerung des Angebots im Ausland statt auf einer Verringerung der Nachfrage im eigenen Land ausgerichtet ist. Auf einem Treffen der Verteidigungsminister aus Nord-, Süd- und Mittelamerika sowie der Karibik in Williamsburg, Virginia brachten die USA 1995 schließlich die forcierte Einbindung von der nationalen Militärs im *war on drugs* in den Amerikas auf den Weg (U.S. Department of State 1995).

Die Strategie der USA umfasst dabei vor allem die finanzielle und waffentechnische Unterstützung der jeweiligen Streitkräfte. Eine jährliche „Zertifizierung“ der beteiligten Staaten durch den US-Kongress ist bereits seit den 1990er Jahren Grundvoraussetzung für die Finanzierung, die Einhaltung von Menschenrechten dabei zentral. Der auffallende Anstieg des mexikanischen Militärbudgets im Jahr 1997 wird von Analysten dementsprechend auf

---

<sup>37</sup> In dieser Arbeit wird die englische Bezeichnung *war on drugs* für die US-Strategie auf dem gesamten amerikanischen Kontinent verwendet, während der Terminus „Krieg gegen die Drogen“ auf die speziell von der mexikanischen Regierung ergriffenen Maßnahmen Bezug nimmt.

<sup>38</sup> Bereits seit 1938 zerstört das mexikanische Militär auf Ermunterung durch das US-Finanzministerium Schlafmohn in den nördlichen Bundesstaaten Sonora und Sinaloa (Astorga 2007: 57).

die kurz bevorstehende „Dezertifizierung“ durch die USA zurückgeführt, die sich ob der Menschenrechtsverletzungen in Chiapas kritisch geäußert hatten (Sierra Guzmán 2000: 27). Obwohl das Verhältnis der Streitkräfte beider Nationen bis zum Jahr 2000 eher „distanziert“ war (Turbiville 2001: 39), gab es in den USA nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 Bestrebungen, das mexikanische Militär in eine „Nordamerikanische Verteidigungsgemeinschaft“ einzubinden, die vor allem den Kampf gegen den Drogenschmuggel umfasst (Braig/Müller 2008: 404). Nach der Meinung von Analysten bewirke die Einbeziehung der mexikanischen Streitkräfte in den *war on drugs* dabei, dass „ihr Ursprung in der Revolution und ihre Einbeziehung in das nationale Projekt des PRI-Regimes erodieren“ und sich generell ein Wandel „durch die Übernahme polizeilicher Aufgaben, die bekannt gewordenen Menschenrechtsverletzungen und insbesondere durch die Unterordnung unter die US-amerikanischen Sicherheitsinteressen“ vollziehe (Braig/Müller 2008: ebd.).

Im Jahr 2008 bewilligte der US-Kongress die sogenannte *Merída Initiative*, die für drei Jahre insgesamt 1,4 Mrd. US-Dollar Militärhilfe für Mexiko festlegte (Hoffmann 2008). Ein wichtiger Aspekt ist hierbei vor allem die Lieferung von schweren Kriegswaffen wie *Black Hawk*-Hubschraubern an die Marine (El Universal 2011a), wodurch der militärische Aspekt des „Krieges gegen die Drogen“ noch hervorgehoben wird. Der Politikwissenschaftler David Mares stellte hierzu fest, dass die Verwendung des Wortes „Krieg“ es ermögliche, „aus allen Sektoren der Gesellschaft und allen Regierungsbehörden Mittel zu ziehen sowie die Debatte um alternative Ansätze einzuschränken, um mit dem Problem des Konsums illegaler Suchtmittel umzugehen“ (Mares 2002: 1; Übersetzung P.H.). Analysten wie Freeman und Sierra sahen vor allem Mexiko im Jahr 2005 auf dem Weg in eine „Militarisierungsfälle“ (Freeman/Sierra Guzmán 2005), die durch die von den USA übernommene Rhetorik und die militärische Zusammenarbeit herbeigeführt werde. Das mexikanische Militär hat dabei aktiv die Unterstützung mit Kriegswaffen gefordert: Der stellvertretende Verteidigungsminister Gutiérrez erklärte 2009 gegenüber den USA, man solle sich auf eine Stärkung des Militärs konzentrieren, da es „zu spät für den Aufbau von [zivilen; Ergänzung P.H.] Institutionen“ sei und ein verstärkter Militäreinsatz den Eindruck „der Unfähigkeit der Regierung“ vermeiden solle (LA Times 2010b).

Der erhöhte Druck der USA zum Einsatz des Militärs im Inneren wurde dabei ebenfalls von den mexikanischen Militärs positiv aufgenommen. Wie aus einem internen Dokument der US-amerikanischen Botschaft in Mexiko-Stadt hervorgeht, erklärte auch der Verteidi-

gungsminister General Galván im Jahr 2009 gegenüber den USA, dass er keine Perspektive sehe, das Militär in den nächsten Jahren aus der Inneren Sicherheit herauszunehmen – er ging stattdessen sogar von einem Engagement über die nächsten sieben bis zehn Jahre aus. Zugleich erklärte Galván dem Direktor für Nationale Sicherheit der USA, Dennis C. Blair, dass er den zivilen Institutionen der Strafverfolgung in Mexiko nicht traue und er eine Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen dem mexikanischen Militär und den US-Geheimdiensten begrüßen würde (NY Times 2011a). Es ist nicht bekannt, ob dieser Schritt mit Präsident Calderón abgesprochen war. Ein weiteres internes Dokument des US-Botschafters in Mexiko-Stadt warnt hingegen davor, dass das mexikanische Militär „aufgrund von zunehmender Kritik risiko-avers geworden ist“ und die USA es davon überzeugen müssten, „statt weniger Engagement eine Modernisierung voranzutreiben“ (LA Times 2010b; Übersetzung P.H.). Im Jahr 2012 sprach sich Galván schließlich nach den anhaltenden Vorwürfen der USA zu Menschenrechtsverletzungen<sup>39</sup> für die Beendigung der *Merída-Initiative* aus: In einem privaten Gespräch mit Abgeordneten aller Fraktionen des mexikanischen Parlaments empfahl er die Beendigung des Programms (La Jornada 2010). US-Verteidigungsminister Leon Panetta rief schließlich 2012 auf der Konferenz der Amerikanischen Verteidigungsminister in Uruguay die Staaten der Region dazu auf, beim Gesetzesvollzug den zivilen Behörden den Vorzug vor dem Militär zu geben: „Um mich klar auszudrücken: Der Einsatz von Militär für den Gesetzesvollzug kann keine dauerhafte Lösung sein.“ (Panetta 2012; Übersetzung P.H.).

Für die Analyse gestaltet sich als entscheidend, dass das mexikanische Militär während der Präsidentschaft von Calderón und im Zuge des „Krieges gegen die Drogen“ zu einer engeren Zusammenarbeit mit den USA gefunden hat, diese jedoch vor allem in Bezug auf die finanzielle und waffentechnische Unterstützung zuließ. Mit zunehmender Kritik an der Vorgehensweise sprach sich das Militär allerdings bei den Zivilen für die Beendigung der Maßnahme aus. Das Militär verstand es hier, seine institutionelle Autonomie zu schützen, nachdem es zuvor eine Aufwertung durch die USA im Einsatz gegen den Drogenhandel erfahren hatte. Insofern stellen das Verhältnis zu den USA und der regionale *war on drugs* einerseits Ressourcen für institutionellen Wandel zur Verfügung, da ein tiefgehender Ein-

---

<sup>39</sup> Auf einer gemeinsamen Pressekonferenz im April 2012 verteidigte US-Präsident Barack Obama hingegen den mexikanischen „Krieg gegen die Drogen“ und spielte Menschenrechtsverletzungen herunter. Die eigentlich an Calderón gerichtete Frage eines Journalisten, wie er zu Kritik von Menschenrechtsorganisationen an den mexikanischen Sicherheitskräften stehe, beantwortete Obama und wies darauf hin, dass „die meisten Menschenrechtsverletzungen in Mexiko durch die Kartelle begangen“ würden (vgl. LAHT 2012; Übersetzung P.H.). Dies ist insofern fragwürdig, als dass Kriminelle per Definition keine Menschenrechtsverletzungen begehen, sondern Verbrechen und sich die Vorwürfe klar auf die staatlichen Sicherheitsorgane beziehen.

griff in die Militärorganisation auch von außerhalb gefordert und zumindest symbolisch unterstützt wird. Andererseits forcieren die USA im Zuge des *war on drugs* seit langer Zeit den Militäreinsatz in der Inneren Sicherheit, auch wenn sich dahingehend inzwischen ein Wandel abzeichnen scheint. Insgesamt kann festgestellt werden, dass der regionale Kontext den Zivilen eher wenige Ressourcen zur Verfügung stellt.

### 6.1.3 Einstellung gegenüber der Demokratie

„Sind Demokratien diskreditiert, sind sie am anfälligsten für den Einfluss machtdurstiger Generäle.“ (Pion-Berlin 2001: 1; Übersetzung P.H.).

Die Einstellung gegenüber der Demokratie wird in der Forschung übereinstimmend als wichtiger Kontextfaktor für die Durchsetzung ziviler Kontrolle angesehen (Huntington 1968; Croissant u. a. 2011). Nachdem Mexiko erst seit dem Machtwechsel 2000 als kompetitive Demokratie angesehen wird, sind demokratische Verfahrensweisen noch nicht lange etabliert und es herrschen in wichtigen Bereichen Defizite vor. Nach dem BTI verzeichnet die Qualität der mexikanischen Demokratie dabei seit 2006 eine rückläufige Entwicklung: Während im ersten Jahr der Präsidentschaft von Felipe Calderón noch ein Wert von 7,55 von 10 erreicht wurde, waren es im Jahr 2012 nur noch 6,95 Punkte (BTI 2006, 2012a). Vor allem bei der Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols ist dabei ein negativer Trend zu verzeichnen, was primär auf den Einfluss des Organisierten Verbrechens zurückgeführt wird. Zudem sind die Werte vor allem in der Dimension des Rechtsstaates rückläufig (vgl. BTI 2012a: 10f.).<sup>40</sup>

Neben der messbaren Qualität der Demokratie hat sich auch die Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie im Beobachtungszeitraum signifikant geändert. Aus einer Studie aus dem Jahr 2000 war noch hervorgegangen, dass lediglich 26 Prozent der Mexikaner eine Militärherrschaft „gut“ oder „ziemlich gut“ fänden, im Vergleich zu 22 Prozent der Afrikaner und 25 Prozent in Ostasien (A. Moreno 2000: 10). Die Zustimmung zur Demokratie lag im gleichen Jahr bei 45 Prozent. Mit der Regierung Calderón und dem „Krieg gegen die Drogen“ haben sich vergleichbare Werte in den letzten Jahren stark verändert: Im Jahr 2005 drückten in einer Umfrage des anerkannten *Latinobarómetro* noch 61,4 Prozent der Mexikaner ihre Unterstützung für die Demokratie aus, 2009 sank dieser Wert auf 46,8 Prozent, im letzten Jahr der Erhebung (2011) waren es nur noch 40 Prozent (*Latinobarómetro*

---

<sup>40</sup> Zum Vergleich: In ihrem jährlich erscheinenden Index „Freedom in the World“ stuft die Organisation *Freedom House* Mexiko seit 2010 als „teilweise frei“ ein, nachdem es 2006 noch als „frei“ bezeichnet wurde. Als Gründe werden dafür vor allem die zunehmende Gewalt und Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte genannt (vgl. Freedom House 2006, 2012).

2011, 2012a). Der Anteil der Bevölkerung, der seine Zufriedenheit mit der Performanz der Demokratie äußerte, fiel im Zeitraum 2006 bis 2012 von 43 auf 23 Prozent. Bei einer Erhebung im Jahr 2010 äußerten zudem 33,7 Prozent der Befragten ihre volle oder teilweise Zustimmung zu der Aussage, dass der Staat in „schwierigen Situationen“ Gesetze und Institutionen umgehen dürfe (Latinobarómetro 2012b).

**Tabelle 5: Ablehnung eines Militärregimes und Zustimmung zur Demokratie in Mexiko, 2004 – 2011 (in %)**

	2004	2005	2006	2009	2010	2011
<b>Ablehnung eines Militärregimes</b>	79,4	66,8	k.A.	62,2	60,7	53
<b>Zustimmung zur Demokratie</b>						
zur	56,5	61,4	61,8	46,8	49	40
<b>Zufriedenheit mit Demokratie</b>						
mit	19,1	24,3	43	29,4	27,9	23

Quelle: Latinobarómetro 2011: 47; Latinobarómetro 2012a.

Die Unterstützung einer Militärherrschaft wurde 2004 noch von 79,4 Prozent der Mexikaner ausgeschlossen. Bis 2011 ist diese Zahl um mehr als 25 Prozentpunkte gefallen. Nur noch knapp die Hälfte der Befragten würde unter keinen Umständen ein Militärregime unterstützen. Niedrigere Werte gab es in Lateinamerika nur in den ehemaligen Diktaturen Guatemala (52,4 %) und Paraguay (51 %) (Latinobarómetro 2012a). Zudem bejahten im Jahr 2012 mehr als 57 Prozent der Mexikaner die Frage, ob ein hohes Maß an Korruption einen Militärputsch rechtfertige. Damit nahm Mexiko in den Amerikas Platz zwei hinter Belize ein (vgl. LAPOP 2012: 1).

Die Daten von 2004 bis 2011 zeigen eine klare Abnahme bei den Unterstützungswerten für die Demokratie, während gleichzeitig die Möglichkeit eines Militärregimes inzwischen deutlich weniger Ablehnung erfährt als noch in der ersten Regierung nach dem autoritären Regime. Für die Analyse entscheidend ist hierbei, dass die offensichtliche Legitimitätskrise der Demokratie nicht mit einer gleichzeitigen Ablehnung des Militärs einhergeht, zumal die Zustimmungswerte zur Armee als Institution sehr hoch sind (vgl. hierzu Kap. 6.2). Das Bild der Streitkräfte ist während des „Krieges gegen die Drogen“ in der öffentlichen Meinung relativ unbeschadet geblieben, wobei sogar eine Ausweitung der Rolle der Streitkräf-

te bis hin zum Militärregime mehr Unterstützung erfährt. Dementsprechend wird erwartet, dass die mangelnde Zustimmung zur Demokratie für die zivilen Autoritäten wenige bis keine Ressourcen für eine Veränderung der zivilen Kontrolle zur Verfügung stellt und im Gegenteil sogar Ressourcen für das Militär und eine Ausweitung seiner Rolle und Erhalt der Vorrechte bietet.

## **6.2 Institutionelle Faktoren: Konkurrenz zwischen Akteuren der Inneren Sicherheit**

“Fortschritte bei der Theoriebildung der zivil-militärischen Beziehungen wird man nur dann erzielen können, wenn man die Grundannahme aufgibt, das Militär sei ein einheitlicher Akteur mit einer einzigen Mentalität [...] und einer universellen, einheitlichen politischen Agenda.“  
(Fitch 2003: 27; Übersetzung P.H.)

Der Annahme folgend, dass institutionelle Variablen für *change agents* umso mehr Ressourcen bereitstellen, je geschlossener sich die zivilen und die militärischen Akteure darstellen, soll im Folgenden die institutionelle Konkurrenz auf Seiten des mexikanischen Militärs untersucht werden. Es wird dabei sowohl das Verhältnis zwischen den einzelnen Zweigen des Militärs (Armee bzw. SEDENA, Marine bzw. SEMAR sowie die Präsidentengarde) als auch zwischen dem Militär und den zivilen Akteuren der Inneren Sicherheit analysiert.

### **6.2.1 Konkurrenz zwischen Militär und zivilen Institutionen der Sicherheit**

Die mexikanischen Polizeikräfte werden seit längerer Zeit von Analysten als schlecht ausgebildet und in höchstem Maße ineffektiv eingeschätzt (vgl. etwa Sabet 2010: 3). Mexikos „Achillessehne Korruption“ (O’Neill 2009: 6)<sup>41</sup> ist dabei auch und gerade unter den Polizeikräften besonders verbreitet, weshalb ihre Reputation in der Bevölkerung und in der Politik sehr schlecht ist. Der damalige Generalstaatsanwalt Genaro García Luna erklärte 2008, dass die Polizeikräfte zu einem Großteil von den Kartellen unterwandert seien und oftmals „mehr für die Kriminellen arbeiten als für die Öffentliche Sicherheit“ (Medina

---

<sup>41</sup> Korruption ist empirisch schwer messbar, da sie zum überwiegenden Teil im Geheimen stattfindet und schwer nachweisbar ist. Zudem liegt die Aufklärungsrate für Verbrechen in Mexiko bei ca. drei Prozent. Die *Wahrnehmung* von Korruption ist in Mexiko während der Amtszeit von Calderón signifikant angestiegen: Auf dem Corruption Perceptions Index von *Transparency International* nahm Mexiko im Jahr 2006 Rang 70, im Jahr 2012 hingegen Rang 105 ein (TI 2006, 2012).

Mora, zit. nach Reforma 2008; Übersetzung P.H.), während der ehemalige Außenminister Jorge Castañeda 2011 erklärte: „Die Polizei ist bestenfalls nutzlos. Bestenfalls.“ (Castañeda 2011).

Analysten gehen davon aus, dass ca. 319.000 der 409.000 Polizisten verschiedene kriminelle Organisationen decken, als Informanten für sie arbeiten oder sogar in ihrem Auftrag Morde begehen (Bailey 2010: 23, zit. nach Weeks 2011: 49). Die Polizei etabliert dabei vielerorts durch Spähdienste eine Art „Frühwarnsystem“ für die Kartelle und informiert über Truppenbewegungen und geplante Operationen.<sup>42</sup> Entsprechend gab es in den letzten Jahren eine kaum zu überblickende Zahl an Polizeireformen, die jedoch an der schlechten Performanz der Polizeikräfte nichts geändert haben. Bereits 1997 konstatierte die Drogenbekämpfungsbehörde der USA (DEA), es gebe in Mexiko „keine einzige Institution zur Strafverfolgung, der die DEA Vertrauen entgegenbringt“ (DEA 1997).

Das mexikanische Militär steht aufgrund des forcierten Militäreinsatzes in der Inneren Sicherheit inzwischen in direkter Konkurrenz zu den zivilen Polizeikräften und wird bei der Verbrechensbekämpfung oftmals den zivilen Polizeikräften vorgezogen. Polizeiaufgaben wie Straßenkontrollen und Hausdurchsuchungen werden regelmäßig von Angehörigen des Militärs vorgenommen, besonders die Verhaftung von hochrangigen Kartellmitgliedern ist beinahe vollständig den Streitkräften überantwortet worden. Auch wurden hochrangige Offiziere zunehmend mit dem Oberbefehl über Polizeikräfte betraut oder Kontingente an Soldaten in Einheiten der Bundespolizei integriert,<sup>43</sup> zudem wurden Militärs auf diversen zivilen Posten eingesetzt, etwa als Leiter der (inzwischen umbenannten) Präventiven Bundespolizei (*Policia Federal Preventiva*; PFP) sowie der Assistierenden Bundespolizei (*Fuerzas Federales de Apoyo*; FFA). Darüber hinaus wurde der mexikanische Inlandsgeheimdienst CISEN (*Centro de Investigación y Seguridad Nacional*) zunehmend mit Militärpersonal aufgestockt und 200 Militärangehörige in die Behörde berufen, von denen 20 führende Positionen übernahmen (Díez/Nicholls 2006: 34). Diese Maßnahmen wurden von den zivilen Entscheidungsträgern zumeist mit der hohen Korruptionsanfälligkeit der zivilen Institutionen und dem guten Ruf der Streitkräfte begründet.

---

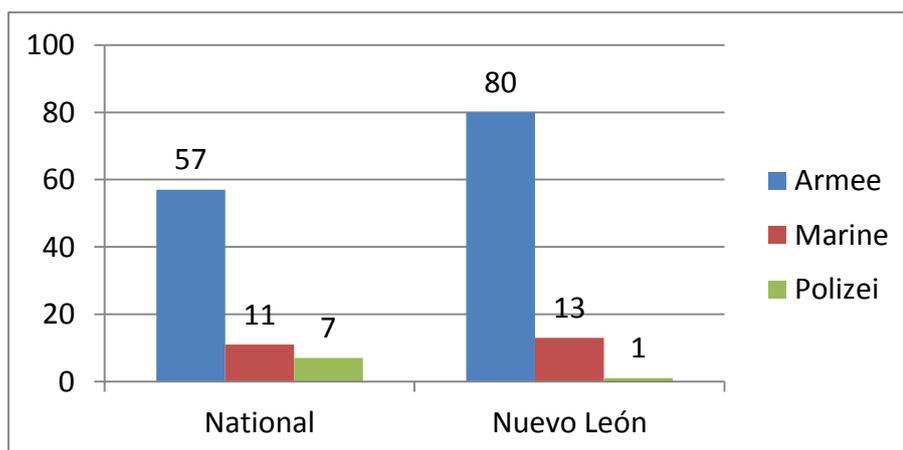
<sup>42</sup> In den Bundesstaaten im Einflussbereich der Gruppe *Los Zetas* sowie in einigen mexikanischen Medien hat sich für die regionale Polizei inzwischen der Neologismus *polizetas* etabliert, um die Verquickung mit den Kartellen zu unterstreichen (vgl etwa El Universal 2011b).

<sup>43</sup> Diese Vermischung äußert sich etwa darin, dass die 1999 geschaffene Bundespolizei unmittelbar nach ihrer Gründung durch 5.000 Soldaten verstärkt wurde, um die zivilen Strafverfolgungsbehörden zu „unterstützen“ (vgl. López-Ménendez 2000: 58).

Ebenso ist das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit im Vergleich zum Militär sehr schlecht. Nach einer Erhebung aus dem Jahr 2012 glaubten 91,8 Prozent der Mexikaner, dass Korruption bei den Polizeikräften eine „häufige oder sehr häufige“ Praxis sei, hingegen nahmen dies von der Armee nur 29,1 Prozent und von der Marine sogar nur 19,4 Prozent der Befragten an (alle Zahlen nach Proceso 2012h). Mit Bezug auf die Innere Sicherheit in Zusammenhang mit dem „Krieg gegen die Drogen“ ergibt sich ein sehr ähnliches Bild. Auf die Frage, welcher Akteur der Inneren Sicherheit am stärksten dazu beigetragen habe, die Gewalt im Zusammenhang mit dem Drogenschmuggel zu senken, gaben landesweit nur sieben Prozent die Polizei an. Die Armee erreichte hingegen 57 Prozent und die Marine 26 Prozent, während etwa im Bundesstaat Nuevo León die Polizei sogar nur von einem Prozent der Bevölkerung genannt wurde (CIDENA 2011: 98). Die Frage, ob sie ihrem Militär trauen, bejahen 70,8 Prozent der Mexikaner – höhere Werte erlangten in Nord-, Mittel- und Südamerika nur die USA und Kanada (LAPOP 2009: 1). Zudem glauben 73 Prozent, dass das Militär einen „positiven Einfluss“ auf das Land habe (PEW 2012).

In den letzten Monaten der Amtszeit Calderón hat sich das Misstrauen gegenüber der Polizei noch verstärkt, nachdem Polizisten einen Mordanschlag auf den Sohn eines Gouverneurs ausübten und Bundespolizisten ein Fahrzeug mit Agenten der DEA und einem Marineoffizier an Bord gezielt unter Beschuss nahmen (Proceso 2012i, 2012f).

Abbildung 10: Vertrauen in Akteure der Inneren Sicherheit, 2011



Auf die Frage „Welche Institution hat am meisten dabei geholfen, die Gewalt in Verbindung mit dem Drogenhandel zu senken?“. Quelle: Eigene Darstellung nach CIDENA 2011: 98.

Das hohe Misstrauen gegenüber der Polizei und ihre häufige Verwicklung in den Drogenhandel haben seit 2006 zu einem stetig fortschreitenden Ersetzen ziviler Kräfte durch das Militär geführt. Einerseits sind wie erwähnt inzwischen in 17 der 32 Bundesstaaten Offi-

ziere der Streitkräfte auf den höchsten Posten der Inneren Sicherheit tätig, zum anderen wurden oftmals die örtlichen Polizeikräfte nahezu vollständig gegen Soldaten ausgetauscht.<sup>44</sup> So wurden im Dezember 2011 in der von steigender Gewalt betroffenen Hafenstadt Veracruz die gesamte Polizei mit über 800 Polizisten entlassen und das Militär mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit betraut. Mehr als 5.000 (Marine-)Soldaten üben seitdem im Rahmen der Operation „Veracruz Seguro“ Razzien, Straßenblockaden und Bewachung öffentlicher Gebäude aus (The Guardian 2011). Bis heute (Stand Januar 2013) ist das Militär in Veracruz präsent und die zivilen Polizeikräfte befinden sich im Wiederaufbau. Im November 2012 wurde zudem die Polizei der Industriemetropole Monterrey vollständig durch das Militär ersetzt (Proceso 2012m).

Für die Analyse ist festzuhalten, dass der zivile Sicherheitsapparat bei Politikern und Bevölkerung zunehmend diskreditiert ist. Die geringe Verlässlichkeit der Polizei hat inzwischen dazu geführt, dass das Militär eine dominante Rolle in der Inneren Sicherheit erhalten hat, was in Ermangelung einer grundlegenden Reform der zivilen Strafvollzugsbehörden mit hoher Wahrscheinlichkeit anhalten wird. Entsprechend stellt die Konkurrenz zwischen Polizei und Militär wenige bis keine Ressourcen für die zivilen Autoritäten bereit. Es zeigt sich im Gegenteil gerade hier besonders ausgeprägt, dass die mexikanischen Streitkräfte durch ihre positive Wahrnehmung und die hohen Zustimmungsraten Ressourcen erhalten, um institutionellen Wandel zu verhindern und zugleich ihren Einfluss auszudehnen.

## **6.2.2 Konkurrenz zwischen den Institutionen des Militärs**

Die unterschiedlichen Zweige der Streitkräfte stehen in Mexiko in starker Konkurrenz zueinander, wobei es einerseits Rivalitäten zwischen SEDENA und SEMAR und andererseits zwischen diesen beiden Ministerien und der Präsidentengarde (*Estado Mayor Presidencial*; EMP) gibt. Seit der Etablierung eines eigenständigen Marineministeriums in den 1940er Jahren ist die Marine dabei sowohl finanziell als auch personell weit hinter den Zuwendungen für die Armee zurückgeblieben, jedoch konnte sie in den vergangenen Jahren durch ihre häufige Präsenz im „Krieg gegen die Drogen“ und die resultierende hohe Reputa-

---

<sup>44</sup> Nach Grayson (2009) sind diese Maßnahmen vor allem in der Hoffnung begründet, den verbliebenen Polizeikräften Disziplin zu vermitteln und der Bevölkerung Vertrauen einzuflößen (vgl. Grayson 2009: 2f.).

tation Einfluss hinzugewinnen. Der EMP hingegen tritt nur sehr selten in Erscheinung, dennoch bildet er innerhalb der Streitkräfte einen eigenen Machtfaktor.

Der EMP ist für den persönlichen Schutz des Präsidenten zuständig und besteht seit der Militärherrschaft, institutionalisiert wurde er allerdings erst 1947 vom ersten zivilen Präsidenten Alemán. Nach der Meinung führender Analysten geschah dieser Schritt mit dem vorrangigen Ziel, das übrige Militär zu disziplinieren (Camp 2005: 26). Unter Fox wurde 2004 eine Neustrukturierung und Aufstockung vorgenommen, wodurch die Garde nunmehr aus drei Bataillonen Infanterie, einem Artilleriebataillon und einem Bataillon Spezialeinheiten besteht. Der Satzung gemäß ist der EMP dabei zwar administrativ, aber nicht operativ dem Verteidigungsminister unterstellt (EMP 2004: Art. 6) und handelt ausschließlich auf „Befehle und Anweisungen des Präsidenten“ (EMP 2004: Art. 3). In der Vergangenheit war es immer wieder zu Spannungen zwischen dem EMP und den anderen Zweigen der Streitkräfte gekommen; besonders herausragend ist dabei die erwähnte Rolle des EMP im Massaker von Tlatelolco<sup>45</sup> und der Begünstigung seiner Offiziere, die oftmals schneller Beförderungen erlangten als Offiziere in Armee und Marine (Camp 2004: 365). Im Jahr 2006 war der EMP maßgeblich an der Amtseinführung des Präsidenten beteiligt, da die Garde den Kongress vor Demonstranten abgeriegelt hatte und Calderón aus dem Gebäude eskortierte, wobei über 500 Soldaten im Einsatz waren (Rodriguez Sumano 2011). In der Folge trat die Institution allerdings kaum noch öffentlich in Erscheinung bis ihr Kommandant, General Jesús Javier Castillo Cabrera, im November 2012 ein Buch über die Institution veröffentlichte. Bei der Vorstellung des Buches hob er die Rolle des EMP bei der Amtseinführung Calderóns hervor und begründete dies mit einer besonderen Verpflichtung des EMP gegenüber dem Präsidenten und „dem demokratischen Leben“ des Staates. Des Weiteren sprach Castillo von der Notwendigkeit des Militärs, sich „der demokratischen Praxis der Transparenz und der Informationsfreiheit“ anzupassen (SIPSE 2012). Diese Betonung demokratischer Verfahrensweisen ist bei den anderen Zweigen der Streitkräfte, etwa im Hinblick auf Menschenrechte oder die Militärgerichtsbarkeit, weniger ausgeprägt und wird dahingehend relevant, als dass dadurch institutioneller Druck für Armee und Marine entsteht und die Notwendigkeit zur Anpassung entsprechend steigen kann.

---

<sup>45</sup> Zum Zeitpunkt des Massakers verfügte zudem ein Oberst über die damals drei Bataillone der Präsidentschutzgarde, denen jeweils stets ein General vorstand. Diese offensichtliche Missachtung der Hierarchie durch den Präsidenten führte zu starken Spannungen mit den regulären Streitkräften und hat sich seitdem nicht mehr wiederholt (vgl. Camp 2005: 30).

Armee und der Marine selbst unterliegen ebenfalls seit jeher einer institutionellen Konkurrenzsituation, die sich im Zuge des „Krieges gegen die Drogen“ noch verstärkt hat. Unter Präsident Fox hatte es noch Bestrebungen zum Zusammenlegen der beiden Ministerien gegeben, was jedoch von den Ministern abgelehnt wurde (Camp 2005: 251). Die Armee wurde dabei seit jeher aufgrund ihrer relativen Größe, den zugesprochenen Budgets und des Titels „Verteidigungsministerium“ von der Marine beneidet (Camp 2004); die SEDENA umfasst knapp viermal so viele Soldaten und erhält seit 2006 ein teilweise knapp zehnmal so hohes Budget (vgl. Camp 2010: 301). Aus der letzten Veröffentlichung der SEDENA zur Truppenstärke erging die Zahl von 206.013 Soldaten des Heeres (SEDENA 2011: 2); die Marine zählte 2011 ungefähr 56.000 und die Luftwaffe ca. 11.000 aktive Militärs (International Institute for Strategic Studies 2012: 394).<sup>46</sup>

Das Militärbudget ist dabei einer der häufigsten Streitpunkte zwischen den beiden Institutionen. Bei der Aufteilung des Budgets profitiert dabei zumeist die Armee deutlich, was die Marine bisher relativ klaglos akzeptierte (Deare 2000: 72). So verhinderte die SEDENA im Jahr 2007 den geplanten Kauf von 35 Flugzeugen vom Typ SU-27 durch die Marine, da diese den Flugzeugen der Luftwaffe überlegen gewesen wären (Guevara Moyano 2011: 6). Aufgrund der fehlenden äußeren Bedrohung hatte die Marine bei den Militäreinsätzen bis 2006 ohnehin nur eine marginale Rolle gespielt und ihre Rolle als „kleiner Bruder“ der Armee akzeptiert (Grayson 2012).

Der von Calderón ausgerufene „Krieg gegen die Drogen“ hat diese Hierarchie dahingehend verändert, als dass die an Land operierenden Spezialeinheiten der Marine inzwischen eine immense Aufwertung erfahren haben. So wurden wie erwähnt Marinesoldaten bei der Tötung des hochrangigen Kartellbosses Arturo Beltrán Leyva weit im Landesinneren eingesetzt, da der regionale Kommandeur der Armee sich gegen den Einsatz gestäubt hatte. Danach folgten weitere vielbeachtete Erfolge gegen hochrangige Anführer des Organisierten Verbrechens. Im Oktober 2012 wurde schließlich einer der meistgesuchten Anführer der *Zetas* von Marinesoldaten erschossen (Proceso 2012g); kurz zuvor hatte die SEMAR die Verhaftung eines Anführers des *Golf-Kartells* bekanntgegeben (SEMAR 2012). Der Armee gelangen zugleich trotz der Tatsache, dass 90 Prozent der eingesetzten Soldaten der SEDENA unterstellt sind, kaum Erfolge gegen *kingpins*. Dies hat wesentlich zur Diskreditierung der Armee bei Analysten beigetragen (vgl. etwa Grayson 2012).

---

<sup>46</sup> Die Luftwaffe ist der SEDENA und dem Verteidigungsminister untergeordnet.

Ein weiterer wichtiger Faktor in diesem Kontext ist die unterschiedlich hohe Zahl von Menschenrechtsverletzungen, die von beiden Institutionen begangen werden und bei denen die Armee relativ besser dasteht: Vom 1. Dezember 2006 bis zum 31. Oktober 2012 verzeichnete die Nationale Kommission für Menschenrechte CNDH insgesamt 8.929 zur Anzeige gebrachte Menschenrechtsverletzungen, von denen ca. 87 Prozent von Angehörigen der Armee verübt wurden (Carrasco Araizaga 2012c: 8). Die Marine war somit proportional zu ihrer Einsatzstärke (zehn Prozent der eingesetzten Streitkräfte) an mehr Menschenrechtsverletzungen beteiligt als die Armee.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnt, hat das hohe Ansehen des Militärs im Vergleich zu den zivilen Sicherheitskräften maßgeblich zur Übernahme von Polizeifunktionen geführt. Gleichmaßen wurde in den letzten Monaten der Präsidentschaft von Felipe Calderón die Tendenz sichtbar, Marinesoldaten statt Angehöriger der SEDENA für diese Funktion einzusetzen. In der Hafenstadt Veracruz übernahmen Marinesoldaten im Dezember 2011 die Polizeifunktionen, nachdem die Gewalt im gesamten Bundesstaat eskaliert war (vgl. HIIK 2012: 59). Am 29. November 2012, zwei Tage vor dem Ende des Beobachtungszeitraumes, wurde zudem die Polizei von Monterrey durch Militär ersetzt. Erneut wurde die Marine einerseits der Polizei, andererseits der Armee vorgezogen (Proceso 2012m).

Auch die USA erkannten die höhere Effektivität der Marine im „Krieg gegen die Drogen“ an, gleichzeitig sprach ihr Botschafter in Mexiko-Stadt in einem geheimen Dokument<sup>47</sup> von „beträchtlicher Konkurrenz“ zwischen Armee und Marine, die „unterhalb der Oberfläche des militärischen Professionalismus“ zu erkennen sei. Des Weiteren wird eine „Belagerungsmentalität unter den ‚sauberen‘ Strafvollzugsbehörden“ diagnostiziert, die eine Kooperation zwischen den Behörden erschwere:

„Die mexikanischen Sicherheitsinstitutionen sehen sich einem Nullsummenspiel gegenüber, bei dem der Erfolg einer Institution als Versagen einer anderen ausgelegt wird, Informationen streng bewahrt werden und gemeinsame Operationen so gut wie unbekannt sind“ (Feeley 2009, zit. nach LA Times 2010b; Übersetzung P.H.).

Die Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Institutionen des Militärs stellt sich dementsprechend für die Zivilen als potentiell sehr ressourcenreiche Variable dar. Die Präsidentsgardie hätte dabei durchaus das Potential, durch ihre „moralische Vorbildrolle“ als

---

<sup>47</sup> Die geheime Denkschrift des US-Botschafters John D. Feeley wurde im Januar 2009 verfasst und im Dezember 2010 von WikiLeaks veröffentlicht.

Korrektiv für die regulären Streitkräfte zu dienen. Ihre selbstbetonte Verpflichtung gegenüber demokratischen Verfahrensweisen und dem Präsidenten sowie die Belohnung ihres Treueverhältnisses durch schnellere Beförderungen könnten dabei die Unterordnung der anderen Militärzweige begünstigen. Die institutionelle Konkurrenz zwischen Armee und Marine ist in vielen Punkten empirisch nachweisbar und drückt sich vor allem in dem Versuch der SEDENA aus, die Marine durch Einfluss auf die finanzielle Zuwendung und die Truppengröße kleinzuhalten. Umgekehrt erscheint die Marine im „Krieg gegen die Drogen“ als verlässlichste Institution und könnte zu einer höheren Disziplinierung der Armee beitragen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Konkurrenz zwischen den einzelnen Militärinstitutionen zu eher geringer Kohärenz des Militärs führt und damit potentiell eher viele Ressourcen für die Zivilen zur Verfügung stellt und der robusten Strategie der *Gegenmachtbildung* durch abwechselnde Anerkennung gleichkommen könnte. Allerdings zeigt sich in entscheidenden Situationen wie der unisono ausgesprochenen Weigerung der Zusammenlegung in ein einziges Ministerium, dass Armee und Marine notfalls gemeinsam ihre Autonomie zu verteidigen wissen.

### **6.3 Ideelle Faktoren: Rollenverständnis des Militärs**

„Verstrickt sich das Militär ohne ausreichende zivile Kontrolle in Operationen der inneren Sicherheit gegen Drogenproduzenten oder *guerrillas*, werden politische Probleme entstehen.“  
(Pion-Berlin 2001: 12; Übersetzung P.H.)

Ideelle Kontextfaktoren können dem Militär vorgeben, was „legitimes und akzeptables Verhalten“ ist und den Versuch ziviler *change agents* zur Ausweitung der Kontrolle legitimieren (Croissant u. a. 2011: 93). Im Umkehrschluss ist es dem Militär möglich, sich auf eine bestimmte Rolle zu berufen, die es für den Staat spielt, und dementsprechend selbst Legitimierung zu erfahren. Im Folgenden wird untersucht, wie sich das Rollenverständnis des Militärs gegenüber den wichtigsten Verfassungsorganen während der Amtszeit von Felipe Calderón gestaltet hat und inwieweit dadurch mehr oder weniger Ressourcen für institutionellen Wandel zur Verfügung gestellt wurden. Zudem wird das Rollenverständnis des Militärs in der Inneren Sicherheit mit besonderem Fokus darauf analysiert, ob sich in dieser Rolle ein Wandel vollzogen hat.

### 6.3.1 Rollenverständnis in der Inneren Sicherheit

„Die Verteidigung von *la patria* gegen innere und äußere Bedrohungen ist die historische Mission, die die Streitkräfte Lateinamerikas für sich in Anspruch nehmen. Diese Bedrohungen und die Feinde mögen sich ändern, doch ist die grundlegende Rolle – Verteidigung und Innere Sicherheit – unabänderlich.“ (Loveman 1999: xi; Übersetzung P.H.)

Der „Krieg gegen die Drogen“ hat das Rollenverständnis der Streitkräfte entscheidend dahingehend verändert, dass es nicht mehr nur punktuell bei Staatskrisen eingesetzt wird, sondern dauerhaft in der Inneren Sicherheit tätig ist. Vor dem Amtsantritt Calderóns war das Militär zu keinem Zeitpunkt in vergleichbarer Truppenstärke oder über einen vergleichbar langen Zeitraum eingesetzt worden, auch fanden Militäreinsätze oftmals in abgelegenen Regionen auf dem Land gegen schlecht ausgerüstete *guerrillas* statt und waren nicht derart von Medien und Menschenrechtsorganisationen begleitet worden. In der momentanen Situation weitverbreiteter Korruption und ineffektiver ziviler Institutionen dagegen dehnt sich das Betätigungsfeld des Militärs kontinuierlich aus, was von den Zivilen mit der Argumentation begünstigt wird, das Militär sei die letzte verbliebene Institution, auf die man sich verlassen könne und die den gut ausgerüsteten und militärisch ausgebildeten Kriminellen gewachsen ist. Durch diese andauernde Präsenz und die nicht genau definierten Ziele und Missionen im „Krieg gegen die Drogen“ löst sich das Militär dabei zusehends von der von Shemella (2006) festgestellten Funktion als *fire fighter* und etabliert sich dauerhaft als einziger Garant für die Innere Sicherheit. Die Aufgabenfelder des Militärs sind nicht mehr auf Infrastrukturbau und gelegentliche Krisenbewältigung beschränkt, auch wird das Militär nicht mehr *ergänzend* zu den Polizeikräften eingesetzt, sondern ersetzt etwa Polizeichefs durch Offiziere oder ganze Kommandanturen in Städten wie Ciudad Juárez, Veracruz oder Monterrey durch Soldaten. In der Folge übt das Militär dauerhaft die Funktionen des *police officers* nach Shemella aus: Verhaftungen, Straßensperren und Razzien werden seit dem Amtsantritt von Calderón zunehmend dem Militär überantwortet und ohne eine ausbleibende Reform der zivilen Strafverfolgungsbehörden wird sich dieser Trend einer uneingeschränkten „Verbrecherjagd“ auch weiter fortsetzen und die Polizeikräfte weiter schwächen.

Das Militär hat diese „Notwendigkeit“ inzwischen akzeptiert und sieht sich, wie aus den Gesprächen mit den US-Behörden hervorgeht, als *ultima ratio* der Inneren Sicherheit; Verteidigungsminister Galván erklärte dabei, dass auf die zivilen Institutionen der Strafverfolgung kein Verlass sei und er das Militär für die nächsten Jahre als einzige Alternative ansieht (NY Times 2011a). Aus dem Rollenverständnis in der Inneren Sicherheit, die zuneh-

mend der Rolle einer „Ersatzpolizei“ gleicht, gehen wenig bis keine Ressourcen für die Etablierung ziviler Kontrolle hervor. Das Militär ist stattdessen während des „Krieges gegen die Drogen“ zu einer dauerhaften Stütze des Staates geworden und wird dies bleiben, solange die zivilen Behörden ineffektiv bleiben.

### **6.3.2 Rollenverständnis gegenüber Legislative und Judikative**

Aufgrund der besonderen Situation, dass es in Mexiko keinen zivilen Verteidigungsminister gibt, erhalten die zivilen Kontrollinstanzen eine kritische Bedeutung für die Kontrolle über das Militär. Nach Díez (2008) ist dabei neben der Judikative auch die Legislative ein entscheidendes Instrument der Beaufsichtigung (*oversight*) des Militärs, da etwa das Militärbudget oder institutionelle Reformen im Parlament ihren Ursprung nehmen (vgl. Díez 2008: 113). Hinzu kommt die Tatsache, dass es in Mexiko nach wie vor keinen zivilen Ombudsmann gibt.

Das Rollenverständnis der Streitkräfte gegenüber der Judikative zeigt sich in der völligen Abschottung des Militärs von ziviler Gerichtsbarkeit, die sich in der Amtszeit von Calderón nicht geändert hat. Die Militärgerichtsbarkeit oder *fuero militar*, die noch aus dem Jahr 1933 stammt, ist dabei stets durch das Militär verteidigt worden. Kyle und Reiter (2012) kommen in einer vergleichenden Studie zu dem Ergebnis, dass in Mexiko im Gegensatz zu den anderen Staaten Lateinamerikas „kein messbarer Fortschritt“ bei der Etablierung ziviler Jurisdiktion über das Militär feststellbar sei (Kyle/Reiter 2012).

Der Oberste Gerichtshof (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*; SCJN) entschied 2011, dass die bisherige Rechtsprechung geändert werden müsse, jedoch erklärte das Militär einen Tag nach der Entscheidung, dass diese keine Auswirkungen haben werde und man bis zur Umsetzung der Vorgaben in ein Gesetz die bisherige Rechtsprechung beibehalten werde (vgl. Proceso 2011). Der Präsident des SCJN erklärte schließlich im November 2012, dass das Militär in Zukunft für den Schutz von knapp einhundert Richtern sorgen würde, da „ein Schutzengel nicht mehr ausreiche“ (Proceso 2012j; El Universal 2012d). In Anbetracht dieses Schrittes muss klar die Frage gestellt werden, ob die Unabhängigkeit der Rechtsprechung in Bezug auf das Militär dadurch weiter gewährleistet ist (siehe hierzu ausführlich Kap. 7.3). Das Militär sieht sich gegenüber der zivilen Jurisdiktion dementsprechend als „unantastbar“ und inzwischen sogar als „Beschützer“ an.

Die Legislative ist in Bezug auf ihre Mitbestimmung bei Militärangelegenheiten in Mexiko auch unter Calderón schwach geblieben. Zu Zeiten des PRI war die parlamentarische Beaufsichtigung zugunsten einflussreicher politischer Posten aufgegeben worden und hat sich auch nach der Transition nicht etablieren können (Díez 2008: 122); Beförderungen wurden wie erwähnt in „mechanischer Manier“ und ohne Prüfung durch den Kongress vorgenommen. Generell ist außer bei Abgeordneten der linken Opposition um den PRD keine Initiative zu institutionellem Wandel erkennbar und insgesamt stellt sich der Kongress als *status quo agent* dar, der oftmals in Einklang mit dem Militär Eingriffe in die militärische Sphäre verhindert.

Der Politikwissenschaftler Jordi Díez, der Interviews mit Abgeordneten des Kongresses führte, fand dabei heraus, dass ein signifikanter Anteil der Abgeordneten entweder aus „mangelndem Interesse“, aufgrund ihrer „Rollenwahrnehmung gegenüber dem Militär“ oder schlichtweg „aus Angst“ eine erweiterte Beaufsichtigung des Militärs ablehnten (vgl. Díez 2008: 138). Ein Beispiel mag verdeutlichen, wie das Militär dabei Einfluss auf die Abgeordneten nimmt: Wie erwähnt verknüpften die USA ihre Militärhilfe im Zuge der Mérida-Initiative mit Auflagen zur Einhaltung der Menschenrechte; insgesamt 15 Prozent der Finanzierung sollten dabei nur unter der Bedingung ausgezahlt werden, dass zivile Gerichtshöfe und Ermittler über Aktionen des Militärs und der Polizei entscheiden. Als die USA im Jahr 2010 angesichts der steigenden Zahl von Menschenrechtsverletzungen drohten, diese zusätzliche Finanzierung von ca. 26 Mio. Dollar nicht auszuzahlen, forderte der Verteidigungsminister den mexikanischen Kongress dazu auf, die Initiative abubrechen: Die geringe Zusatzhilfe der USA sei es nicht wert, im Austausch dafür eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Mexikos zuzulassen (Bricker 2011: 7; NY Times 2010: A7). Die Abgeordneten sprachen sich daraufhin für das Ende der Initiative aus, da man nicht „die Souveränität des Landes für ein Linsengericht hergeben“ wolle (La Jornada 2010; Übersetzung P.H.). Es zeigt sich deutlich, dass das Militär gegenüber dem Kongress eine autonome Rolle einnimmt und, falls notwendig, die Beibehaltung des Status quo gegenüber der Legislative forcieren kann.

Die offene Lobbyarbeit des Militärs im Kongress wie auch die Verteidigung der Militärgerichtsbarkeit machen deutlich, dass die Streitkräfte gegenüber Legislative und Judikative lange Zeit eine unantastbare Position einnahmen, die sie auch während der Amtszeit von Felipe Calderón verteidigen konnten. Beim Vorstoß des Obersten Gerichtshof wurde klar geäußert, dass dies für das Militär vorerst irrelevant sei; der Kongress hingegen ist traditio-

nell kaum in Militärangelegenheiten involviert und das Militär verfügt über die Möglichkeit, die Entscheidungen des Parlaments zu beeinflussen.

Erneut wird deutlich, dass das Militär bei Eingriffen in seine Autonomie geschlossen reagiert und in der Folge institutionellen Wandel abwehren kann. Die Ressourcen für die Zivilen sind dementsprechend wenige bis keine: Das Militär akzeptiert neben dem Präsidenten keine zivile Autorität, die ihre institutionelle Autonomie beeinflusst.

### 6.3.3 Rollenverständnis gegenüber dem Amt des Präsidenten

Wie gezeigt ist der Einfluss von Legislative und Judikative bei Militärangelegenheiten und grundlegenden Sicherheitsfragen in Mexiko marginal. Aus der Zeit der autoritären Herrschaft hat sich in Angelegenheiten der Sicherheit eine hohe Machtkonzentration in der Exekutive tradiert; durch den sogenannten *presidencialismo* waren die Streitkräfte dabei in erster Linie zur Treue gegenüber dem Amt des Präsidenten verpflichtet (Díez 2008: 118; vgl. auch Kap. 4.1). Die Streitkräfte übertrugen dabei ihre Loyalität von der Staatspartei PRI ohne erkennbare Widerstände auf die demokratischen Bedingungen seit dem Jahr 2000, was auf die Prämisse der zivilen Suprematie (in Gestalt des Präsidenten) zurückzuführen ist. Roderic Camp fasste dies 2005 wie folgt:

„Mexiko gehört zu den Staaten in der Dritten Welt mit dem höchsten Grad an militärischer Disziplin. Die Ausbildung an den Militärschulen und –akademien hat die Ausformung eines homogenen, gehorsamen Offizierskorps befördert, der einen extremen Sinn für Loyalität gegenüber den zivilen Autoritäten, vor allem gegenüber dem Präsidenten, teilt.“ (Camp 2005: 10; Übersetzung P.H.).

Zentral ist hierbei das Rollenverständnis des Militärs gegenüber dem Präsidenten in seiner Rolle als oberstem Befehlshaber der Streitkräfte. Verfassungsgemäß ist der Präsident in Mexiko wie erwähnt der einzige Fünf-Sterne-General; Calderón trat dabei als erster Staatshauptmann seit der Machtübergabe an die Zivilen in der Uniform des Obersten Befehlshabers der Armee auf (Lizárraga/Castellanos 2010: 18). Unmittelbar nach seiner Amtseinführung durch die Präsidentengarde leitete der Präsident eine Zeremonie, bei der die Chefs der Armee ihm als Obersten Befehlshaber die Treue schworen (AP 2006). Während seiner gesamten Amtszeit betonte Calderón unentwegt die Rolle des Militärs als Stütze der inneren Sicherheit, im Gegenzug ist das Militär zu keinem Zeitpunkt zu einer Gefahr für den Präsidenten geworden. Der scheidende Verteidigungsminister Galván gab Berichten zufolge

auch seinen Nachfolgern diese lange tradierte Suprematie des Präsidenten mit auf den Weg: Bei einem nicht-öffentlichen Treffen mit 24 Divisionsgenerälen, die als seine potentielle Nachfolger gehandelt wurden, wies Galván auf das Vorrecht des Präsidenten hin, den Verteidigungsminister selbst auszuwählen und das es von Seiten des Militärs keine Beeinflussung geben könne (Reforma 2012). Bei seiner letzten öffentlichen Ansprache betonte er zudem, dass Calderón mit seiner Strategie „die richtige Entscheidung“ getroffen habe.

Auch der Lateinamerikaforscher Peter Smith, der die zivile Kontrolle in Mexiko 2005 noch als „umfassend“ bezeichnete, relativierte auf Nachfrage seinen Befund: Man müsse fragen, was „zivil“ in diesem Fall bedeute und welche Zivilen das Militär kontrollieren; diese Rolle übe de facto nur der Präsident aus. Letztlich sei es eine Frage der Definition, ob man deshalb von „ziviler“ Kontrolle sprechen könne.<sup>48</sup>

Für die Analyse lässt sich festhalten, dass das Rollenverständnis des Militärs gegenüber der Exekutive weiterhin die starke Rolle spielt, die es zur Zeit des PRI gespielt hat. Es ist keine Aufkündigung der *special relationship* zwischen dem Präsidenten und Streitkräften zu erkennen, da beide Akteure davon profitieren: Einerseits stärkt das Militär durch ein besonderes Treueverhältnis den Präsidenten, im Gegenzug schützt der Präsident es vor Kritik und Eingriffen in seine Autonomie durch andere zivile Institutionen. Durch den „Krieg gegen die Drogen“ hat sich dieses Verhältnis eher gestärkt denn geschwächt.

Im Umkehrschluss bedeutet das auf gegenseitige Abhängigkeit beruhende Verhältnis von Militär und Präsident, dass institutioneller Wandel vom Präsidenten nicht zu erwarten ist, solange er durch den Militäreinsatz im Inneren auf das Militär angewiesen bleibt. De facto stellt diese unter Calderón fortgeführte und durch den „Krieg gegen die Drogen“ verstärkte gegenseitige Abhängigkeit dem Militär ein hohes Maß an Ressourcen zur Verfügung, den Status quo beizubehalten und ihre Vorrechte sogar noch auszudehnen; es wird angenommen, dass dem Präsidenten als potentiell mächtigstem *change agent* dadurch letztlich wenige bis keine Ressourcen zur Verfügung stehen. In der Folge wird deshalb die Frage zu erörtern sein, ob Präsident Calderón sich während seiner Amtszeit als *status quo agent* verhalten hat.

---

<sup>48</sup> Persönliche Korrespondenz via E-Mail vom 14. November 2012 (Smith 2012b).

## 6.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Die Kontextfaktoren für eine Forcierung ziviler Kontrolle stellen sich in Mexiko im Untersuchungszeitraum insgesamt als sehr ungünstig dar. Die untersuchten *makrostrukturellen Faktoren* offerieren dabei insgesamt wenige bis keine Ressourcen; der von den USA geführte *war on drugs* und ihr Druck auf Mexiko, das Militär zur Drogenbekämpfung einzusetzen, stellt in Verbindung mit der Militärhilfe wenig bis keine Ressourcen für institutionellen Wandel zur Verfügung, vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Allerdings kann konstatiert werden, dass die Verknüpfung von Militärhilfe mit Menschenrechten den Zivilen zumindest theoretisch einige Ressourcen für einen Eingriff in die institutionelle Autonomie des Militärs zur Verfügung stellt. Die interne Bedrohungslage mag im Falle Mexikos zwar weniger ausgeprägt sein als etwa in Kolumbien, jedoch wurde das Militär in allen innerstaatlichen Konflikten seit 2006 eingesetzt, wobei der „Krieg gegen die Drogen“ dazu beigetragen hat, die Rolle der Streitkräfte in der Inneren Sicherheit noch auszuweiten. Dementsprechend ergeben sich aus der internen Bedrohungslage und der externen Beeinflussung nur wenige Ressourcen. Bei der Analyse der Einstellung zur Demokratie ergibt sich, dass beinahe die Hälfte der Bevölkerung inzwischen ein Militärregime nicht mehr ablehnen würde; die Zustimmungswerte für die Demokratie sind in allen Belangen seit 2006 rückläufig. Entsprechend ergeben sich aus dieser Variable ebenfalls keine bis wenige Ressourcen für die Zivilen.

Hingegen kann die ausgeprägte *institutionelle Konkurrenz* zwischen SEDENA und SEMAR sowie zwischen den regulären Streitkräften und der Präsidentengarde EMP eine robustere Strategiewahl der Zivilen bewirken, da sich das Militär als wenig kohärent darstellt. Diese Variable bietet eher viele Ressourcen und hat damit am meisten Potential für zivile *change agents*, um durch die robuste Strategie der *Gegenmachtbildung* das Militär zu disziplinieren. Hingegen ist die institutionelle Konkurrenz zu den zivilen Polizeikräften ein dauerhafter Anlass, von Eingriffen in die militärische Autonomie oder ihre Rolle in der Inneren Sicherheit abzusehen und bietet deswegen keine Ressourcen.

Die Tatsache, dass sich das Militär seiner derzeit unersetzbaren Rolle in der Inneren Sicherheit bewusst ist und sie diese durch die Übernahme von Polizeiaufgaben zu einer Art „Ersatzpolizei“ ausdehnen konnte, führt bei den *ideellen Faktoren* ebenfalls zu wenigen Ressourcen für die Zivilen. Ebenso steht es um das Rollenverständnis gegenüber Legislative und Judikative, gegenüber denen sich das Militär seit jeher nicht verantwortlich sieht.

Die potentiell stärkste Variable ist das tradierte besondere Verhältnis zum Präsidenten, das auch unter Calderón Bestand hatte und dem Militär eine beinahe bedingungslose Treue auferlegt; durch den fortbestehenden zivil-militärischen „Pakt“ ist dem Präsidenten allerdings ein Abweichen vom Status quo so gut wie unmöglich.

**Tabelle 6: Kontextfaktoren und resultierende Ressourcen für institutionellen Wandel**

Kontextfaktoren	Dimension	Ressourcen
<b>Makrostrukturelle Faktoren</b>	Interne Konflikte und Bedrohungslage	wenige bis keine
	Einfluss der USA und <i>war on drugs</i>	eher wenige
	Einstellung gegenüber der Demokratie	wenige bis keine
<b>Institutionelle Faktoren</b>	Konkurrenz zwischen Militär und zivilen Institutionen der Sicherheit	wenige bis keine
	Konkurrenz zwischen den Institutionen des Militärs	eher viele
<b>Ideelle Faktoren</b>	Rollenverständnis in der Inneren Sicherheit	wenige bis keine
	Rollenverständnis gegenüber Legislative und Judikative	wenige bis keine
	Rollenverständnis gegenüber dem Präsidenten	wenige bis keine

Durch das multidimensionale Konzept der zivilen Kontrolle wird deutlich, dass das Militär die Grenzen des „Paktes“ eindeutig bei seiner institutionellen Autonomie und zunehmend auch in der Inneren Sicherheit gezogen hat und es in den für die Zivilen wichtigsten Sphären der *Politischen Rekrutierung* und der *Public Policy* weiter keine Ausdehnung gesucht hat. Dementsprechend muss die Frage gestellt werden, ob der Präsident während des „Krieges gegen die Drogen“ als *status quo agent* gegenüber dem Militär aufgetreten ist, um sich durch den Schutz ihrer institutionellen Autonomie den Rückhalt einer sehr positiv angesehenen Institution in sehr widrigen Begleitumständen zu sichern.

Für die weitere Analyse wird anhand der von den Zivilen während der Präsidentschaft Calderón eingesetzten Kontrollstrategien untersucht, ob aufgrund der ungünstigen Kontextfaktoren erwartungsgemäß eher schwache Strategien eingesetzt wurden und inwiefern in den unterschiedlichen Teilbereichen versucht wurde, institutionellen Wandel zu forcieren.

## **7. Kontrollstrategien der zivilen Akteure**

Nach der Analyse der Kontextfaktoren für die Durchsetzung ziviler Kontrolle wird im Folgenden anhand von empirischen Fällen aus der Regierungszeit von Felipe Calderón die Strategiewahl der Zivilen betrachtet. Gemäß den bisherigen Erkenntnissen wird erwartet, dass anhand der geringen Ressourcen zivilen Handelns mit höherer Wahrscheinlichkeit wenig robuste Mechanismen eingesetzt wurden und schwächere Strategien zum Zug kamen, um institutionellen Wandel bei den Streitkräften zu fördern.

### **7.1 Zugang zu Informationen über Militäreinsätze**

Im Jahr 2007 erfuhr die mexikanische Verfassung eine Reform bezüglich des Rechts auf Information. In Artikel 6, Absatz I ist seitdem festgeschrieben, dass „jede Information im Besitz einer Behörde, eines Bundesstaates oder eines Bundesorganes“ öffentlich gemacht werden und nach dem Gesetz zur Informationsfreiheit jedem Bürger zur Verfügung gestellt werden muss (Cámara de Diputados 2012: Art. 6; Übersetzung P.H.). Dieses Grundrecht auf Information kann seitdem über das Bundesinstitut für Informationszugang und Datenschutz (*Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*; IFAI) von jedem Bürger eingefordert werden und hat sich mit zunehmendem öffentlichen Interesse an der Strategie im „Krieg gegen die Drogen“ auch als zivilgesellschaftliches Instrument zur Überwachung der Streitkräfte erwiesen.

Die Informationspolitik der Streitkräfte im Kontext mehrerer gleichzeitig ablaufender Militäroperationen ist nach wie vor von einem hohen Maß an Geheimhaltung geprägt, die von den zivilen Autoritäten oftmals geduldet wird. Die Verfassung sieht dabei vor, dass es in „Friedenszeiten“ keiner militärischen Autorität erlaubt ist, „außerhalb der Kastelle, Festungen und Magazine Befehle zu erteilen oder generell Truppen in bewohnten Gebieten zu stationieren oder zu befehligen“; in nicht näher definierten „Ausnahmesituationen“ darf ein Militäreinsatz dabei nur auf Anforderung oder mit Einwilligung des Gouverneurs des jeweiligen Bundesstaates geschehen (Cámara de Diputados 2011: Art. 29 u. 129).

Aufgrund einer Bürgeranfrage forderte der IFAI zu Beginn des Jahres 2012 das Verteidigungsministerium auf, Informationen über die Strategien der Drogenbekämpfung seit 1960

offenzulegen.<sup>49</sup> Im Mai erklärte die SEDENA die „Inexistenz“ derartiger Dokumente; im Oktober 2012 wurde schließlich erklärt, dass trotz einer „ausführlichen Suche“ in den Archiven die angeforderten Dokumente nicht zur Verfügung stünden (SEDENA 2012c: 2, 2012d: 8). Das Ministerium erklärte lediglich, dass die Entsendung von Truppen im Zuge des „Krieges gegen die Drogen“ stets nur auf Bitte der zivilen Behörden stattgefunden habe, konnte dies aber nicht nachweisen. Das Militär sei lediglich „Mithelfer“ (*coadyuvante*) der zivilen Behörden des Bundes, der Staaten oder der Gemeinden und handle nur bei einer Petition dieser Behörden (ebd.). Wie der damalige Gouverneur von Michoacán jüngst erklärte, hatte seine Regierung im Jahr 2006 jedoch weder Militär angefordert noch dem Einsatz zugestimmt (Proceso 2012e: 21). De facto hatte bis ins Jahr 2008 keine der Behörden in den von Militäreinsätzen betroffenen Bundesstaaten Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Sinaloa, Baja California und Zacatecas einen Antrag auf Militärunterstützung gestellt (Proceso 2012e: 21). Es wurde zudem keiner der betroffenen Gouverneure vom Verteidigungsministerium angefragt, bevor Truppen in den Bundesstaat gesandt wurden.

Hierbei zeigt sich, dass einerseits die zivilen Autoritäten, die mitverantwortlich für die Militäreinsätze sind, schwache Strategien der *Duldung* einsetzen und die offensichtlich verfassungswidrigen Militäreinsätze nicht weiter aufklären, was mit ihrer Abhängigkeit vom Militär im „Krieg gegen die Drogen“ erklärt werden kann. Andererseits forciert die Zivilgesellschaft mittels des Grundrechts auf Information und des Instituts für Informationsfreiheit zumindest in Ansätzen eine Strategie der *Überwachung*, was einer robusten Strategie gleichkommt. Durch die Festschreibung des Rechts auf Information in der Verfassung hat sich dadurch eine Möglichkeit für die Zivilen ergeben, in die bisher streng geheim gehaltenen Strategien des Militärs Einsicht zu fordern. Es muss jedoch auch klar konstatiert werden, dass die Geheimhaltung des Militärs sich nicht nennenswert verändert hat; die SEDENA verweigerte zuletzt nachweislich acht Wochen vor dem Ende des Beobachtungszeitraumes Auskunft über Aktionen im „Krieg gegen die Drogen“ (Rodríguez García 2012). Trotzdem könnte die konsequente Nutzung ziviler Kontrollinstitutionen der robusten *Überwachung* gleichkommen, sollte das Militär auf zunehmenden Druck mit einer offeneren Politik reagieren.

---

<sup>49</sup> Angefordert wurden Auskünfte über insgesamt zehn Militäraktionen im Kontext des Kampfes gegen die Drogen seit 1960: (1) *Plan Canador* (1966), (2) *Tarea Cóndor* (1977), (3) *Tarea Marte* (1987), (4) *Tarea Azteca* (1996), (5) *Operación Guardián* (1998), (6) *Directiva Azteca XXI* (2000), (7) *Plan General contra el Narcotráfico Milenio* (2001), (8) *Plan Estratégico de Combate al Narcotráfico* (2004), (9) *Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico* (2007 bis 2012) und (10) die derzeitige Strategie von Felipe Calderón (vgl. Rodríguez García 2012).

## 7.2 Erhöhung des Militärbudgets

Während der Präsidentschaft von Felipe Calderón ist das Budget für das Militär um insgesamt 110 Prozent gestiegen, wobei ein Großteil vor allem für die Löhne und Pensionen von Militärangehörigen verwendet wurde. Bei den Feierlichkeiten anlässlich des „Tages der Streitkräfte“ erklärte Calderón im Februar 2011, dass alle Löhne dabei mehr als verdoppelt wurden. Zudem wurden die Bezüge für Militärs im Ruhestand erhöht, die Witwen von getöteten Soldaten erhalten seitdem eine lebenslange Rente und es wurde ein Förderprogramm für Kinder von Militärs etabliert, das ihre Hochschulbildung vollständig übernimmt (LAHT 2011). In seiner letzten Rede zur Lage der Nation erklärte Calderón zudem, er habe durch die Erhöhung des Soldes die Desertionen senken können: Der Sold der Armee sei während seiner Amtszeit um 117 Prozent, für Marineangehörige sogar um 122 Prozent angestiegen. Die Zahl der Desertionen in beiden Teilmilitären sei von 107.000 unter Fox auf 43.000 in seiner Amtszeit zurückgegangen (zit. nach Proceso 2012d).

Es gibt dabei Anhaltspunkte dafür, dass die SEDENA zuvor direkten Druck auf den Kongress und den Präsidenten ausgeübt hat, um ein höheres Budget zu erhalten, wobei die Erhöhung der Löhne und der Pensionen für Militärs im Vordergrund standen: Der Divisionsgeneral Fermín Rivas García, zugleich Direktor des Institutes für Soziale Sicherheit der Streitkräfte (*Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*; ISS-FAM) forderte im Mai 2007 den Kongress auf, einer geplanten Gesetzesänderung zur Erhöhung der Zuwendungen zuzustimmen (Reforma 2007). In einem internen Dokument aus dem Jahr 2008 wurde zudem festgeschrieben, dass der Ankauf und die Produktion von Waffen Aufgabe der Generaldirektion der Militärindustrie sei. Die vorher nur informelle Autonomie des Militärs beim Ankauf von Waffen wurde damit offiziell als Aufgabe der Streitkräfte festgeschrieben (SEDENA 2008: Art. 66, Sektion VI). Im August 2012 forderte schließlich der Staatssekretär der SEDENA, Carlos Demetrio Gaytán Ochoa, eine erneute Erhöhung des Militärbudgets und mehr Soldaten, um die „Sicherheitsaufgaben“ von Armee und Luftwaffe erfüllen zu können. Seine Intervention sei in diesem Zusammenhang „notwendig“, da „in mehreren Teilen des Landes die Polizei nicht in der Lage ist, die entsprechende Antwort auf die Kriminalität zu geben.“ (Gaytán, zit. nach El Universal 2012b). Gaytán galt zu diesem Zeitpunkt als einer der aussichtsreichsten Anwärter auf die Nachfolge des scheidenden Verteidigungsministers Galván (Proceso 2012b, 2012a).

Bei allen Maßnahmen wie der Erhöhung des Militärbudgets und des Soldes für Marine und Armee ist entscheidend, dass diese staatlichen Mittel nicht in die zivile Polizei investiert wurden. Vonseiten des Militärs ist dabei wiederholt die Aufforderung an Exekutive und Legislative ergangen, ihr Budget deutlich anzuheben, was von den Zivilen auch umgesetzt wurde. Die Regierung Calderón setzte somit häufiger als die Vorgängerregierungen die schwache Strategie der *Beschwichtigung* ein, um sich mit einer deutlichen Erhöhung der Zuwendung die Unterstützung durch das Militär zu sichern. Hierzu hat nicht unwesentlich das Rollenverständnis des Militärs als Hüter der Inneren Sicherheit beigetragen. Die Anwendung robuster Strategien wurde dadurch wie erwartet verhindert und durch gesteigerte finanzielle Zuwendungen kompensiert.

### 7.3 Einweihung eines Denkmals für Soldaten

Zehn Tage vor Ende seiner Amtszeit weihte Calderón ein Denkmal für diejenigen Soldaten ein, die im „Krieg gegen die Drogen“ getötet wurden. Eigens dafür wurde auf dem inmitten der Hauptstadt gelegenen „Marsfeld“ des Militärs ein eigener Platz reserviert, der den Namen „Platz des Dienstes am Vaterland“ (*Plaza al Servicio de la Patria*) erhielt. Darauf wurde ein aus weißem Marmor gefertigtes Denkmal mit den Namen der „Gefallenen“ der Militäraktionen errichtet (La Prensa 2012).

In seiner Rede verglich Calderón die Soldaten von Marine und Armee mit den wichtigsten Persönlichkeiten der Mexikanischen Revolution und erklärte sie zu „Helden der Gegenwart“ (*héroes contemporáneos*). Angesichts der „ansteigenden Kriminalität“ sei es dabei ein „kategorischer Imperativ“ für die Streitkräfte, die „Freiheit, Integrität und Sicherheit der Bürger“ zu verteidigen (Proceso 2012). An die anwesenden Minister der Verteidigung und der Marine gerichtet sagte er:

„Dank Ihnen und Ihrer Mäßigung, Ihrem Mut, Ihrem Ehrgefühl und Ihrem Opfer konnte der mexikanische Staat seine Bedrohungen bewältigen, im Besonderen eine Kriminalität, die in den letzten Jahrzehnten zur größten Bedrohung für die demokratischen Freiheiten und ihre Institutionen geworden ist“ (Calderón, zit. nach La Prensa 2012; Übersetzung P.H.).

Die hierbei von Präsident Calderón eingesetzte Strategie entspricht der wenig robusten Strategie der *Anerkennung*, die dem Status quo dienlich ist und institutionellen Wandel vor allem bei den Vorrechten in der Inneren Sicherheit verhindert. Die während der gesamten

Amtszeit unentwegte Betonung der Rolle des Militärs in der Inneren Sicherheit sowie die Verknüpfung dieser Rolle mit dem „Schutz der demokratischen Institutionen“ zeigt dabei, wie sehr sich der mexikanische Staat inzwischen in Abhängigkeit vom Militär wähnt. Entsprechend wird durch Gesten wie öffentliches Lob und symbolische Wertschätzung für beide Zweige der Streitkräfte etwa in Form des Denkmals und öffentlich zelebrierten Auszeichnungen versucht, das Militär von allzu strenger Kritik an der Strategie und an den demokratischen Entscheidungsträgern abzuhalten. Die anschließende Rede des Verteidigungsministers gestaltete sich dementsprechend: Die Soldaten der Armee stürben „bei der Verteidigung des Rechtsstaates“ und hätten sich damit „zurecht einen Platz im kollektiven Gedächtnis der Nation“ verdient (La Prensa 2012).

#### **7.4 Gesetz zur Militärgerichtsbarkeit**

Die Militärgerichtsbarkeit ist in Mexiko wie gezeigt seit der Anfangszeit des PRI nicht reformiert worden und wurde immer wieder von Analysten als eines der Haupthindernisse zur Etablierung ziviler Kontrolle wahrgenommen. Kristin Bricker vom *Centre for International Governance Innovation* bezeichnete die Rechtsprechung über Militärangehörige dabei als „in völliger Ferne von internationalen Standards“ (Bricker 2011: 6). Der erste große Militäreinsatz unter Calderón, Operation „Conjunto Michoacán“ im gleichnamigen Bundesstaat, wurde bereits nach einem halben Jahr von Menschenrechtsorganisationen kritisiert: Seit der Ankunft des Militärs im Dezember 2006 waren bis Mai 2007 bereits 52 Fälle von Menschenrechtsverletzungen gemeldet worden, die Mordrate war zudem nicht gesunken (La Jornada 2007). Die SEDENA erklärte hierzu 2011 in einer Presseerklärung, dass diese Anschuldigungen von Mitgliedern des Organisierten Verbrechens gemacht würden, um „die Streitkräfte zu diskreditieren und dadurch ihre Operationsfähigkeit einzuschränken.“ (SEDENA, zit. nach El Universal 2012a; Übersetzung P.H.). Trotz insgesamt mehr als 5.000 Untersuchungsverfahren wurden von 2007 bis 2011 nur 38 Soldaten zu meist geringen Strafen verurteilt (LA Times 2012).

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (*Corte Interamericana de Derechos Humanos*; CIDH) hatte Mexiko seit 2009 in insgesamt vier Erlässen aufgefordert, Menschenrechtsverletzungen nicht mehr vor Militärgerichten, sondern unter ziviler Jurisdiktion zu verhandeln. In der Folge entschied der SCJN im Juli 2011, dass die Erlässe des CIDH bindend seien und von der mexikanischen Justiz umgesetzt werden müssen (SCJN

2011). Der Marineminister Saynez erklärte am nächsten Tag, dass diese Entscheidung keinerlei Auswirkungen auf die Strategie haben werde, bevor nicht ein entsprechend angepasstes Gesetz rechtskräftig werde (Proceso 2011).

Präsident Calderón brachte schließlich 2011 einen Änderungsvorschlag der Militärgesetzgebung in den Kongress ein, der allerdings auf scharfe Kritik internationaler Beobachter stieß. Die Menschenrechtsorganisation *Human Rights Watch* (HRW) stellte im April 2012 in einem offenen Brief an den mexikanischen Kongress fest, dass die Vorgaben des CIDH durch das Gesetz nur teilweise umgesetzt würden: Nach Calderóns Gesetzentwurf sollten lediglich die Strafbestände des sogenannten „Verschwindenlassens“ sowie Folter und Vergewaltigung im Zuge von Militäreinsätzen an zivile Gerichte übergeben werden, während extralegale Tötungen weiter der Militärgerichtsbarkeit unterliegen würden (HRW 2012). Im August 2012 schließlich erklärte der Oberste Gerichtshof die zentrale Passage des von Calderón eingebrachten Gesetzes für verfassungswidrig und dass in Zukunft jegliche Verbrechen mit ziviler Beteiligung auch vor zivilen Gerichten verhandelt werden müssen (Gomez Licon 2012).<sup>50</sup> Eine Neuauflage des Gesetzes wurde angemahnt, jedoch während der verbleibenden Amtszeit von Calderón nicht mehr umgesetzt.

In Bezug auf die Militärgerichtsbarkeit sind von den Zivilen erneut schwache Strategien angewandt worden: Die Regierung Calderón versuchte durch ein unvollständiges und vom Obersten Gerichtshof als verfassungswidrig eingestuftes Gesetz, die wesentlichen Vorrechte der Militärgerichtsbarkeit zu schützen und entsprechend die schwache Strategie der *Duldung* anzuwenden, um den Status quo beizubehalten. Dies kann einerseits auf die Kohärenz des Militärs bei Eingriffen in seine Autonomie zurückgeführt werden, die sich in Äußerungen beider Zweige der Streitkräfte zur Militärgerichtsbarkeit und zu Menschenrechtsverletzungen zeigt, zum anderen auf die besondere Beziehung zwischen Präsident und Militär, die Eingriffe in die Militärorganisation seitens der Exekutive verhindert.

## 7.5 Operation „Veracruz Seguro“

Die Operation „Veracruz Seguro“, die seit Dezember 2011 im gleichnamigen Bundesstaat stattfindet, wurde von den zivilen Autoritäten wie der Marine gleichermaßen als erfolgreichste Operation während des „Krieges gegen die Drogen“ aufgefasst. In den Monaten

---

<sup>50</sup> Der für Mexiko zuständige HRW-Beobachter Nik Steinberg bezeichnete die Entscheidung als „wichtigsten Schritt“ zur Beendigung der Militärgerichtsbarkeit (vgl. Gomez Licon 2012).

nach der Stationierung von Marinesoldaten im November 2011 fand dabei eine ganze Reihe von Maßnahmen statt, um dies medial entsprechend darzustellen.

In Veracruz ereigneten sich im September und Oktober 2011 mehrere Massaker mit über 70 Toten, nachdem eine paramilitärische Gruppe mit dem Namen *Matazetas* („Zetas-Töter“) angekündigt hatte, den Bundesstaat vom Einfluss des vorherrschenden kriminellen Organisation *Los Zetas* zu „befreien“ (vgl. HIIK 2012: 59f.). Bis zum Jahresende fanden pro Tag mindestens zehn Morde statt, bis im Dezember 2011 schließlich die Marine mit 5.000 Soldaten einrückte. Die gesamte Polizei der Hafenstadt Veracruz wurde entlassen und das Militär mit Aufgaben der Sicherheit betraut (The Guardian 2011). In der Folge wurde verkündet, dass durch „Veracruz Seguro“ die Mordraten gesenkt worden seien und die Marine die Sicherheit des Bundesstaates wiederhergestellt habe. Ein Jahr nach dem Beginn der Operation verlieh der Gouverneur von Veracruz, Javier Duarte de Ochoa, dem Marineminister in einer öffentlichen Zeremonie vor dem Kongress einen Tapferkeitsorden und dankte ihm für seine Verdienste im „Krieg gegen die Drogen“ (La Jornada 2012a). Für die Hinterbliebenen von verletzten oder getöteten Marinesoldaten der Operation wurde zudem eine zusätzliche finanzielle Entschädigung bewilligt (López-González 2012). Veracruz sei dabei „ein deutliches Beispiel dafür, dass man mit vereinten Kräften das Wohlergehen des Volkes retten könne“ (Duarte, zit. nach La Jornada 2012a; Übersetzung P.H.).

Die angewandten Strategien der Zivilen, zum einen *Anerkennung* durch öffentlichen Dank und zum anderen *Beschwichtigung* durch zusätzliche finanzielle Zuwendungen für Marineangehörige, sind dabei im breiteren Kontext der Militäroperationen in Mexiko zu betrachten. So wurde anhand von Daten des INEGI nachgewiesen, dass von 2006 bis 2010 in den Gebieten mit hoher Militärpräsenz die Mordraten nach der Stationierung von Truppen signifikant angestiegen sind (vgl. J. Moreno 2011).<sup>51</sup> In Ciudad Juárez stieg die Zahl der Morde von knapp 200 auf zeitweise über 450 pro Monat, nachdem die Armee im April 2008 dort stationiert worden war. In der Folge war vielerorts die Forderung erhoben worden, das Militär nicht mehr mit Aufgaben der Inneren Sicherheit zu betrauen. Die öffentliche Darstellung der Operation „Veracruz Seguro“ als Erfolg kann dabei als Versuch gewertet werden, das Ansehen der Streitkräfte sowie der zivilen Behörden zu bessern. Der

---

<sup>51</sup> Damit soll keine Kausalität unterstellt werden; relevant ist in diesem Zusammenhang vielmehr, dass sich das Ansehen der Armee bei Menschenrechtsorganisationen und in Teilen der Presse angesichts der trotz hoher Militärpräsenz gesteigerten Mordraten verschlechtert hat und zudem die Strategie der Regierung offen hinterfragt wurde.

mexikanische Politikwissenschaftler López-Gonzalez schätzte auf Nachfrage des Autors die Medienwirksamkeit der Operation als sehr hoch ein und bestätigte in einer E-Mail die positive Auswirkung für das Image von Regierung und Marine (López-González 2012).

Für die Analyse gestaltet sich der Aspekt entscheidend, dass die Marine im Zuge der Operation „Veracruz Seguro“ eine besondere Wertschätzung durch die Zivilen erfahren hat, nachdem sie bereits bei der Tötung und Verhaftung von hochrangigen Kriminellen mehr Erfolge vorweisen konnte als die SEDENA. Die aufgezeigte Konkurrenzsituation zur Armee durch die scheinbar „erfolgreicher“ operierende SEMAR kann dabei durch gezielte Förderung mit Strategien wie *Anerkennung* und *Beschwichtigung* der robusten Strategie der *Gegenmachtbildung* gleichkommen, bei der ein Zweig der Streitkräfte bevorzugt wird. Anhaltspunkte für diese These finden sich auch in der letzten Rede zur Lage der Nation, bei der Calderón erwähnte, dass „99,1 Prozent der Armee und 95 Prozent der Marinesoldaten“ zur Einhaltung der Menschenrechte in der Lage seien (Calderón, zit. nach Proceso 2012d). Es kann allerdings nicht nachgewiesen werden, dass Calderón dabei die Unterscheidung zwischen den beiden Teilen der Streitkräfte bewusst hervorhob, um Anpassungsdruck zu erzeugen und die institutionelle Konkurrenz zu befördern.

## 8. Auswirkungen auf die Teilbereiche der zivilen Kontrolle

Die von den Zivilen eingesetzten Strategien zur Ausweitung ziviler Kontrolle und der „Durchbrechung“ institutioneller Vorrechte gestalteten sich aufgrund der insgesamt ungünstigen Kontextfaktoren erwartungsgemäß allesamt als schwach. Es wurden jedoch Anzeichen dafür festgestellt, dass mittels der schwachen Strategien *Anerkennung* und *Beschwichtigung* die institutionelle Konkurrenz zwischen Armee und Marine einerseits, sowie zwischen Präsidentengarde und der regulären Armee andererseits befördert wurde. Für die Teilbereiche der zivilen Kontrolle ergibt sich folglich keine Veränderung hin zu mehr ziviler Kontrolle und – wie angenommen – beförderte die Anwendung schwacher Strategien vielmehr den Fortbestand des Status quo; der Einfluss des Militärs in einzelnen Dimensionen wurde sogar noch ausgedehnt.

Die Teilbereiche der *Politischen Rekrutierung* (A) und der *Äußeren Sicherheit* (D) erfuhren dabei wie unter den Vorgängerregierungen keinen institutionellen Wandel. Die militärische Kontrolle über zwei Ministerien und das damit verbundene Vorrecht der doppelten Repräsentation von Militärangehörigen im Kabinett wurden nicht reformiert und entsprechend unterliegt die *Politische Rekrutierung* weiterhin einer *geteilten Souveränität*. Die *Äußere Sicherheit*, die – wie gezeigt werden konnte – zwar einen nachweisbaren Einfluss des Militärs aufweist, jedoch in Mexiko aufgrund des mehr „theoretischen“ Falles der Landesverteidigung ein eher zweitrangiges Feld der zivil-militärischen Beziehungen darstellt, erfuhr ebenfalls keine Veränderung bei der *geteilten Souveränität*.

Im Bereich der *Public Policy* (B) wurde hingegen eine Ausweitung des militärischen Einflusses festgestellt. Während vormals die Bereiche abseits der militärischen Sphäre von den Streitkräften unangetastet blieben, konnte im Kontext des „Krieges gegen die Drogen“ nachgewiesen werden, dass das Militär Einfluss auf das staatliche Budget genommen hat und einerseits öffentlich eine Erhöhung des Budgets gefordert hat, andererseits mehrfach im Kongress dahingehende Lobbyarbeit betrieben hat. Für das Fortbestehen des zivil-militärischen „Paktes“, der den Teilbereich zuvor klar als von Zivilen dominiert vorsah, hat dies signifikante Konsequenzen.

Bei den Teilbereichen der *Inneren Sicherheit* (C) sowie der *Militärorganisation* (E) haben sich während des Beobachtungszeitraums keine Versuche zur „Durchbrechung“, sondern im Gegenteil eine Stärkung der institutionellen Vorrechte des Militärs gezeigt. Entscheidend ist dabei der Rollenwandel des Militärs in der Inneren Sicherheit: Durch den ausge-

dehnten Militäreinsatz im Inneren und die schwachen zivilen Sicherheitsorgane konnte das Militär sich in einigen Regionen zu einer „Ersatzpolizei“ etablieren und sowohl hochrangige Posten des Sicherheitssektors in mehr als der Hälfte der Bundesstaaten als auch die Polizeifunktionen in einzelnen Städten und Regionen übernehmen. Dabei wurde diese Rollenausweitung von den Zivilen zum einen nicht eingeschränkt, zum anderen aktiv als „Notwendigkeit“ im „Krieg gegen die Drogen“ befördert, wodurch die *geteilte Souveränität* in der Inneren Sicherheit weiter besteht, der Grad der zivilen Kontrolle jedoch signifikant gesunken ist: De facto ist das Militär in der Durchführung von Militäroperationen in hohem Maße autonom geworden und die Kontrollmechanismen der Zivilen haben sich bei den Militäroperationen als schwach erwiesen. Ebenso verhält es sich mit der *Militärorganisation*, bei der die Vorrechte wie die Militärgerichtsbarkeit nicht abgeschafft, sondern im Gegenteil durch Strategien der *Duldung* wie der Einbringung von unvollständigen Gesetzen beibehalten wurden. Des Weiteren wurde durch Maßnahmen der Exekutive und aktive Einflussnahme einzelner Generäle auf den Kongress das Militärbudget deutlich angehoben und mittels weiterer Zuwendungen im Sinne der *Beschwichtigung* gestärkt. Für beide Teilbereiche ließ sich jedoch die gezielte Bevorzugung einzelner Militärzweige feststellen, die zumindest ansatzweise auf eine Strategie der *Gegenmachtbildung* hindeutet, die allerdings wiederum durch die schwachen Strategien *Anerkennung* und *Beschwichtigung* ausgeübt wurde.

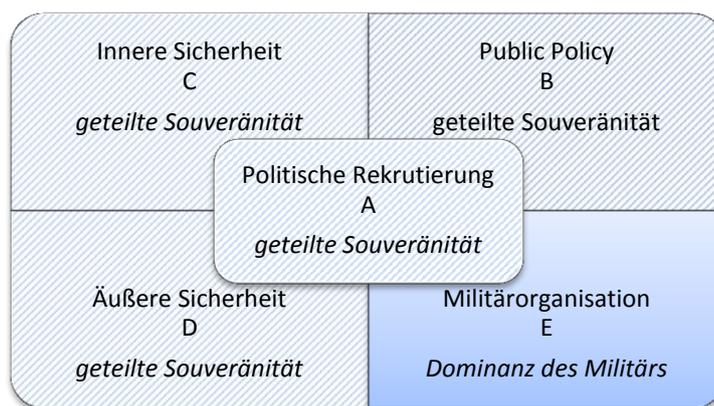
**Tabelle 7: Kontrollstrategien der Zivilen und Auswirkung auf Teilbereiche**

Maßnahme	Strategie	Robustheit	Betroffene Teilbereiche
<b>Zugang zu Informationen über Militäreinsätze</b>	<i>Duldung</i>	schwach	(C) Innere Sicherheit (E) Militärorganisation
<b>Erhöhung des Militärbudgets</b>	<i>Beschwichtigung</i>	schwach	(B) Public Policy (E) Militärorganisation
<b>Einweihung eines Denkmals</b>	<i>Anerkennung</i>	schwach	(C) Innere Sicherheit (E) Militärorganisation
<b>Gesetz zur Militärgerichtsbarkeit</b>	<i>Duldung</i>	schwach	(E) Militärorganisation
<b>Operation „Veracruz Seguro“</b>	<i>Anerkennung</i>	schwach	(C) Innere Sicherheit
	<i>Beschwichtigung</i> ( <i>Gegenmachtbildung</i> )	schwach (robust)	(E) Militärorganisation

Ein dominanter Einflussfaktor war dabei die *makrostrukturelle Variable* der Perzeption einer Bedrohungslage für den Staat durch das Organisierte Verbrechen, die sich aus der die

gesamte Region betreffenden Strategie der USA ableitet, einen „Krieg“ in den Transit- und Herstellungsländern von Drogen zu führen und damit auch ausgedehnte Militäreinsätze begünstigt. Dies hat sich zudem entscheidend auf die *ideelle Variable* des Rollenverständnisses der Streitkräfte in der Inneren Sicherheit ausgewirkt, die sich seit den 1990er Jahren und vor allem seit der zunehmenden Eskalation des Konfliktes mit dem Organisierten Verbrechen verstärkt hat. Die potentiell einflussreichste *institutionelle Variable* der Konkurrenz zwischen insgesamt drei Teilgliedern der Streitkräfte konnte dabei nur in geringem Maße von den Zivilen genutzt werden, jedoch birgt diese Konstellation für zukünftige Bestrebungen zur Ausweitung ziviler Kontrolle am meisten Ressourcen. Die Schwäche der zivilen Institutionen der Sicherheit lässt kaum Möglichkeiten zur Ausweitung ziviler Kontrolle zu und solange eine grundlegende Reform des zivilen Sicherheitsapparates ausbleibt, stellt das Militär dementsprechend die *ultima ratio* in der Inneren Sicherheit dar.

Abbildung 11: Zivile Kontrolle in Mexiko, Ende 2012



Zusammenfassend kann postuliert werden, dass die insgesamt für zivile Kontrolle ungünstigen Kontextfaktoren, von denen nur die aus der Zeit des PRI tradierte institutionelle Konkurrenz Ressourcen für gezielten institutionellen Wandel zur Verfügung stellt, erwartungsgemäß zu schwachen Strategien der Zivilen geführt haben. Dabei kam es mehrfach zur Intervention des Militärs auf die Verteilung des staatlichen Budgets, was für den Teilbereich *Public Policy* die vorherige Dominanz der Zivilen unterminiert und eine *geteilte Souveränität* bedingt hat. Ebenso ist eine Ausweitung des militärischen Einflusses in der Inneren Sicherheit und in militärischen Angelegenheiten zu konstatieren, die jedoch die zuvor bestehende *geteilte Souveränität* bei der Inneren Sicherheit (noch) nicht durch eine völlige Dominanz der Streitkräfte abgelöst hat. Dabei erweist sich die *ideelle Variable* des besonderen Verhältnisses zwischen Militär und Exekutive als starke Konstante, die zwar den Bereich der *Politischen Rekrutierung*, jedoch nicht die *Public Policy* von einer Aus-

dehnung des militärischen Einflusses bewahrt hat. Mit dem „Krieg gegen die Drogen“ ist die Balance des zivil-militärischen „Paktes“ somit klar aus dem Gleichgewicht geraten, sollte das Militär weiter seine Rolle dauerhaft als Ersatz der Polizeikräfte in der Inneren Sicherheit sehen, seinen neuerlichen Einfluss auf das staatliche Budget beibehalten und sich Konflikte mit den Zivilen um die Entscheidungsgewalt in diesen Teilbereichen verschärfen.

## 9 Fazit und Ausblick

Im letzten Kapitel werden die Erkenntnisse des empirischen Teils und daraus folgende Rückschlüsse auf die verwendete Theorie der zivilen Kontrolle zusammengefasst. Den Abschluss bildet ein Ausblick in Bezug auf die weitere Forschung sowie das Fallbeispiel.

### 9.1 Theoretische Erkenntnisse

Die Fragestellung für den theoretischen Teil lautete

*Wie muss ein Konzept der zivil-militärischen Beziehungen gestaltet sein, das Veränderungen der zivilen Kontrolle „messbar“ macht?*

Die Analyse zur Theoriebildung der zivilen Kontrolle in jungen Demokratien zeigte bisherige Modelle und ihre Schwächen auf sowie einen allgemeinen Konsens darüber, dass sich Militärs in jungen Demokratien oftmals institutionelle Vorrechte sichern konnten und die zivilen Autoritäten an einer Durchbrechung dieser Vorrechte interessiert sind. Die existierenden Modelle ließen jedoch weder Aussagen darüber zu, welche Strategien zur Durchbrechung wann Zivile zur Durchbrechung einsetzen noch darüber, welche Faktoren die Strategiewahl der Zivilen positiv oder negativ beeinflussen können. Des Weiteren wurde deutlich, dass in der Forschung inzwischen zwar allgemein Konsens darüber besteht, dass sich zivile Kontrolle als Kontinuum der Machtverteilung zwischen den Zivilen und dem Militär darstellt, jedoch dies bisher – bis auf Ansätze – nicht operationalisierbar gemacht wurde. Zudem wurde die Mehrdimensionalität ziviler Kontrolle nach unterschiedlichen Entscheidungsebenen zwar anerkannt, ein Konsens darüber, welche Teilbereiche zivile Kontrolle umfasst, jedoch nicht ausgearbeitet. Die Anwendung des Modells von Croissant u. a. (2011) ließ klare Aussagen über die zivile Kontrolle wie auch ihre Kontextfaktoren zu, die im Folgenden zusammengefasst werden.

### 9.1.1 Zivile Kontrolle

Durch das gewählte Forschungsdesign eines mehrdimensionalen Verständnisses von ziviler Kontrolle nach Croissant u. a. (2010) konnten solide Aussagen darüber getroffen werden, welche Bereiche der zivil-militärischen Beziehungen aufgrund von Pfadabhängigkeiten von militärischem Einfluss geprägt sind. Zudem ermöglichte die Auffassung von ziviler Kontrolle als Kontinuum zwischen *Dominanz der Zivilen*, *geteilter Autorität* und *Dominanz des Militärs* in den einzelnen Teilbereichen eine aussagekräftige Gradierung des Einflusses der Streitkräfte. Darauf aufbauend konnte ermittelt werden, wie sich die zivile Kontrolle zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellte und sich über den Beobachtungszeitraum verändert hat. Für das Fallbeispiel konnte somit anschaulich gemacht werden, dass im Bereich (A) *Politische Rekrutierung* eine relative Dominanz der Zivilen tradiert ist, die zwar durch die Repräsentation zweier Militärs im Kabinett abgeschwächt wird, jedoch zu keinem Zeitpunkt eine *contestation* im Sinne einer forcierten Rollenausweitung vonseiten des Militärs erfahren hat. Hingegen konnte die Dominanz des Militärs im Bereich (E) *Militärorganisation* nachgewiesen werden, was dem in der Forschung allgemein akzeptierten Bild eines zivil-militärischen „Paktes“ mit klar verteilten Einflussbereichen in Mexiko entspricht. Die Bereiche (C) *Innere Sicherheit* und (D) *Äußere Sicherheit* unterlagen stets einer *geteilten Souveränität*, wobei jedoch wie gezeigt durch die fortschreitende Intensivierung des „Krieges gegen die Drogen“ eine Ausdehnung des militärischen Einflusses in der Inneren Sicherheit stattgefunden hat. Für den Bereich (B) *Public Policy* konnte anhand des Modells gezeigt werden, dass das Militär in Abwesenheit eines durchsetzungsfähigen Kongresses und eines Präsidenten, der vielmehr als *status quo agent* denn als *change agent* agierte, seinen Einfluss auf diesen vorher zivil dominierten Bereich ausdehnen konnte.

### 9.1.2 Kontextfaktoren zur Etablierung ziviler Kontrolle

Um eine Veränderung des Grades ziviler Kontrolle bestimmen zu können, konnten anhand der Theorie von Croissant u. a. (2011) zum einen die Pfadabhängigkeiten ziviler Kontrolle festgestellt werden, die in Mexiko bis in die Anfangsphase des autoritären Regimes zurückreichen, des Weiteren wurde gemäß der Theorie von der Prämisse ausgegangen, dass zivile *change agents* notwendig sind, um die Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen. Dabei offerierte der Ansatz ein Set von Strategien unterschiedlicher Robustheit, die von makrostrukturellen, institutionellen und ideellen Kontextfaktoren begünstigt oder negativ beein-

flusst werden. Die untersuchten Variablen innerhalb des makrostrukturellen, institutionellen und ideellen Kontextes führten zu drei zentralen Erkenntnissen:

- (1) Auch fernab von essentiellen inneren oder äußeren Bedrohungen für das Staatswesen können sich der regionale Kontext und Konflikte im Inneren als entscheidende Variablen gestalten, die sich negativ auf die Etablierung ziviler Kontrolle auswirken.
- (2) Eine geringe institutionelle Kohäsion und eine daraus resultierende Konkurrenzsituation bei den Streitkräften bietet zwar Ressourcen für zivile *change agents*, die jedoch durch einen schwachen zivilen Sicherheitssektor relativiert werden können.
- (3) Eine Veränderung des Rollenverständnis der Streitkräfte gestaltet sich als sehr einflussreiche Variable, wobei einerseits das Rollenverständnis gegenüber den Verfassungsorganen, andererseits ein Wandel des Rollenverständnis in der Inneren Sicherheit von der Makrorolle des *fire fighter* zur Rolle des *police officer* signifikante Auswirkungen auf das „legitime und akzeptierte Verhalten“ auslösen kann.

Die Analyse der von den Zivilen eingesetzten Strategien bestätigte dabei die Grundannahme, dass für institutionellen Wandel ungünstige Kontextfaktoren in der Folge lediglich die Anwendung schwacher Strategien erlauben. Dabei ermöglichte das gewählte Konzept klare Aussagen darüber, dass sich die Exekutive während des Beobachtungszeitraumes mehr als *status quo agent* denn als *change agent* verhielt und die Initiative zu institutionellem Wandel von der Zivilgesellschaft und den durch sie aktivierten Kontrollinstitutionen wie dem Obersten Gerichtshof und dem Bundesinstitut für Informationszugang und Datenschutz ausging. Somit kann trotz einer dahingehend schwachen Exekutive und einer Legislative mit wenigen Kompetenzen hinsichtlich der Militärpolitik bei den zivil-militärischen Beziehungen ein Wandel ermöglicht werden, sofern ein starker gesellschaftlicher Wille zur „Durchbrechung“ der Vorrechte des Militärs und seiner forcierten Überwachung vorherrschen.

## 9.2 Empirische Erkenntnisse

Die Fragestellung für den empirischen Teil lautete:

*Wie haben sich die zivil-militärischen Beziehungen in Mexiko bis zur Amtszeit von Präsident Felipe Calderón dargestellt und wie hat sich die zivile Kontrolle seitdem verändert?*

Im Rahmen der empirischen Untersuchung konnte klar gezeigt werden, dass institutionelle Vorrechte des Militärs auch nach der Transition die zivile Kontrolle in Mexiko einschränken. Der von Felipe Calderón ausgerufene „Krieg gegen die Drogen“ und die sich stets verstärkende Einbindung der Streitkräfte in Aufgaben der Inneren Sicherheit haben dabei einen vorher latenten Konflikt eskalieren lassen und offenkundig gemacht, wie schwach der mexikanische Staat angesichts weitverbreiteter Korruption und Ineffektivität im zivilen Sicherheitssektor ist. Das Militär wurde in der Folge aufgrund seiner hohen Reputation und der gestiegenen Kampfkraft des Organisierten Verbrechens als dauerhafter Machtfaktor in der Inneren Sicherheit etabliert. Dabei lässt der beinahe unbeeinträchtigte Fluss illegaler Drogen in die USA, die daraus resultierenden enormen Geldmittel für die kriminellen Organisationen sowie die in der ganzen Region forcierte militärische Herangehensweise in absehbarer Zeit keine Entschärfung der Situation erwarten. Eine grundlegende Reform des Sicherheitssektors ist in Mexiko ebenso unerlässlich wie eine Initiative der Politik zum Schutz der Bevölkerung, die über bloße Militärpräsenz hinausgeht.

Wie gezeigt stellt sich die zivile Kontrolle in Mexiko als wenig umfassend dar, die Analyse hat jedoch ebenfalls verdeutlicht, dass sich die Strategien der Zivilen zur Ausweitung ziviler Kontrolle durchweg als schwach erwiesen. Insofern stellt die Ausgestaltung der zivil-militärischen Beziehungen eine schwere Hypothek für jede nachfolgende Regierung dar, da weitere Pfadabhängigkeiten durch den „Krieg gegen die Drogen“ generiert wurden, die sich für eine Ausweitung des militärischen Einflusses vorteilhaft gestalten. Die damit verbundenen schwachen Strategien der Anerkennung, Duldung und Beschwichtigung haben in Verbindung mit dem beinahe unverändert hohen Ansehen der Streitkräfte in der Bevölkerung den Weg bereitet für ein weiterhin ausgedehntes Engagement der Streitkräfte und eine zunehmende Mitbestimmung in der Inneren Sicherheit wie auch Tendenzen zur Einflussnahme auf das Staatsbudget.

Durch den „Krieg gegen die Drogen“ hat sich das traditionelle Abhängigkeitsverhältnis zwischen Präsidenten und Militär somit verstärkt. Während das Militär einerseits seine traditionelle Unterordnung gegenüber dem Präsidenten bedingungslos fortgeführt hat, ist andererseits auf den Ebenen unterhalb der Exekutive eine Machtverschiebung zu konstatieren: Das Militär hat während der Amtszeit von Felipe Calderón die teilweise oder vollständige Kontrolle über zivile Institutionen wie die Polizei übernommen und ohne Kontrolle durch den Kongress agiert. In Bezug auf die Drogenkriminalität hat der Staat dabei selbst den Krieg erklärt und das Militär mit der Absicht eingesetzt, schnelle Erfolge zu erzielen und diese politisch zu nutzen. Jedoch hat sich seitdem eine Spirale in Gang gesetzt, die wie das Beispiel Veracruz zeigt, die Abhängigkeit stets weiter steigert. Statt eine grundlegende Reform der Polizei und des Justizwesens zu forcieren, wurde und wird der Drogenschmuggel als militärisches zu lösendes Problem definiert und entsprechend angegangen. Dies passiert einerseits zulasten der Demokratie und andererseits unter weitverbreiteter Missachtung der Menschenrechte. Das Militär sitzt insofern an den „Nahtstellen“ der Demokratisierung: Alle identifizierten Probleme Mexikos wie der schwache Rechtsstaat und vor allem die öffentliche Sicherheit sind schleichend zu Verantwortungsbereichen einer durchweg undemokratischen Institution geworden. Dies kann die mit der Abwahl des PRI im Jahr 2000 eingeleitete Demokratisierung nicht unterstützen und sie teilweise sogar revidieren, sollte der Trend zur Ausdehnung der Rolle der Streitkräfte weiter anhalten.

### 9.3 Ausblick

Für die weitere Forschung sind vor allem zwei Aspekte von entscheidender Bedeutung: Da sich in Mexiko die Exekutive als *status quo agent* dargestellt hat und Legislative wie Judikative kaum Einflussmöglichkeiten auf institutionellen Wandel bei den Streitkräften besitzen, sollten zum einen der Einfluss zivilgesellschaftlichen Engagements in Form verschiedener mexikanischer NGOs sowie der inzwischen zahlenmäßig stark angewachsenen Friedensbewegung untersucht werden. Zum anderen sollte der Einfluss von internationalen NGOs wie Menschenrechtsorganisationen und des Interamerikanischen Gerichtshofes untersucht werden, die jeweils potentiell starke Impulse für eine „Durchbrechung“ der mexikanischen Streitkräfte in Bezug auf die Militärgerichtsbarkeit und die Entmilitarisierung der Inneren Sicherheit geben.

Im Kontext der innerstaatlichen Konflikte in Lateinamerika zeigt das Beispiel Mexiko deutlich, wie ein anscheinend kontrolliertes Militär durch neue Missionen im „Krieg gegen die Drogen“ mehr Autonomie erlangen konnte und die nachhaltige Transition zur Demokratie auf absehbare Zeit erschwert. Für die Staaten der Region, die sich in der Phase der Konsolidierung ihrer Demokratie befinden, zeigt das Beispiel Mexiko, wie das „zur Seite getretene“ Militär durch den „Krieg gegen die Drogen“ politischen Einfluss zurückerhalten kann.

Es sind daher essentielle Veränderungen in den zivil-militärischen Beziehungen vonnöten, um die zivile Suprematie in Zukunft zu gewährleisten. Ein unerlässlicher erster Schritt wäre dabei die Etablierung von zivilen Kontrollinstanzen über das Militär: Nach Art des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages könnte eine zivile Kontrollinstanz in enger Zusammenarbeit mit dem Parlament den Reformdruck auf das Militär erhöhen. Dieser Posten ist speziell für die parlamentarische Kontrolle über das Militär geschaffen und berichtet in einem jährlich erscheinenden Wehrbericht über Entwicklungen in der Armee. Nach dem deutschen Wehrstrafgesetz ist es dabei jedem einzelnen Soldaten erlaubt, sich direkt an den Wehrbeauftragten zu wenden, ohne dafür den üblichen Dienstweg gehen zu müssen. Auch darf ein Soldat für eine derartige Konsultation weder dienstlich gemäßregelt noch benachteiligt werden (BMJ 2012). Ein derartiges Amt könnte ein erster Schritt zu einer verstärkten zivilen Kontrolle auch in Mexiko sein, die sich angesichts der steigenden Zahl von Menschenrechtsverletzungen als Herausforderung nicht nur für die Politik, sondern für die Gesellschaft als Ganzes erweist.

Für die Gestaltung der zukünftigen zivil-militärischen Beziehungen könnte sich zudem die Rückkehr des PRI an die Macht als entscheidender Richtungswechsel erweisen, der auch aufgrund des Versprechens einer grundlegenden Reform der Strategie gegen die Kriminalität die Wahlen im Jahr 2012 gewann. Die Begleitumstände der Amtseinführung von Calderóns Nachfolger Enrique Peña Nieto im Dezember 2012 lassen indes für die Zukunft keine Veränderung der zivilen Kontrolle erwarten: Erneut war es die Präsidentengarde, die sich vor dem Parlament Straßenschlachten mit Demonstranten lieferte und die Amtseinführung absicherte (Rueda 2012). Für die Fortsetzung des „Krieges gegen die Drogen“ soll der Einsatz des Militärs weiter der entscheidende Stützpfiler bleiben: Wenige Tage nach seiner Wahl verkündete Peña den Aufbau einer bundesweiten Gendarmerie, die als „eine militarisierte Truppe unter ziviler Kontrolle“ (A. Serrano 2012) den 50.000 Soldaten assistieren soll. Die weiterhin beinahe durchweg militärische Antwort auf die ideologischen und

sozioökonomischen Probleme des Landes sowie auf die überregionale Herausforderung des Drogenhandels kann dabei dazu führen, dass demokratische Prozesse vernachlässigt werden und sich eine politische Kultur der Repression tradiert. Unter diesem Aspekt mag ein *modus vivendi* mit den kriminellen Organisationen, bei denen die Gewalt von Seiten der Kriminellen gesenkt und Verhandlungen mit dem Staat geführt werden würden, langfristig gesehen eine bessere Option darstellen als die stete Ausweitung des militärischen Einflusses.

## 10 Literaturverzeichnis

Alle Internetquellen wurden zuletzt am 18. Januar 2013 abgerufen. Dokumente des Verteidigungsministeriums SEDENA sowie Artikel aus mexikanischen Zeitungen sind zudem auf einer CD-ROM beigefügt.

Aguilar, Rubén/Castañeda, Jorge G. (2009): *El Narco. La Guerra Fallida*, Mexico D.F.: Punto de Lectura.

Alejandro Medellín, Jorge (2002): *Apertura del Ejército para rendir cuentas*, El Universal 30.12.2002. URL: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=92088&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=92088&tabla=nacion).

Amnesty International (2001): *Jose Francisco Gallardo Rodriguez, Rodolfo Montiel Flores, Teodoro Cabrera Garcia*, Amnesty International Deutschland. URL: <http://www.amnesty.de/umleitung/2001/deu11/004?lang=de%26mimetype%3dtext%2fhtml>.

Anaya, Federico (2000): *Past, Present and Future of the Armed Forces*, in: Ledesma Aronete, Ernesto/Castro Soto, Gustavo/Tedford, Lewis [Hrsg.]: *Always Near, Always Far. The Armed Forces in México*, Mexico D.F.: CIEPAC/Cencos, S. 3 - 20.

AP (2006): *Mexico's president takes office amid fistfights*, nbcnews.com, 01.12.2006. URL: [http://www.msnbc.msn.com/id/15981920/ns/world\\_newsamericas/t/mexicos-president-takes-office-amid-fistfights/#.UOQyuqw5624](http://www.msnbc.msn.com/id/15981920/ns/world_newsamericas/t/mexicos-president-takes-office-amid-fistfights/#.UOQyuqw5624).

Arzt, Sigrid (2001): *The Shaping of Mexico's Civil-Military Relations under the Fox Administration in Light of the Law Enforcement Challenges*, Miami: School of International Studies. URL: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/ArztSigrid.pdf>.

Arzt, Sigrid (2011): *Democracia, Seguridad y Militares en México*, Miami: UMI Publishing.

Astorga, Luis (2007): *Seguridad, traficantes y militares: El poder y la sombra*, Mexico D.F.: Tusquets.

Astorga, Luis/Shirk, David A. (2010): *Drug Trafficking Organizations and Counter- Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, Washington: USMEX.

ATF (2010): *Project Gunrunner. A Cartel Focused Strategy*, Washington D.C.: ATF. URL: [http://msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/Cartel\\_Strategy.pdf](http://msnbcmedia.msn.com/i/msnbc/sections/news/Cartel_Strategy.pdf).

Bacevich, Andrew J. (1998): *Absent history: A comment on Dauber, Desch, and Feaver*, in: *Armed Forces & Society* 24 (3), S. 447–453.

- Baker, Rodger (2008): *The Big Business of Organized Crime in Mexico*, stratfor.com, 13.02.2008. URL: [http://www.stratfor.com/weekly/big\\_business\\_organized\\_crime\\_mexico](http://www.stratfor.com/weekly/big_business_organized_crime_mexico).
- BBC (2005): *Fox promete guerra contra narcos*, bbc.com, 22.01.2005. URL: [http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4197000/4197315.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_4197000/4197315.stm).
- BBC (2011): *Mexico updates four years of drug war deaths to 34,612*, bbc.com, 13.01.2011. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-12177875>.
- Beittel, June S. (2011): *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence*. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>.
- Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T. (2012): *Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices*, in: Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T. [Hrsg.]: *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, i.E. URL: [www.prio.no/utility/Download.ashx?x=71](http://www.prio.no/utility/Download.ashx?x=71).
- Bland, Douglas L. (1999): *A Unified Theory Of Civil-Military Relations*, in: *Armed Forces & Society* 26 (1), S. 7-26.
- BMJ (2012): *WBeauftrG - Einzelnorm - § 7 Eingaberecht des Soldaten*, bmj.de. URL: ([http://www.gesetze-im-internet.de/wehrbbtg/\\_7.html](http://www.gesetze-im-internet.de/wehrbbtg/_7.html)).
- Braig, Marianne/Müller, Markus-Michael (2008): *Das politische System Mexikos*, in: Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan [Hrsg.]: *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 389-416.
- Bricker, Kristin (2011): *Military Justice and Impunity in Mexico's Drug War*, SSR Issue Papers: No. 3. URL: <http://www.cigionline.org/publications/2011/9/military-justice-and-impunity-mexicos-drug-war>.
- Bruneau, Thomas (2006): *Introduction*, in: Bruneau, Thomas C./Tollefson, Scott D. [Hrsg.]: *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, Austin: University of Texas Press, S. 1-14.
- Bruneau, Thomas/Goetze, Richard B. (2006): *Ministries of Defense and Democratic Control*, in: Bruneau, Thomas/ Tollefson, Scott D. [Hrsg.]: *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, Austin: University of Texas Press, S. 71-100.
- BTI (2006): *Country Report Mexico*. URL: <http://bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/109.0.html>.
- BTI (2012a): *BTI 2012 - Mexico Country Report*. URL: <http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Mexico.pdf>
- BTI (2012b): *Methodik*. URL: [http://www.bti-project.de/uploads/tx\\_jpddownloads/Methodik.pdf](http://www.bti-project.de/uploads/tx_jpddownloads/Methodik.pdf).
- Calderón, Felipe (2010): *Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa* [http://www.youtube.com/watch?v=X1P40C7oRG4&feature=youtube\\_gdata\\_player](http://www.youtube.com/watch?v=X1P40C7oRG4&feature=youtube_gdata_player).

- Cámara de Diputados (2011): *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Cámara de Diputados (2012): *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.
- Camp, Roderic Ai (1999): *Militarizing Mexico. Where is the Officer Corps going?* Policy Paper on the Americas. URL: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/966/1/Militarizing%20Mexico%20Where%20is%20the%20Officer%20Corps%20Going.pdf?1>.
- Camp, Roderic Ai (2004a): *The Mexican Armed Forces: Marching to a Democratic Tune?* In: Middlebrook, Kevin J. [Hrsg.]: *Dilemmas of Political Change in Mexico*, London: Institute of Latin American Studies, S. 353-372.
- Camp, Roderic Ai (2004b): *Civil Military Relations: Charting a New Direction?* CSIS Hemisphere Focus XII (12), S. 1-7.
- Camp, Roderic Ai (2005): *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Westport: Praeger Publishers.
- Camp, Roderic Ai (2010): *Armed Forces and Drugs: Public Perceptions and Institutional Challenges*, in: Olson, Eric L./Shirk, David A./Selee, Andrew [Hrsg.]: *Shared Responsibility. US - Mexico Policy Options for confronting organized crime*, San Diego: Trans-Border Institute, S. 291–326.
- Carrasco Araizaga, Jorge (2010): *Al amparo castrense*, in: Castañeda, Rafael Rodríguez [Hrsg.]: *Los Generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, Mexico D.F.: Editorial Planeta, S. 20-66.
- Carrasco Araizaga, Jorge (2011): *La simulación castrense*, Proceso 1789, S 20-22.
- Carrasco Araizaga, Jorge (2012a): *El Ejército, el gran perdedor en la guerra contra el narcotráfico*, proceso.com.mx, 19.05.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=308105>.
- Carrasco Araizaga, Jorge (2012b): *México seriamente amenazado por el narco: Galván*, proceso.com.mx, 09.02.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=297790>.
- Carrasco Araizaga, Jorge (2012c): *Contra el narco, la improvisación desastrosa*, proceso.com.mx, 24.11.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=326002>.
- Castañeda, Jorge G. (2007): *Mexico Goes to War*, Newsweek 149 (22), S. 31-34.
- Castañeda, Jorge G. (2011): *The Drug War's Impact on Mexico*, Cato Institute, cato.org. URL: <http://www.cato.org/multimedia/cato-video/drug-wars-impact-mexico>.
- Castañeda, Jorge G./Aguilar, Ruben (2012): *La guerra antinarco, el gran fracaso de Calderón*, proceso.com.mx. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=322831>.
- Cedillo, Juan Alberto (2012): *Los narcoblindados*, proceso.com.mx. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=310970>.

- CIDENA (2011): *ENCUESTA DE CIUDADANÍA, DEMOCRACIA Y NARCOVIOLENCIA (CIDENA, 2011)*, CEGI/CASEDE. URL: [http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/OCO-IM/pdf/Encuesta%20CIDENA%202011\\_vF.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/Encuesta%20CIDENA%202011_vF.pdf)
- CNN (2011): *Mexican troops replace police in half a state that borders Texas*, cnn.com, 25.07.2011. URL: [http://articles.cnn.com/2011-06-25/world/mexico.tamaulipas.troops\\_1\\_drug-cartel-gulf-cartel-leader-mexican-troops?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2011-06-25/world/mexico.tamaulipas.troops_1_drug-cartel-gulf-cartel-leader-mexican-troops?_s=PM:WORLD).
- Cook, Colleen W. (2008): *Mexico's Drug Cartels*, CRS Report for Congress. URL: <http://wlstorage.net/file/crs/RL34215.pdf>.
- CPJ (2012a): *Journalists Killed in 2010 - Committee to Protect Journalists*. URL: <http://www.cpj.org/killed/2010/>.
- CPJ (2012b): *Journalists Killed in 2011 - Committee to Protect Journalists*. URL: <http://www.cpj.org/killed/2011/>.
- Croissant, Aurel/Kühn, David (2011): *Militär und Zivile Politik*. München: Oldenbourg Verlag.
- Croissant, Aurel u.a. (2011): *Theorizing civilian control of the military in emerging democracies*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* (2011) 5, S. 75-98.
- Croissant, Aurel u.a. (2010): *Beyond the fallacy of coup-ism: conceptualizing civilian control of the military in emerging democracies*, in: *Democratization* 17 (5), S. 950-975.
- Dahm, Georg/Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger (2002): *Völkerrecht*, Band 1, Berlin: de Gruyter.
- Daly, Catherine/Heinle, Kimberly/Shirk, David A. (2012): *Armed with Impunity. Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico*, San Diego: Trans-Border Institute. URL: [http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/07/12\\_07\\_31\\_armed-with-impunity.pdf](http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/07/12_07_31_armed-with-impunity.pdf).
- DEA (1997): *DEA - Publications - Congressional Testimony - Mexico and the Southwest Border Initiative*. URL: [http://www.fas.org/irp/congress/1997\\_hr/s970312c.htm](http://www.fas.org/irp/congress/1997_hr/s970312c.htm).
- Deare, Craig A. (2000): *Mexico's Search for a New Military Identity*, Joint Forces Quarterly (Autumn). URL: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a524802.pdf>.
- Desch, Michael C. (1999): *Civilian Control of the Military. The changing security environment*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry J./Plattner, Marc F., [Hrsg.] (1993): *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry J./Plattner, Marc F. (1996): *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Díez, Jordi (2008): *Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico*, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 24(1): S. 113-145.

- Díez, Jordi/Nicholls, Ian (2006): *The Mexican Armed Forces in Transition*, Carlisle, PA: US Army War College.
- Doyle, Kate (2004): *The Blind Man and the Elephant: Reporting on the Mexican military*, Washington, D.C.: National Security Archive.
- Dudley, Steven (2011): *Uptick in Mexico ,Confrontation‘ Deaths Strikes Disturbing Pattern*, insightcrime.org, 24.08.2011. URL: <http://www.insightcrime.org/investigations/uptick-in-confrontation-deaths-strikes-familiar-pattern>.
- Durell-Young, Thomas (2006): *Military Professionalism in a Democracy*, in: Bruneau, Thomas C./Tollefson, Scott D. [Hrsg.]: *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, Austin: University of Texas Press, S. 17-33.
- Dziedzic, Michael Joseph (1986): *The essence of decision in a hegemonic regime: The case of Mexico’s acquisition of a supersonic fighter*, Austin: University of Texas Press.
- El Heraldo (2012): *Ejército está en crisis: general*, El Heraldo de Chiapas. URL: <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2513259.htm>.
- El Universal (2010): *Aparecen más narcomantas en Tamaulipas*, eluniversal.com.mx, 09.03.2010. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/664716.html>.
- El Universal (2011a): *EU entrega 3 ,Black Hawk‘ a la Marina*, eluniversal.com.mx, 15.09.2011. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188985.html?pDesc=1,1,22&type=top&File=newsmllmmd.1b5b033a06ea12570736e0c24ba988b0.01.xml>.
- El Universal (2011b): *¿Policías o “polizetas”?*, eluniversal.com.mx, 25.09.2011. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/54856.html>.
- El Universal (2012a): *Por DH, Sedena recibe 4 quejas al día: informe*, eluniversal.com.mx, 03.07.2011. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/186760.html>.
- El Universal (2012b): *Urge presupuesto y efectivos: Sedena*, eluniversal.com.mx, 25.08.2012. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/866170.html>.
- El Universal (2012c): *Ejército aplica plan DN-3 en BCS por Paul*, eluniversal.com.mx, 16.10.2012. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/876934.html>.
- El Universal (2012d): *Ya dan protección a 98 jueces, revelan*, eluniversal.com.mx, 07.11.2012, A14. URL: [http://www.eluniversal.com.mx/impreso/wportada\\_20121107.pdf](http://www.eluniversal.com.mx/impreso/wportada_20121107.pdf).
- EMP (2004): *Reglamento del Estado Mayor Presidencial*. URL: <http://emp.fox.presidencia.gob.mx/archivos/reglamento%20EMP.pdf>.
- Esmas (2006): *El narcotráfico tendrá en mí a su peor pesadilla: Calderón*, esmas.com, 21.01.2006. URL: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/505702.html>.

- Esquivel, J. Jesús (2012): *La guerra antinarco de Calderón fue inefectiva y causó más violencia: Senado de EU*, proceso.com.mx, 12.07.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=313917>.
- Farah, Douglas (2012): *Transnational Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority*, Strategic Studies Institute Monograph. URL: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots783=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=152258>.
- Feaver, Peter (1996): *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*, *Armed Forces & Society* 23(2), S. 149-178.
- Feinstein, Dianne (2011): *U.S. and Mexican Responses to Mexican drug trafficking organizations. A report by the United States Senate Caucus on International Narcotics Control*. URL: <http://drugcaucus.senate.gov/Mexico-Report-Final-5-2011.pdf>.
- Feinstein, Dianne; Schumer, Charles; Whitehouse, Sheldon (2011): *Halting U.S. firearms trafficking to Mexico*. URL: [http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?Fuseaction=Files.View&FileStore\\_id=beaff893-63c1-4941-9903-67a0dc739b9d](http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?Fuseaction=Files.View&FileStore_id=beaff893-63c1-4941-9903-67a0dc739b9d).
- Feldab-Brown, Vanda (2011): *Calderón's Caldron. Lessons from Mexico's Battle Against Organized Crime and Drug Trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán*, Washington, D.C.: Brookings Institute. URL: <http://www.brookings.edu/research/papers/2011/09/calderon-felbab-brown>.
- Finer, Samuel E. (1988): *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Boulder: Westview Press.
- Fitch, Samuel (1998): *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fitch, Samuel (2003): *The Armed Forces and Society in South America: How Similar? How Different?* URL: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-fitch.pdf>.
- Fox, Edward (2012): *Mexico Military Sees Over 56,000 Desertions Under Calderon*, [insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), 19.04.2012. URL: <http://www.insightcrime.org/newsbriefs/mexico-military-sees-over-56000-desertions-under-calderon>.
- Fox, Vicente (2005): *Message from President Vicente Fox Quesada about Disaster Caused by Hurricane Katrina*. URL: <http://fox.presidencia.gob.mx/en/activities/speeches/?contenido=20654&pagina=1>.
- Freedom House (2006): *Freedom in the World 2006 - Mexico*, [freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org). URL: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/mexico>.
- Freedom House (2012): *Freedom in the World 2012 - Mexico*, [freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org). URL: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/mexico>.

- Freeman, Laurie/Sierra Guzmán, Jorge Luis (2005): *Mexico: The Militarization Trap*, in: Youngers, Coletta A./Rosin, Eileen [Hrsg.]: *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of US Policy*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, Inc., S. 263-302.
- Friedman, George (2008): *Mexico: On the Road to a Failed State?*, stratfor.com, 13.05.2008. URL: [http://www.stratfor.com/weekly/mexico\\_road\\_failed\\_state](http://www.stratfor.com/weekly/mexico_road_failed_state).
- Friedman, George (2012): *Mexico's Strategy*, stratfor.com, 21.08.2012. URL: ([http://www.stratfor.com/weekly/mexicos-strategy?utm\\_source=freelist...1](http://www.stratfor.com/weekly/mexicos-strategy?utm_source=freelist...1)).
- Galán, Marcelo (2011): *Militares, a cargo de la seguridad en 17 entidades*, eluniversal.com.mx, 28.02.2011. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36411.html>.
- GAO (1999): *Drug Control. DEA's Strategies and Operations in the 1990s*, Washington, D.C.: US General Accounting Office.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew [Hrsg.] (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press.
- Gomez Licon, Adriana (2012): *Mexican court: Military law is unconstitutional*, The Huffington Post, 22.08.2012. URL: <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20120822/lt-mexico-military-justice/>.
- Grayson, George W. (2009): *Hemisphere Focus: Mexican Governors and Mayors Place Ex-Military in Public Safety Posts*. URL: [http://csis.org/files/publication/hf\\_v17\\_02.pdf](http://csis.org/files/publication/hf_v17_02.pdf).
- Grayson, George W. (2010): *Mexico - Narco-Violence and a Failed State?* New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Grayson, George W. (2012): *Navy outshines Army in Mexico's drug war*, UT San Diego, 31.08.2012. URL: <http://www.utsandiego.com/news/2012/aug/31/navy-outshines-army-in-mexicos-drug-war/>.
- Grayson, George W./Logan, Samuel (2012): *The Executioner's Men. Los Zetas, Rogue Soldiers, Criminal Entrepreneurs, and the Shadow State they create*, New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Grillo, Ioan (2006a): *Mexican President-Elect Swears in Staff*, Washington Post, 01.12.2006. URL: [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/30/AR2006113000875\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/30/AR2006113000875_pf.html).
- Grillo, Ioan (2006b): *Mexico cracks down on violence*, The Associated Press, 11.12.2006. URL: <http://www.seattlepi.com/national/article/Mexico-cracks-down-on-violence-1222154.php>.
- Grillo, Ioan (2006c): *Mexico pulls out big guns to fight drug production*, The Associated Press, 12.12.2006. URL: <http://www.seattlepi.com/default/article/Mexico-pulls-out-big-guns-to-fight-drug-production-1222237.php>.

- Guerrero-Gutiérrez, Eduardo (2011): *Security, Drugs, and Violence in Mexico: A Survey*, North American Forum. URL: [http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF\\_2011\\_EG\\_%28Final%29.pdf](http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_%28Final%29.pdf).
- Guevara Moyano, Inigo (2011): *Adapting, transforming, and modernizing under fire: The Mexican military 2006-2011*, Strategic Studies Institute. URL: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1081>.
- Hellinger, Daniel C. (2011): *Comparative Politics of Latin America: Democracy at last?* London: Routledge.
- HIK (2008): *Conflict Barometer 2007. Crises - Wars - Coups d'État - Negotiations - Mediations - Peace Settlements*, Heidelberg: HIK.
- HIK (2011): *Conflictbarometer 2010. Crises - Wars - Coups d'État - Negotiations - Mediations - Peace Settlements*, Heidelberg: HIK.
- HIK (2012): *Conflict Barometer 2011. Disputes - non-violent crises - crises - limited wars - wars*, Heidelberg: HIK.
- HIK (2013): *Conflict Barometer 2012. Disputes - non-violent crises - crises - limited wars - wars*, Heidelberg: HIK.
- Hoffmann, Karl-Dieter (2008): *GIGA Focus - Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida Initiative*, Hamburg: German Institute for Global and Area Studies/Institut für Lateinamerikastudien.
- Hoffmann, Karl-Dieter (2011): *Calderóns gescheiterter Feldzug gegen die Drogenkartelle*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40-42, S. 8-15.
- HRW (2011a): *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's „War on Drugs“*, New York [u.a.]: Human Rights Watch.
- HRW (2011b): *Mexico: Widespread Rights Abuses in 'War on Drugs'*, Human Rights Watch. URL: <http://www.hrw.org/news/2011/11/09/mexico-widespread-rights-abuses-war-drugs>.
- HRW (2012): *Mexico: Letter to Senate on Military Justice Reform*. URL: <http://www.hrw.org/news/2012/04/10/mexico-letter-senate-military-justice-reform>.
- Huntington, Samuel P. (1957): *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Vintage Books.
- Huntington, Samuel P. (1968): *Political Order in Changing Societies. New Haven and London: Yale University Press*.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Index on Censorship (2012): *Mexican press: Self preservation becomes self censorship*. URL: <http://www.indexoncensorship.org/2012/11/mexico-drugs-self-censorship-press/>.

- INEGI (2011): *En 2011 se registraron 27 mil 199 homicidios*. URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2012/agosto/comunica29.pdf>.
- International Institute for Strategic Studies (2012): *The Military Balance 2012*, London: International Institute for Strategic Studies.
- IPU (2009): *MEXICO. Cámara de Senadores*, Inter-Parliamentary Union. URL: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2212\\_F.htm#defnat](http://www.ipu.org/parline-e/reports/CtrlParlementaire/2212_F.htm#defnat).
- Isacson, Adam (2005): *The U.S. Military in the War on Drugs*, in: Youngers, Coletta A./Rosin, Eileen: *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of US Policy*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, Inc., S. 15-59.
- ISVG (2012): *Narco Banner*, Institute for the Study of Violent Groups. URL: [http://vkb.isvg.org/@api/deki/files/1647/=Narco\\_Banner\\_Image.JPG](http://vkb.isvg.org/@api/deki/files/1647/=Narco_Banner_Image.JPG).
- Jäger, Matthias (2011): *Schritt zurück nach vorn? Mexikos Demokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40-42, S. 22–27.
- La Jornada (2007): *CNDH: graves abusos de militares en Michoacán*, jornada.unam.mx, 16.05.2007. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/16/index.php?section=politica&article=003n1pol>.
- La Jornada (2008): *Ejecutados en Tijuana, tres agentes federales*, jornada.unam.mx, 18.04.2008. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/04/18/index.php?section=politica&article=021n1pol>.
- La Jornada (2010): *Senadores de PRI, PAN y PRD piden valorar dar fin a la Iniciativa Mérida*, jornada.unam.mx, 15.10.2010. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/15/politica/012n2pol>.
- La Jornada (2012a): *Entrega Veracruz medalla a Saynez por apoyo de la Marina en la lucha antinarco*, jornada.unam.mx, 19.09.2012. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/20/politica/014n2pol>.
- La Jornada (2012b): *Considera 80% de mexicanos que la violencia es ,peor‘ en este año*, jornada.unam.mx, 21.11.2012. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/22/politica/003n2pol>.
- Kenny, Paul/Serrano, Mónica (2012): *Mexico's Security Failure. Collapse into criminal violence*, New York und London: Routledge.
- Kohn, Richard H. (1997): *How Democracies Control the Military*, in: *Journal of Democracy* 8 (4): S. 140-153.
- Kyle, Brett J./Reiter, Andrew G. (2012): *Dictating Justice: Human Rights and Military Courts in Latin America*, in: *Armed Forces & Society* 38 (1), S. 27-48.
- LAHT (2011): *Mexican Soldiers Get Pay Hike, Improved Benefits*, Latin American Herald Tribune, 20.02.2011. URL: <http://www.laht.com/article.asp?CategoryId=14091&ArticleId=387559>.

- LAHT (2012): Obama, Canada's Harper & Mexico's Calderon Tout Commitment to Drug War, Free Trade, Latin American Herald Tribune, 11.08.2009. URL: <http://www.laht.com/article.asp?ArticleId=341177&CategoryId=10718>.
- LAHT (2013): *Mexico Dissolves Public Safety Secretariat*, Latin American Herald Tribune, 05.01.2013. URL: <http://laht.com/article.asp?ArticleId=660385&CategoryId=10718>.
- LAPOP (2009): *AmericasBarometer Insights 2009 (No.27) - Do you trust your Armed Forces?* URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0827en.pdf>.
- LAPOP (2012): *AmericasBarometer Insights 2012 (No. 79) - When do high levels of corruption justify a military coup?* URL: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0879en.pdf>.
- Latinobarómetro (2011): *2011 Latinobarómetro's Reports*, latinobarometro.org. URL: <http://www.latinobaro-metro.org/latino/LATContenidos.jsp>.
- Latinobarómetro (2012a): *Support for Democracy*, latinobarometro.org. URL: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>.
- Latinobarómetro (2012b): *Special Country Samples: Mexico*, latinobarometro.org. URL: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>.
- Ledesma Arronte, Ernesto, [Hrsg.] (2000): *Always Near, Always Far: The Armed Forces in Mexico*, Mexico D.F.: CIEPAC / Cencos.
- Levine, Daniel H./Molina, José E. [Hrsg.] (2011): *The Quality of Democracy in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Lizárraga, Daniel/Castellanos, Francisco (2010): *El Presidente militarizado* in: Castañeda, Rafael Rodríguez [Hrsg.]: *Los Generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, Mexico D.F.: Editorial Planeta, S. 17-20
- López, Ernesto (2001): *Latin America. Objective and Subjective Control revisited* in: Pion-Berlin, David [Hrsg.]: *Civil-Military relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- López-González, Jesus Alberto (2009): *The politics of Civil-Military Relations in Mexico. A Historical and Institutional Approach*, London: London School of Economics.
- López-González, Jesus Alberto <jalgmex@gmail.com> (2012): *Information about the Mexican military in Veracruz*. Private E-Mail an Peter Hachemer <hachemer@hiik.de>, 12.11.2012.
- López-Ménendez, Marisol (2000): *The army and the public security*, in: Ledesma Arronte, Ernesto, [Hrsg.]: *Always Near, Always Far. The Armed Forces in México*. Mexico D.F.: CIEPAC / Cencos, S. 55-62

- Loveman, Brian (1999): *For la Patria. Politics and the armed forces in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources.
- Lupsha, Peter A. (1995): *Transnational Narco-Corruption and Narco-Investment: A Focus on Mexico*, in: *Transnational Organized Crime* 1 (1), S. 84-101.
- Lutterbeck, Derek (2004): *Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries*, in: *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 39 (1), S. 45-68.
- Mahoney, James (2000): *Path dependence in historical sociology*, in: *Theory and Society* 29 (4), S. 507-548.
- Manaut, Raúl Benítez (2000): *Introduction*, in: Ledesma Arronte, Ernesto [Hrsg.]: *Always Near, Always Far. The Armed Forces in México*. Mexico D.F.: CIEPAC / Cencos, S. xv-xxviii.
- Manaut, Raúl Benítez (2010): *Reforming civil-military relations during democratization*, in: Selee, Andrew/Peschard, Jaqueline [Hrsg.]: *Mexico's democratic challenges. Politics, government and society*, Washington D.C.: Stanford University Press, S. 163-182.
- Mares, David R. (2001): *Latin American Economic Integration and Democratic Control of the Military: Is there a Symbiotic Relationship?* in: Pion-Berlin, David [Hrsg.]: *Civil-Military relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, S. 223-245.
- Mares, David R. (2002): *Wars on Drugs and Civil-Military Relations: Challenges for Democratizing Countries*. URL: [http://www.waikato.ac.nz/wfass/dzirker/IPSA-conf-02/David%20Mares/War%20on%20Drugs\\_files/War%20on%20Drugs.htm](http://www.waikato.ac.nz/wfass/dzirker/IPSA-conf-02/David%20Mares/War%20on%20Drugs_files/War%20on%20Drugs.htm).
- McCaffrey, Barry R. (2009): *Narco-Violence in Mexico: A Growing Threat to U.S. Security*. URL: ([http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/mccaffery\\_mexico.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2009/0103/comm/mccaffery_mexico.html)).
- Mendoza, Arturo Alvarado/Serrano, Mónica (2012): *Seguridad nacional y seguridad interior*, in: *Los grandes problemas de México. Edición abreviada, Política IV*. México: El Colegio de México, S. 247-250.
- Merkel, Wolfgang [Hrsg.] (2010): *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merkel, Wolfgang u.a. (2003): *Defekte Demokratie. Band I: Theorie*, Opladen: Leske + Budrich.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2008): *Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito*, in: *Nueva Sociedad* 213, S. 156-169.
- Moreno, Alejandro (2000): *Attitudes Toward Democracy: Mexico in Comparative Perspective*. URL: [http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/publication\\_511/files/5\\_ArticleMorenoMendez.pdf](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/publication_511/files/5_ArticleMorenoMendez.pdf).

- Moreno, José (2011): *Nexos: Army's Presence Equals More Homicides in Mexico? (Revisited)*, insightcrime.org, 05.06.2012. URL: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/nexos-armys-presence-equals-more-homicides-in-mexico-revisited>).
- Moyano Rasmussen, María José (1999): *The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems*, Monterey: Naval Postgraduate School.
- MUCD (2010): *Encuesta Nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México*. URL: <http://www.mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2010/abril10.pdf>.
- MUCD (2012): *Exhiben el fracaso de plan anticrimen*, mucd.org. URL: <http://www.mucd.org.mx/S%3%ADntesis-Informativa,-D%3%A9cima-Primera-Encuesta-Nacional-sobre-la-Percepci%C3%B3n-de-Seguridad-Ciudadana-n1070.html>.
- Nava, Juan P. (2011): *Mexico. Failing State or Emerging Democracy?* In: *Military Review* 2011 (2), S. 31-40.
- NY Times (2010): *U.S. Withholds Millions in Mexico Antidrug Aid*, nytimes.com, 03.09.2011. URL: [http://www.nytimes.com/2010/09/04/world/americas/04mexico.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/09/04/world/americas/04mexico.html?_r=0).
- NY Times (2011a): *Mexican Military Welcomes U.S. Help*, nytimes.com, 19.06.2011. URL: <http://www.nytimes.com/interactive/2010/11/28/world/20101128-cables-viewer.html#report/drugs-09MEXICO3077>.
- NY Times (2011b): *Mexico's President Works to Lock In Drug War Tactics*, New York Times, 15.10.2011, A6.
- NY Times (2012a): *Mexico Updates Death Toll in Drug War to 47,515, but Critics Dispute the Data*, New York Times, 11.01.2012, A4.
- NY Times (2012b): *Adding to Unease of a Drug War Alliance*, New York Times, 29.05.2012, A4.
- O'Donnell, Guillermo A. u.a. (2004): *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Neill, Shannon (2009): *The Real War in Mexico*, Council on Foreign Relations. URL: <http://terpconnect.umd.edu/~kmcm/Articles/The%20Real%20War%20in%20Mexico.pdf>.
- OACNUDH (2008): *Informe para el examen periódico universal de México-ONU - Estado de Oaxaca*. URL: <http://ciudadania-express.com/2008/10/02/informe-los-derechos-humanos-en-oaxaca-2004-2008/print/>.
- OAS (2011): *IACHR Wraps Up Visit to Mexico*, OAS Press Release 105/2011. URL: [http://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2011/105.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2011/105.asp).
- Olson, Eric L./Shirk, David A./Selee, Andrew [Hrsg.] (2010): *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Organized Crime*, Washington: Trans-Border Institute.

- Pachico, Elyssa (2011): *Narco-Trucks Ready for War in Mexico*, in: *Game Changers 2011 - Insight Crime*, S. 50–52, insightcrime.org. URL: <http://www.insightcrime.org/investigations/game-changers-2011>.
- Pachico, Elyssa (2012): *Mexico Defense of Kingpin Strategy Falls Short*, insightcrime.org. URL: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-defense-of-kingpin-strategy-falls-short>.
- Panetta, Leon E. (2012): *Speech at the 10th Conference of Defense Ministers of the Americas*. URL: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1726>.
- Paternostro, Silvana (1995): *Mexico as a Narco-Democracy*, *World Policy Journal* 12, S. 41-47.
- PEN Club México (2012): *Las Balas Censuran a la Prensa*. URL: <http://www.penmexico.org.mx/eventos.html>.
- Perez-Rocha, Manuel (2009): *Mexico: Neither a Failed State Nor a Model*, Washington D.C.: Foreign Policy In Focus.
- PEW (2012): *Mexicans Back Military Campaign Against Cartels*. URL: <http://www.pewglobal.org/2012/06/20/mexicans-back-military-campaign-against-cartels/>.
- Pion-Berlin, David (1992): *Military Autonomy and Emerging Democracies in South America*, *Comparative Politics* 25 (1), S. 83-102.
- Pion-Berlin, David (2001): *Introduction*, in: Pion-Berlin, David [Hrsg.]: *Civil-Military relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Pion-Berlin, David (2006): *Foreword*, in: Bruneau, Thomas C./Tollefson, Scott D. [Hrsg.]: *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, Austin: University of Texas Press.
- Pion-Berlin, David (2009): *Defense Organization and Civil–Military Relations in Latin America*, in: *Armed Forces and Society* 35 (3), S. 562–586.
- Pion-Berlin, David/Trinkunas, Harold (2010): *Civilian Praetorianism and Military Shirking During Constitutional Crises in Latin America*, in: *Comparative Politics* 42 (4), S. 395-411.
- Powell, Colin (1993): *1993 Report on the Roles, Missions and Functions of the Armed Forces*. URL: <http://www.fas.org/man/docs/corm93/index.html>.
- La Prensa (2012): *Inaugura Calderón Plaza al Servicio de la Patria*, oem.com.mx, 21.11.2012. URL: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2778367.htm>.
- Proceso (2011): *Juicios civiles contra militares no limita lucha antinarco: Saynez*, proceso.com.mx, 19.07.2011. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=276330>.
- Proceso (2012a): *En la batalla por la Sedena se vale todo*, proceso.com.mx, 21.07.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=314686>.

- Proceso (2012b): *Narcoescándalo en la Sedena salpica al subsecretario*, proceso.com.mx, 11.08.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=316803>.
- Proceso (2012c): *Un fracaso la guerra de Calderón: presidente de Guatemala*, proceso.com.mx, 27.08.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=318176>.
- Proceso (2012d): *Sexto Informe: Calderón pide a Peña mantener a militares en las calles*, 02.09.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=318745>.
- Proceso (2012e): *El último parte de la guerra*, Proceso 1871, S. 20-22.
- Proceso (2012f): *Ligan al narco a federales implicados en caso Tres Marías*, proceso.com.mx, 02.10.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=321460>.
- Proceso (2012g): *Felicita la DEA a México por muerte de “El Lazca”*, proceso.com.mx, 11.10.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=322329>.
- Proceso (2012h): *Policía, partidos y ministerios públicos, los más corruptos: Inegi*, proceso.com.mx, 16.10.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=322802>.
- Proceso (2012i): *Caen policías que entregaron a Moreira; protegían a Los Zetas*, proceso.com.mx, 22.10.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=323277>.
- Proceso (2012j): *Ejército refuerza la seguridad de los jueces*, proceso.com.mx, 05.11.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=324388>.
- Proceso (2012k): *Veracruz: en narcomantas acusan a federales y marinos de asesinos y torturadores*, proceso.com.mx, 13.11.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=325112>.
- Proceso (2012l): *Alude Calderón a honor y patria al inaugurar monumento a soldados caídos en su narcoguerra*, proceso.com.mx, 20.11.2012. URL: (<http://www.proceso.com.mx/?p=325730>).
- Proceso (2012m): *Toman marinos seguridad de Monterrey; desaparecen Policía Regia*, proceso.com.mx, 29.11.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=326433>.
- Proceso (2012n): *“Boom” de cárteles con Calderón, acusa Murillo Karam*, proceso.com.mx, 18.12.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=328175>.
- Proceso (2012o): *Homicidios, segunda causa de muerte: Segob; operan hasta 80 nuevos cárteles*, proceso.com.mx, 18.12.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=328151>.
- Proceso, 19.10.2012 (2012p): *“Muerte y fracaso”, saldo de guerra de Calderón: Kofi Annan*, proceso.com.mx, 18.10.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=322991>.
- Ramsey, Geoffrey (2012): *Weighing Calderon’s Guilt in Mexico Drug War*, insight-crime.org, 07.09.2012. URL: <http://www.insightcrime.org/insight-latest-news/item/2193-weighing-calderons-guilt-in-mexico-drug-war>).
- Ravelo, Ricardo (2011): *Los paramilitares, una realidad*, proceso.com.mx, 01.10.2011. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=282953>.

- Reforma (2007): *Piden militares apoyo a pensiones*, reforma.com, 30.05.2007. URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=879393-1066&strr=defensa>).
- Reforma (2008): *Reconoce Medina Mora apoyo policiaco al narco*, reforma.com, 04.01.2008. URL: (<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/printImpresa.aspx?DocId=945212-1066&strr=MEDINA%20MORA>).
- Reforma (2012): *Cuadran a Generales*, reforma.com, 07.08.2012. URL: <http://www.reforma.com/libre/online07/preacceso/articulos/default.aspx?plazaconsuta=reforma&url=http://www.reforma.com/nacional/articulo/667/1333911/&urlredirect=http://www.reforma.com/nacional/articulo/667/1333911/?Titulo=cuadran-a-generales>.
- RESDAL (2012): *Los Presupuestos*, in: Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe. Buenos Aires: Red de la Seguridad y Defensa de América Latina, S. 33-38. URL: <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-03-presupuestos.pdf>.
- Ribando Seelke, Clare (2012): *Mexico: Issues for Congress*, Washington: CRS Report for Congress.
- Rodríguez Castañeda, Rafael (2010): *Presentación*, in: Rodríguez Castañeda, Rafael [Hrsg.]: *Los Generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*. Mexico D.F.: Editorial Planeta, S. 11-13.
- Rodríguez García, Arturo (2012): *Se resiste la Sedena a informar sobre planes antinarco*, proceso.com.mx, 10.10.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=322271>.
- Rodriguez Sumano, Abelardo (2011): *Challenges and Risks for the Mexican Armed Forces, National Security and the Relationship with the United States*, CIP Americas Program. URL: <http://www.cipamericas.org/archives/3670>.
- Sabet, Daniel (2010): *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*. URL: [http://www9.georgetown.edu/faculty/dms76/policefiles/Sabet\\_police\\_reform.pdf](http://www9.georgetown.edu/faculty/dms76/policefiles/Sabet_police_reform.pdf).
- SALUD (2012): *Secretaría de Salud*, [http://www.salud.gob.mx/ssa\\_app/noticias/datos/2011-11-23\\_5483.html](http://www.salud.gob.mx/ssa_app/noticias/datos/2011-11-23_5483.html).
- Sandoval, Francisco (2011): *Los muertos que no cuentan para el Ejército*, Animal Político, 05.12.2011. URL: <http://www.animalpolitico.com/2011/12/los-muertos-que-no-cuentan-para-el-ejercito/>.
- Schimmelfennig, Frank (2006): *Prozessanalyse*, in: Behnke u.a. [Hrsg.]: *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Baden-Baden: Nomos.
- Schindler, Hardi/Billing, Peter (1991): *Der guatemalteckisch-mexikanische "Krabbenkrieg"*, in: Pfetsch, Frank R. [Hrsg.]: *Konflikte seit 1945: Amerika*, Freiburg: Ploetz.
- SCJN (2011): *CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS*. URL: <http://ius.scjn.gob.mx/paginas/externas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.

- SEDENA (2008): *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional*, sedena.gob.mx. URL: <http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/71000850.pdf>.
- SEDENA (2009): *Reglamento de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, sedena.gob.mx. URL: [http://www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rglnto\\_ley\\_ascensos.pdf](http://www.sedena.gob.mx/pdf/reglamentos/rglnto_ley_ascensos.pdf).
- SEDENA (2011): *Unidad de Enlace 0000700079611*, sedena.gob.mx. URL: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/MimeAdjuntoSeguimientoGenerator.action?folio=0000700079611&respuesta=6>.
- SEDENA (2012a): *Visión 2030 de la Secretaría de la Defensa Nacional*, sedena.gob.mx. URL: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/vision>.
- SEDENA (2012b): *¿Que es el Plan DN-III-E?*, sedena.gob.mx. URL: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/plan-dn-iii-e/i-que-es-el-plan-dn-iii-e>.
- SEDENA (2012c): *Hoja de respuesta 0000700074212*, sedena.gob.mx. URL: [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx).
- SEDENA (2012d): *Nota Informativa. Instruye IFAI a SEDENA buscar y entregar información sobre estrategias de combate al narcotráfico*, sedena.gob.mx. URL: [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx).
- SEMAR (2012): *Presenta SEMAR a Jorge Eduardo Costilla Sánchez ,El Coss', presunto líder del cártel del Golfo*, youtube.com, 13.09.2012. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=nPLHRI-X84I>.
- Serrano, Alfonso (2012): *The Challenge of Mexico's Next President: The Corruption at the Heart of Crime*, Time Magazine, 05.07.2012. URL: <http://world.time.com/2012/07/05/the-challenge-of-mexicos-next-president-the-corruption-at-the-heart-of-crime/>.
- Serrano, Mónica (1995): *The Armed Branch of the State: Civil–Military Relations in Mexico*, in: *Journal of Latin American Studies* 27(2): S. 423-448.
- Shemella, Paul (2006): *The Spectrum of Roles and Missions of the Military*, in: Bruneau, Thomas C./ Tollefson, Scott D. [Hrsg.]: *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, Austin: University of Texas Press.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis (2000): *The Mexican Military Budget*, in: Ledesma Arronte, Ernesto u.a. [Hrsg.]: *Always Near, Always Far. The Armed Forces in México*. Mexico D.F.: CIEPAC / Cencos, S. 27-42.
- SIPSE (2012): *Rompen mitos del Estado Mayor Presidencial*, sipse.com, 29.11.2012. URL: <http://sipse.com/mexico/rompen-mitos-del-estado-mayor-presidencial-3016.html>.
- Smith, Peter H. (2005): *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*, New York [u.a.]: Oxford University Press.

- Smith, Peter H. (2012a): *Mexican Democracy in Comparative Perspective*, in: Camp, Roderic Ai [Hrsg.]: *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 77-100.
- Smith, Peter H. <phsmith@mail.ucsd.edu> (2012b): *Information about the military in Mexico*. Private E-Mail an Peter Hachemer <hachemer@hiik.de>, 14.11.2012.
- Stepan, Alfred (1973): *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*, in: Stepan, Alfred [Hrsg.]: *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven: Yale University Press, S. 47-65.
- Stepan, Alfred (1988): *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press.
- Stepanova, Ekaterina (2010): *Armed conflict, crime and criminal violence*, in: SIPRI Yearbook 2010, Stockholm: SIPRI, S. 37-60.
- TBI (2012): *Ejecuciones up slightly over the past month, still below 2011 levels*. URL: <http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2011/02/2012-02-february-news-report.pdf>.
- Teorell, Jan (2010): *Determinants of Democratization. Explaining Regime Change in the World, 1972-2006*, Cambridge/London: Cambridge University Press.
- The Guardian (2010): *US embassy cables: Mexico is losing drug war, says US*, guardian.co.uk, 02.12.2010. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/246329>.
- The Guardian (2011): *Mexican authorities disband Veracruz police force in bid to stem corruption*, guardian.co.uk, 22.12.2011. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/22/mexico-veracruz-police-force>.
- The White House (2009): *FACT SHEET Overview of the Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*. URL: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Fact-Sheet-Overview-of-the-Foreign-Narcotics-Kingpin-Designation-Act](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Fact-Sheet-Overview-of-the-Foreign-Narcotics-Kingpin-Designation-Act).
- Thiery, Peter (2010): *Autoritarismus und Demokratie in Lateinamerika*, in: *Der Bürger im Staat* (1), S. 95-100.
- Thiery, Peter (2012): *BTI 2012 - Regionalbericht Lateinamerika und Karibik*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. URL: [http://www.bti-project.de/uploads/tx\\_jpddownloads/BTI\\_2012\\_Regionalbericht\\_LAC.pdf](http://www.bti-project.de/uploads/tx_jpddownloads/BTI_2012_Regionalbericht_LAC.pdf).
- Thiery, Peter/Merkel, Wolfgang (2010): *Die dritte Demokratisierungswelle: Lateinamerika*, in: Merkel, Wolfgang u.a. [Hrsg.]: *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 205-260.
- Thompson, Ginger (2006): *Report on Mexican 'Dirty War' Details Abuse by Military*, newyorktimes.com, 27.02.2006. URL: [http://www.nytimes.com/2006/02/27/international/americas/27mexico.html?\\_r=2&oref=slogin&](http://www.nytimes.com/2006/02/27/international/americas/27mexico.html?_r=2&oref=slogin&).

- LA Times (2010a): *Mexico military faces political risks over drug war*, latimes.com, 23.03.2010. URL: <http://articles.latimes.com/2010/mar/23/world/la-fg-mexico-army23-2010mar23>.
- LA Times (2010b): *WikiLeaks cables reveal unease over Mexican drug war*, latimes.com, 02.12.2012. URL: <http://articles.latimes.com/2010/dec/02/world/la-fg-wikileaks-mexico-20101203>.
- LA Times (2012): *Mexico closer to banning military trials of human rights abuse - Los Angeles Times*, latimes.com, 23.08.2012. URL: <http://articles.latimes.com/2012/aug/23/world/la-fg-mexico-military-courts-20120823>.
- Trinkunas, Harold (2005): *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Turbiville, Graham H. (2001): *Mexico's Evolving Security Posture*, in: *Military Review* 81 (3), S. 39-57.
- U.S. Department of State (1995): *First Conference of Ministers of Defense of the Americas, Williamsburg, Virginia*. URL: <http://2001-2009.state.gov/t/ac/csbn/rd/6434.htm>.
- U.S. Department of State (2004): *International Narcotics Control Strategy Report: Policy and Program Developments*, International Narcotics Control Strategy Report Volume I: Drug and Chemical Control. URL: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29829.htm>.
- Univision (2003): *Castañeda sí presentó su renuncia: Fox*, univisionnoticias.com, 09.01.2003. URL: <http://noticias.univision.com/america-latina/article/2003-01-09/castaneda-si-presento-su-renuncia#axzz2Fzy5K7MZ>.
- US Joint Forces Command (2008): *The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the Future Joint Forces*. URL: <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>.
- Vanguardia (2011): *„El Amarillo‘, entre los 29 narcos más buscados en México*, vanguardia.com.mx, 18.01.2011. URL: <http://www.vanguardia.com.mx/elamarilloentrelos29narcosmasbuscadosenmexico-633439.html>.
- Velasco, José Luis (2005): *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's „Democratization“*, New York: Routledge.
- Villanueva, Ernesto (2012): *Privilegios presidenciales*, proceso.com.mx, 02.01.2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=293494>.
- Villareal, Sergio (2001): *The Military as a Hindrance in Mexico's Consolidation of Democracy*, Monterey: Storming Media.
- Wager, Stephen/Schulz, Donald E. (1994): *The Awakening: The Zapatista Revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*, Strategic Stud-

ies Institute. URL: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/00041.pdf>).

Weeks, Katharina M. (2011): *The drug war in Mexico: Consequences for Mexico's Nascent Democracy*, Paper 143: CMC Senior Theses.

Williams, Phil (2009): *Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico*, Strategic Studies Institute. URL: [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=913](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=913).

Zedillo, Ernesto (1995): *President Zedillo's First State of the Nation Report*. URL: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/PAGES/library/snr\\_first.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/PAGES/library/snr_first.html).