

SCHWIERIGE BEZIEHUNG: DIE US-MEXIKANISCHE GRENZE IM JAHR 2010

James M. Cooper

Die Grenze zwischen den USA und Mexiko ist seit Langem ein Ort des Austauschs: Im Jahr 2008 war Mexiko der drittgrößte Lieferant von Importwaren in die USA.¹ Auch die USA schicken Güter nach Mexiko, das ihren zweitgrößten Exportmarkt darstellt. Doch nicht nur Güter überqueren die Grenze: Menschen, Kapital, Technologie, Dienstleistungen, Schmuggelgüter und sogar Human- und Pflanzenkrankheiten kommen hinzu. Der Komplexitätsgrad und die Zusammensetzung dieses Grenzverkehrs ändern sich jedes Jahr.

Seit Jahrzehnten ist der Norden Mexikos mit der Grenzstadt Tijuana ein Ort, an dem Soldaten und Touristen aus den USA billigen Alkohol und andere nicht jugendfreie Angebote konsumieren. Auch US-Teenager kommen hierher, um zu trinken, denn die Einhaltung der Jugendschutzvorschriften wird kaum kontrolliert. Bevor die Gewalt der Drogenkartelle eskalierte, reisten jedes Wochenende um die 5.000 Jugendliche über den Grenzübergang San Ysidro nach Tijuana, um dort eine Nacht lang zu feiern. Mittlerweile zieht es verstärkt ältere Menschen in Richtung Süden, wo es weniger regulierte Gen- und Stammzelltherapien sowie billigere Medikamente, Zahnbehandlungen und Schönheitsoperationen gibt. Damit ist Tijuana zum Ziel für bezahlbare Lifestyle-Vergnügen geworden – für Ferien ebenso wie für Operationen, Zahnkorrekturen oder andere Verschönerungen. Neben ihren Alten und Kranken haben die USA auch ihre Konsumkultur in das Nachbarland



James M. Cooper ist Professor für Recht und Direktor für internationale Rechtsfragen an der California Western School of Law, San Diego, USA.

1 | Office of the United States Trade Representative, *U.S.-Mexico Trade Facts*, <http://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico> [02.06.2010].

exportiert: Mittlerweile hat Fettleibigkeit unter Kindern in Mexiko dasselbe epidemische Ausmaß erreicht wie in den USA.²

Und auch Waffen werden von den USA in den Süden geschickt. Auf der mexikanischen Seite der Grenze gibt es eine große Nachfrage nach quasimilitärischen

In Mexiko ist die Nachfrage nach Sturmgewehren, Granaten und Handfeuerwaffen groß. Sie werden von den Drogenschmugglern eingesetzt – gegeneinander und gegen die mexikanischen Strafverfolgungsbehörden.

Sturmgewehren, Granaten und Handfeuerwaffen, die von Drogenschmugglern eingesetzt werden – gegeneinander und gegen die mexikanischen Strafverfolgungsbehörden. Mittlerweile arbeiten die *Narcotraficantes* sogar mit Unterseebooten und Tunneln. Mexiko

ist deshalb auch das Ziel für US-Kampfhubschrauber und Hightech-Überwachungswerkzeuge, bestellt von mexikanischen Polizei- und Militärbehörden als Mittel im Kampf gegen die Drogenschmuggler. Zum Teil steht dahinter die von den USA und Mexiko vereinbarte Mérida-Initiative, die dem Schrecken ein Ende bereiten soll, den die *Narcotraficantes* über die mexikanische Zivilbevölkerung gebracht haben. Ein guter Teil der teuren Ausrüstung wird direkt an der Grenze eingesetzt. Dort wird die Technologie dringend gebraucht, um die Grenze zu überwachen und den Strom von illegalen Drogen und Menschen ohne Papiere in die USA einzudämmen. Zu diesem Zweck sind bereits mexikanische Polizeibeamte von der US-Navy trainiert worden.

Der Technologie-Transfer hat seine Wurzeln in den sechziger Jahren. Damals schuf die mexikanische Regierung Anreize für ausländische Investoren, entlang der Grenze zu den USA Fabriken zu errichten, um so Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen. Multinationale Unternehmen aus Japan, Korea und den USA folgten diesem Ruf (und der Verlockung von Steuerabzügen). Gleichzeitig wurde die mexikanische Seite der Grenze zum Ziel für Hunderttausende interner Migranten, die landwirtschaftliche Subsistenzwirtschaft im Süden Mexikos eintauschten gegen die Aussicht auf einen Job in einer der *Maquiladoras* in Ciudad Juárez oder in Otay Mesa, beide direkt östlich von Tijuana gelegen. An den Fließbändern der vielen Fabriken im Grenzgebiet mischen sich Einwanderer aus dem Bundestaat Michoacán mit Landesgenossen aus

2 | Ken Ellingwood, „Mexico faces soaring childhood obesity rate“, in: *L.A. Times*, 25.04.2010, A3.

Oaxaca oder Chiapas. Ab und zu nehmen auch Menschen aus Zentralamerika den Weg durch Mexiko auf sich und versuchen von hier aus, über die Grenze weiter nach Norden zu kommen. Sie alle träumen davon, dass durch das Handelsabkommen nicht nur Unternehmen, sondern auch sie selbst vom zunehmenden Handel und von der Globalisierung profitieren können. In vielen *Maquiladoras* allerdings wird heute schon nicht mehr gearbeitet, weil die Jobs im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts nach China abgewandert sind.

Das NAFTA-Abkommen ist am 1. Januar 1994 in Kraft getreten – am selben Tag, als der Zapatisten-Aufstand in Chiapas begann. Seitdem hat sich der Handel zwischen Kanada, Mexiko und den USA mehr als verdreifacht. Die meisten Produkte, Dienstleistungen und Investitionen können frei gehandelt werden. Zölle, Quoten und technische Handelshemmnisse wurden nach und nach abgeschafft. Entlang der Grenze zwischen den USA und Mexiko entstanden Fabriken, die von Zollerstattungen und anderen Vorteilen im neuen regionalen Handelsblock profitieren sollten. Angezogen von niedrigeren Lohnkosten und weniger strikten Umweltgesetzen verlagerten Unternehmen Teile ihrer Produktion dorthin.

Viele Fabriken, die im Zuge des NAFTA-Abkommens entstanden, überlebten nur ein halbes Jahrzehnt. Die Unternehmen nutzten die Steuervorteile, zogen dann aber weiter nach China.

Doch viele dieser Fabriken überlebten nur ein halbes Jahrzehnt. Die Unternehmen nutzten die Steuervorteile, zogen dann aber weiter nach China, wo die Produktion für global agierende Unternehmen trotz der Transportkosten noch wirtschaftlicher ist. Warum sollte man einem mexikanischen Arbeiter 48 bis 60 Dollar pro Woche zahlen, so die Überlegung, wenn man für 18 Dollar pro Woche einen chinesischen Arbeiter bekommen kann? Für die mexikanischen Arbeiter stellte sich dann die Frage, warum sie arbeitslos zuhause bleiben sollten, wo sie doch in die USA gehen und in *el norte* als Gärtner oder Bauarbeiter zehn Dollar pro Stunde verdienen konnten.

Weil die Transportkosten für Produkte aus Asien gestiegen sind, hat sich die Nachfrage nach mexikanischen Arbeitskräften inzwischen wieder erhöht. Die mexikanische Industrie wächst deshalb wieder, vor allem entlang der

nördlichen Grenze zu den USA. Vor diesem Hintergrund ist es keine Überraschung, dass die Bevölkerung in der Grenzregion in den vergangenen Jahren exponentiell gewachsen ist: Zwischen 1930 und 2005 nahm die Einwohnerzahl in Baja California um den Faktor 50 zu, diejenige Tijuanas wuchs zwischen 2000 und 2005 um jährlich 3,9 Prozent und damit doppelt so stark wie im mexikanischen Durchschnitt. Nach Schätzungen breitet sich die Stadt um 2,25 Hektar pro Tag aus.³ Geschätzte 41,4 Prozent der Einwohner in der Grenzregion stammen aus einem anderen Bundesstaat. Die Quote ist doppelt so hoch wie im Rest des Landes und zeigt erneut das Ausmaß der Wanderbewegung in die Grenzstädte. Auch die Städte Nogales and Ciudad Juárez haben ein schnelles Wachstum verzeichnet – in beiden konzentriert sich jeweils ein Großteil der Bevölkerung ihres Bundeslandes.

Eine Teilnahme an der globalen Wirtschaft bedeutete für viele Mexikaner, landwirtschaftliche Subsistenzarbeit in ländlichen Staaten wie Chiapas oder Zacatecas aufzugeben, um zum Mindestlohn Fließbandarbeit auf der mexikanischen Seite der US-Grenze zu verrichten. Dadurch hat sich in Teilen Mexikos der Lebensstandard erhöht, doch die Kosten der sozialen Entwurzelung in Form von Urbanisierung, internen Wanderungen und der Assimilation ganzer

Morde an hunderten Frauen in Ciudad Juárez, viele von ihnen Arbeiterinnen in Maquiladoras, sind bis heute nicht untersucht, geschweige denn aufgeklärt.

Dörfer und indigener Bevölkerungsgruppen waren erheblich. Außerdem leben viele der *Maquiladora*-Arbeiter in provisorischen Hüttenstädten ohne befestigte Straßen, fließendes Wasser und Strom. Die Fabriken wurden gebaut, um Regeln zur regionalen Wertschöpfung und andere Steueranreize der mexikanischen Regierung auszunutzen. Aber der Zyklus von Aufschwung und Rezession hat erhebliche soziale Verwerfungen mit sich gebracht. Morde an hunderten Frauen in Ciudad Juárez, viele von ihnen Arbeiterinnen in *Maquiladoras*, sind bis heute nicht untersucht, geschweige denn aufgeklärt. Seit Kriminelle im Kampf gegen die Polizei auch Autobomben und Attentate einsetzen, ist Ciudad Juárez so gefährlich

3 | Jesus Angel E. Acosta, „Migration and Urbanization in Northwest Mexico’s Border Cities“, in: *Journal of the Southwest* 51, 4 (2009), <http://scribd.com/doc/29444257/Revisiting-Borders-Migration-Actors-and-Urbanism> [19.05.2010].

geworden wie Bagdad oder Kabul. Die öffentliche Verunsicherung entlang der 2.000 Meilen langen Grenze wächst. Denn neue Bemühungen der mexikanischen Behörden, die Gewalt einzudämmen, fallen in eine Zeit des Wiedererstarkens der Partei der Institutionellen Revolution (PRI) in den Länder- und Gemeindewahlen vom Juli 2010.

Der vorliegende Bericht nennt die wichtigsten Probleme in Bezug auf die US-amerikanisch-mexikanische Grenze und zeigt, wie sie miteinander zusammenhängen. Dazu untersucht er zunächst die Gewalt unter den *Narcotraficantes*, zu deren Bekämpfung die mexikanische Regierung die Armee mobilisiert hat. Die Folge waren Gewalt und Entführungen, die das Vertrauen in die zivilen Behörden, das Rechtssystem und die demokratische Regierungsführung massiv geschwächt haben. Der Bericht beschäftigt sich deshalb auch mit der öffentlichen Unsicherheit, die Mexiko seit Jahren belastet. Ihre Auswirkungen auf die Grenzregion sind kaum zu überschätzen, weil sie Mexikaner der oberen und sogar einfachen Mittelklasse dazu bringt, vor der Gewalt in Richtung Norden zu fliehen. Doch natürlich kommen nicht nur Mexikaner aus allen Landesteilen über die Grenze: Menschen aus Zentralamerika sind ebenso dabei wie chinesische Vertragsarbeiter, die von Schleppern in die USA in Empfang genommen werden, um in Los Angeles gefälschte Produkte zu verkaufen, brasilianische Surfer auf dem Weg zu den Stränden Südkaliforniens und ukrainische Frauen, die in die Prostitution gelockt wurden. Dieser Bericht folgt den wirtschaftlichen Spuren entlang der US-Grenze und den Reaktionen der US-Regierung auf die Geschehnisse im nördlichen Teil und manchmal im gesamten Nachbarland. Sodann befasst er sich mit dem Vorgehen gegen illegale Einwanderer und den wirtschaftlichen Interessen im Bereich der Grenzsicherung.⁴ Schließlich wird untersucht, warum die Grenze zwischen den USA und Mexiko trotz allem noch immer ein Ort für Mut und Hoffnung ist.

Nicht nur Mexikaner kommen über die Grenze: Menschen aus Zentralamerika sind ebenso dabei wie chinesische Vertragsarbeiter, brasilianische Surfer auf dem Weg zu den Stränden Südkaliforniens und ukrainische Frauen, die in die Prostitution gelockt wurden.

4 | Reuters, „US security firms vie for Mexico drug war contracts“, 16.07.2009, <http://www.reuters.com/article/idUSN14196362> [14.07.2010].

DIE NARCOTRAFICANTES

Die Dynamik des Drogenschmuggels an der US-mexikanischen Grenze lässt sich kaum überschätzen. Angesichts der weitverbreiteten Armut in Mexiko ist es kein Wunder, dass die riesigen Gewinne, die sich mit Drogenhandel erzielen lassen, hier eine große Anziehungskraft ausüben. Seit den frühen achtziger Jahren hängt Mexikos Wirtschaft von illegalen Drogen ab, die nach Schätzungen pro Jahr 30 bis 50 Milliarden Dollar an Gewinnen einbringen.⁵ Ganze 90 Prozent des in die USA gebrachten Kokains kommen inzwischen über Mexiko.⁶ Die Drogenbanden werden immer raffinierter und mächtiger. Sie dominieren den

Die Drogenbanden werden immer raffinierter und mächtiger. Ihre illegalen Geschäfte haben die US-amerikanisch-mexikanische Grenze zu einem gesetzlosen und gefährlichen Ort gemacht.

Drogenhandel in den USA – die Tonnen von Kokain, Metamphetamin, Marihuana, Heroin und MDMA also, die jedes Jahr in das Land gebracht werden.⁷ Nachschub an Soldaten gibt es genug, die gegen andere Kartelle und die Behörden kämpfen und nach der Macht greifen, wenn ein Kartellführer verhaftet oder getötet wird. So ist eine Subkultur mit eigenen *Corridos* (traditionellen Folkloreliedern), eigenen *Telenovelas*, eigenem Schmuck, Kleidungsstil und sogar Mausoleen entstanden, die sämtlich den Lebensstil der *Narcotraficantes* glorifizieren. Doch abgesehen von diesen fragwürdigen Beiträgen zur Popkultur haben die illegalen Drogengeschäfte die US-amerikanisch-mexikanische Grenze zu einem durch und durch gesetzlosen und gefährlichen Ort gemacht.⁸

5 | Charles Bowden, „U.S.-Mexico ‚war on drugs‘ a failure“, CNN, 02.04.2010, <http://www.cnn.com/2010/OPINION/03/31/bowden.ciudad.juarez.cartels/index.html> [09.05.2010].

6 | Department of State, *2009 International Narcotics Control Strategy Report*: Vol. I, 414 (März 2009), <http://state.gov/documents/organization/120054.pdf> [19.05.2010], nachfolgend „Department of State, 2009 International Narcotics Report 2009“.

7 | Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Aff. (INL), U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Vol. 1 S. 432-38, (März 2010), <http://state.gov/documents/organization/137411.pdf> [09.05.2010], nachfolgend „INL Report“; U.S. Department of Justice, *National Drug Intelligence Ctr.*, National Drug Threat Assessment, № 2010-Q0317-001, (2010), <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf> [02.09.2010].

8 | Agnes Gereben Schaefer, Benjamin Bahney, K. Jack Riley, *Security in Mexiko. Implications for U.S. Options* (2009), nachfolgend „Rand Corporation“, http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG876.pdf [27.06.2010].

Im Zuge des Kampfes konkurrierender Kartelle um Transitrouten für Drogen aus Kolumbien hat die Gewalt deutlich zugenommen.⁹ Die *Narcotraficantes* – die wichtigsten mexikanischen Schmuggler-Organisationen, zu denen die Kartelle Golf, Sinaloa and Juárez gehören¹⁰ – bilden Allianzen untereinander und mit anderen Kartellen, engagieren Mitglieder von Straßengangs als Killerkommandos und bestechen Strafverfolger im gesamten Land. Insbesondere das Golf-Kartell ist über die Zusammenarbeit mit den *Zetas*, einer Gruppierung unzufriedener ehemaliger Paramilitärs, zu einer mächtigen Miliz geworden. Auch korrupte Beamte der nationalen, staatlichen und lokalen Ebene sind zu der Gruppe um Osiel Cárdenas gestoßen, um für sie als Entführer, Drogendealer, Geldwäscher und Attentäter zu arbeiten. In der Folge hat auch das Sinaloa-Kartell, verbündet mit dem Juárez-Kartell, Mitglieder der Gangs *Negros* und *Pelones* als bewaffnete Kräfte rekrutiert und genießt angeblich den Schutz der Polizei. Die Spielregeln ändern sich ständig, und stetig steigt die Zahl der Toten. Korruption ist tief verwurzelt – mehrere bedeutende Institutionen wurden von Skandalen erschüttert, bei denen hochrangige Beamte von den Kartellen bezahlt wurden. Derzeit wird viel über die Wahlen von Juli 2010 und über die Verbindungen zur Drogenszene diskutiert, die viele der PRI-Kandidaten angeblich haben.

Hinzu kommt die Gewalt, die von den mexikanischen Behörden einschließlich des Militärs selbst ausgeht. Unmittelbar nach seinem Amtsantritt hat Mexikos Präsident Felipe Calderón einen Krieg gegen die *Narcotraficantes* ausgerufen.¹¹ Etwa 40.000 Soldaten wurden dafür abgestellt.¹² Das hat bereits zu einigen Erfolgen geführt:

Unmittelbar nach seinem Amtsantritt hat Präsident Calderón einen Krieg gegen die Narcotraficantes ausgerufen. Das hat bereits zu einigen Erfolgen geführt.

9 | INL Report, Fn. 7; U.S. Department of Justice, *National Drug Intelligence Ctr., National Drug Threat Assessment*, № 2010-Q0317-001, (2010), <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf>. Vgl. http://assets.opencrs.com/rpts/R40582_20090515.pdf [02.09.2010].

10 | Colleen W. Cook, U.S. Cong. Research Serv., *Mexico's Drug Cartels*, RL34215, CRS Rep. for Cong., (16.10.2007), <http://ftp.fas.org/spp/crs/row/RL34215.pdf> [09.05.2010].

11 | Rand Corporation, Fn. 8, 31.

12 | Human Rights Watch, *Uniform Impunity: Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations 2* (2009), nachfolgend: „Human Rights Watch, Uniform Impunity“.

Im Jahr 2009 verhaftete die Regierung 36.332 Personen und beschlagnahmte 20 Tonnen Kokain, 1.385 Tonnen Marihuana, 665 Kilogramm Opium-Saft und 277 Kilogramm Heroin.¹³ Durch Straßensperren, massive Gewaltanwendung und bessere Aufklärung konnten mehrere größere Drogentransporte auf dem Weg in die USA gestoppt werden. Doch diese Erfolge werden von enormer Brutalität begleitet. So wird dem Militär grausames Vorgehen gegen Zivilisten vorgeworfen¹⁴ – insgesamt

Durch Straßensperren, massive Gewaltanwendung und bessere Aufklärung konnten mehrere größere Drogentransporte auf dem Weg in die USA gestoppt werden.

wurden bei der nationalen Menschenrechtskommission mehr als 1.500 derartiger Beschwerden vorgebracht.¹⁵ Seit der Vereidigung von Calderón als Präsident Mexikos im

Dezember 2006 wurden mehr als 23.000 Menschen getötet.¹⁶ Allein 2009 gab es mehr als 8.000 Tote, die Hälfte davon in Staaten entlang der Grenze zu den USA.¹⁷ Morde in Zusammenhang mit Drogen sind auf wenige Staaten Mexikos konzentriert: Im Jahr 2008 ereigneten sich 60 Prozent davon in nur drei Städten – Tijuana, Culiacán und Ciudad Juárez¹⁸. Alle drei liegen an der US-Grenze und sind für den Schmuggel von Waffen und Drogen in die und aus den USA von strategischer Bedeutung.

13 | INL, Fn. 7, 434.

14 | Dazu allgemein Oscar Hidalgo, „Mexican Drug Trafficking“, in: *N.Y. Times*, 24.03.2010, http://topics.nytimes.com/topics/international/countriesandterritories/mexico/drug_trafficking/index.html [10.05.2010]; INL, Fn. 7; Cook, Fn. 10; Bowden, Fn. 5.

15 | National Human Rights Commission (CNDH), *Annual Reports*, <http://www.cndh.org.mx> [02.09.2010].

16 | „Mexico Under Siege“, in: *L.A. Times*, 30.05.2010, <http://projects.latimes.com/mexico-drug-war/#/its-a-war> [30.05.2010]. Vgl. auch Ben Conery und Jerry Seper, „Border Violence Threatens the Americans“, in: *Washington Times*, 01.04.2010, <http://www.washingtontimes.com/news/2010/apr/01/violent-mexican-drug-gangs-pose-rising-risk-to-ame/> [10.05.2010]; Arthur Brice, *Mexican president visits troubled Ciudad*, CNN, 16.03.2010 <http://www.cnn.com/2010/WORLD/americas/03/16/mexico.calderon.juarez/index.html> [10.05.2010]. Laut Generalstaatsanwalt Arturo Chavez Chavez wurden bis zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Artikels 24.800 Menschen getötet. Tracy Wilkinson, „Cartel car bomb kills four“, in: *L.A. Times*, 17.07.2010, A7.

17 | U.S. Department of State, *Background Notes: Mexico*, (Mai 2010), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> [19.05.2010].

18 | June S. Beittel, U.S. Cong. Research Serv., *Mexico's Drug-Related Violence*, R40582, (15.05.2009), http://assets.opencrs.com/rpts/R40582_20090515.pdf [15.05.2010].

Ciudad Juárez, die gewalttätigste Stadt Mexikos, verzeichnete im Jahr 2009 rund 2.600 Tote, 2010 waren es bislang 400.¹⁹ Am 31. Januar 2010 forderte eine Schießerei hier das Leben von 15 Menschen, darunter vielen Studenten ohne Verbindungen zu den Drogengangs. Am 13. März 2010 wurden eine Beamtin des US-Konsulats, ihr Ehemann und ein Bauer aus Arizona durch Schüsse auf ihre Fahrzeuge getötet. Mit dem gezielten Angriff waren die *Aztecas*, eine auf beiden Seiten der US-mexikanischen Grenze aktiven Straßengang, von *La Linea*, dem bewaffneten Arm des Juárez-Kartells, beauftragt worden.²⁰ Am ersten Mai-Weekend 2010 kamen innerhalb von 24 Stunden 24 Menschen ums Leben. Wegen Komplizen bei der Polizei und mangelnder Effizienz ist eine Mordserie an jungen Frauen, viele von ihnen Arbeiterinnen in *Maquiladoras*, bis heute unaufgeklärt. Der Kampf der Kartelle um die *City*, einen Drogen-Korridor in die USA auf dem Gebiet des Staates Chihuahua, lässt weitere Gewalttaten erwarten.²¹ Mittlerweile gehören auch Autobomben zum taktischen Arsenal der *Narcos*.²²

ÖFFENTLICHE UNSICHERHEIT

Die US-mexikanische Grenze bleibt ein höchst gefährlicher Ort. Am 28. Juni 2010 töteten Schüsse in ihrer Nähe Rodolfo Torre, den Gouverneurskandidaten des PRI, dem weithin ein Sieg bei den wenige Tage später stattfindenden Wahlen im Bundesstaat Tamaulipas zugetraut worden war.²³ Tamaulipas liegt an der südöstlichen Grenze von Texas und ist Schauplatz von Kämpfen zwischen dem Golf-Kartell und den *Zetas*. Inzwischen hat sich mit dem Kampf der *Narco traficantes* untereinander die Gewalt aus der Grenzregion in weitere Teile des Landes

Trotz vieler Festnahmen ist die Macht der Kartelle weiterhin ungebrochen. In großen Teilen des Landes hat die Regierung eindeutig das Gewaltmonopol verloren.

19 | „17-year old amongst victims in Juárez shootout“, CNN, 24.04.2010, <http://www.cnn.com/2010/WORLD/americas/04/23/juarez.shootout/index.html> [10.05.2010].

20 | Ken Ellingwood, „Suspect held in U.S. consulate worker’s killing“, in: *L.A. Times*, 03.07.2010, A10.

21 | Nick Valencia, *Mexican Drug Violence Claims 24 lives in 24 hours*, CNN, 02.05.2010, <http://www.cnn.com/2010/WORLD/americas/05/02/mexico.drug.violence/index.html> [11.05.2010].

22 | Tracy Wilkinson, „Cartel car bomb kills four“, in: *L.A. Times*, 17.07.2010, A7.

23 | Ken Ellingwood, „Gunmen kill PRI candidate“, in: *L.A. Times*, 29.06.2010, A3.

ausgebreitet: So stürmten um die 50 maskierte Bewaffnete ein Hotel in Monterrey und terrorisierten die Gäste.²⁴ Bei einem Angriff auf den Sicherheitsminister von Michoacán wurden vier Menschen getötet;²⁵ und in Morelos starben fast 50 Menschen bei Feuergefechten und Kämpfen ums Drogengeschäft.²⁶ Trotz vieler Festnahmen ist die Macht der Kartelle weiterhin ungebrochen.²⁷ In großen Teilen des Landes hat die Regierung eindeutig das Gewaltmonopol verloren, so weit verbreitet ist die Kultur der Korruption und neuerdings der Gewalt.

Die Sicherheitslage hat das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem und die Strafverfolgung untergraben. Schon wird Mexiko von manchen Beobachtern als „gescheiterter Staat“ bezeichnet.

Ohne Zweifel haben die Drogenkartelle mit den Jahren die Strafverfolgungsbehörden, Legislative und das Militär durchdrungen. Die Sicherheitslage hat das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Justizsystem und die Strafverfolgung untergraben.²⁸ Schon wird Mexiko von manchen Beobachtern als „gescheiterter Staat“ bezeichnet.²⁹ Derartige Unsicherheit schreckt Touristen und ausländische Investoren ab und belastet so die wirtschaftlichen Aussichten. Nach Prognosen wird die mexikanische Wirtschaft im Jahr 2010 um weitere 5,5 Prozent schrumpfen.

In den vergangenen Jahren ist Drogenabhängigkeit auch zu einem Problem in Mexiko selbst geworden. Durch die neue Wachsamkeit an der Grenze wurden viele für die USA bestimmte Lieferungen gestoppt. Die Drogen sollten aber irgendwo verkauft werden, also bot sich als zweitbeste Lösung eine Konsumentenbasis in Mexiko an.

Über Jahrzehnte gab es einen Pakt zwischen der mexikanischen Regierung und den *Narcotraficantes*: Die *Narcos* durften die Schmuggelware transportieren, die aus Südamerika über Zentralamerika und die Karibik ins Land kam, solange

24 | Ken Ellingwood, „Monterrey hotel raised by gunmen“, in: *L.A. Times*, 22.04.2010, A3.

25 | Tracy Wilkinson, „4 killed in ambush of state official“, in: *L.A. Times*, 25.04.2010, A4.

26 | Ken Ellingwood, „Morelos state caught in a cartel succession battle“, in: *L.A. Times*, 21.04.2010, A3.

27 | Richard A. Serrano, „Cartels rattled but not bowed by U.S.“, in: *L.A. Times*, 26.04.2010, A1.

28 | Human Rights Watch, *Uniform Impunity*, 4, Fn. 12.

29 | Joel Kurtzman, „Mexico’s Instability a Real Problem“, in: *Wall Street Journal*, 16.01.2009, <http://online.wsj.com/article/SB123206674721488169.html> [29.06.2010].

sie nicht an Mexikaner verbreitet wurde. Dieser Pakt endete im Jahr 2000 mit dem Amtsantritt von Vicente Fox als Präsident.

Die Unterbrechungen der Drogenlieferungen haben die *Narcotraficantes* dazu gebracht, sich nach anderen Einnahmequellen umzusehen. So ist es keine Überraschung, dass in der Grenzregion eine starke Zunahme von Entführungen zu verzeichnen ist, insbesondere in Tijuana. Mittlerweile gehören sie zum Standardrepertoire organisierter Verbrecherbanden in Mexiko. Weil das Geschäft so einträglich ist, sind auch immer mehr Polizisten an Entführungen im ganzen Land beteiligt. Geschäftsleute und ihre Familien drängt dies zur Flucht nach Norden, ob mit oder ohne Visum. Die Kidnapping-Branche überschreitet jedoch zunehmend auch die Grenze zu den USA: Das FBI untersucht dutzende Fälle, bei denen die Opfer in San Diego im US-Bundesstaat Kalifornien überwältigt, über die Grenze nach Süden geschafft und dort bis zur Zahlung von Lösegeld festgehalten wurden.

Das FBI untersucht dutzende Entführungsfälle, bei denen Opfer im US-Bundesstaat Kalifornien überwältigt, über die Grenze nach Süden geschafft und dort bis zur Zahlung von Lösegeld festgehalten wurden.

Dass die Kartelle über reichlich Waffen für ihren Drogenkrieg verfügen, wird auch als Folge des florierenden Schmuggels von den USA nach Mexiko gesehen – in den USA gekaufte oder gestohlene Schusswaffen sollen für 95 Prozent der Drogenmorde in Mexiko verantwortlich sein.³⁰ Nach Schätzungen der Regierung werden täglich mehr als 2.000 Schusswaffen ins Land geschmuggelt. Seit dem Ende des Verkaufsverbots für Angriffswaffen in den USA im Jahr 2004 hat sich diese Zahl erhöht.³¹ Aufgrund verstärkter Bemühungen der Calderón-Regierung ist auch die Zahl der konfiszierten Waffen dramatisch gestiegen. Für die US-Waffenhändler entlang der Grenze ist das bedauerlich, denn eigentlich arbeiten sie in einer Wachstumsbranche, zu der als besonders dynamischer Markt Mexiko gehört.

Bestechlichkeit ist weit verbreitet. Laut dem nationalen Index der Nichtregierungsorganisation *Transparencia Mexicana* gab es im Jahr 2007 in Mexiko 197 Millionen Fälle

30 | Department of State, *2009 International Narcotics Report*, Fn. 6.

31 | Congressional Research Service, *Mexico's Drug-Related Violence* 15 (2009), http://assets.opencrs.com/rpts/R40582_20090515.pdf [15.05.2010].

von Korruption nach 115 Millionen Fällen im Jahr 2005.³² Die ausländischen Direktinvestitionen gingen mit der Wirtschaftskrise zurück. Die gesamte mexikanische Wirtschaft schrumpfte im Jahr 2009 um 6,5 Prozent³³ und dürfte im ersten Quartal 2010 weiter nachgegeben haben.³⁴ Der fortwährende Mangel an öffentlicher Sicherheit entlang der Grenze belastet die Wirtschaft, ebenso wie der Zapatisten-Aufstand in Chiapas. Dieser wendet sich gegen die Unterzeichnung der NAFTA-Vereinbarung, die der Zapatistenführer Subcomandante Marcos als „Todesurteil für die indigene Bevölkerung“ bezeichnet.³⁵ Die Ängste richteten sich auf das Ausbleiben einer Landreform und die Mechanisierung der Landwirtschaft, die Kleinbauern und Menschen

Als NAFTA 1994 in Kraft trat, stand die Abschaffung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen in Kanada, Mexiko und den USA an. Das Abkommen hat sich für multinationale Unternehmen als hilfreich erwiesen.

ohne eigenes Land aus dem Geschäft drängen und in solcher Armut zurücklassen könnten, dass sie sich kein Essen mehr leisten können. Der Aufstand der *Zapatistas*, die schnell zum Liebling der neuen Linken in Europa und anderen Globalisierungsgegnern wurden, war der erste von vielen Protesten gegen die Globalisierung, wie sie in multilateralen und bilateralen Handelsabkommen Niederschlag findet.

DIE WIRTSCHAFT IN MEXIKO UND IN DEN USA

Als NAFTA im Jahr 1994 in Kraft trat, stand die Abschaffung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen in Kanada, Mexiko und den USA an. Das Abkommen zwischen den drei Staaten hat sich für multinationale Unternehmen als hilfreich erwiesen – große Transportunternehmen, Fabriken mit Bedarf an einfachen Arbeitskräften, Versicherungen, Agrarproduzenten, Telekom-Anbieter und andere Dienstleister

32 | Transparencia Mexicana, *Informe Ejecutivo, Indice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (2007), INCBG, 5, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/> [13.07.2010].

33 | Brookings Institution, *Beyond the Crisis? Thinking Strategically About Mexico's Economic Future*, 25.06.2010, http://www.brookings.edu/events/2010/0625_mexico_economy.aspx?rssid=mexico [14.07.2010].

34 | Präsident Calderón hat für 2010 ein Wachstum des BIP um drei Prozent vorausgesagt. Emily Schmall, „Mexico to grow at least three percent in 2010, Calderon says“, in: *Bloomberg News* <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ay3BX0m2iFDI> [14.07.2010].

35 | Medea Benjamin, „Interview: Subcomandante Marcos“, in: *First World, Ha Ha Ha! The Zapatista Challenge* 57-70 (Hrsg. Elaine Katzenberger, 1995), 67.

konnten von der Expansion nach Mexiko profitieren. Auch der US-Finanzsektor profitierte, indem er im mexikanischen Finanzsektor auf Einkaufstour ging, der vor NAFTA geschützt gewesen war. Ebenfalls zu den Gewinnern zählen die größten Importeure und Exporteure, Logistik-Dienstleister und Versicherungsunternehmen. Produzierendes und landwirtschaftliches Gewerbe konnten ihre Exporte erhöhen. Regierungsaufträge, der Dienstleistungssektor und die Landwirtschaft wurden für ausländische Konkurrenz geöffnet. Staatliche Subventionen für Grundnahrungsmittel wurden sukzessive abgeschafft, so dass internationale Agrarfirmen nach Mexiko kamen und kleine Landbesitzer und Subsistenzbauern verdrängten. Die *Campesinos*, chancenlos gegenüber der neuen Konkurrenz mit ihren höheren Erträgen, monopolistischen Lieferketten und der Fähigkeit zur Marktmanipulation, drängten nach Norden, um ein neues Auskommen zu finden – möglichst ein stabiles, wie es die *Maquiladoras* zu bieten schienen.

Mit der NAFTA-Verabschiedung, so die Hoffnung, würden die Fabriken von wenig ausgebildeten mexikanischen Arbeiter am Laufen gehalten, während die besser Qualifizierten in den USA für Innovationen zuständig wären – für Software, Filme, andere Medien, Telekommunikation, Biotechnologie und weitere Hightech-Sektoren. Die Grundlage dafür bildeten lukrative Rechte an geistigem Eigentum. Diese postindustrielle Wirtschaft hätte funktionieren können, wenn nicht Indien und China zusammen mit subventionierten Innovatoren aus Europa ernsthaft damit begonnen hätten, sich das US-Modell mit Innovationen als Motor für Wirtschaftswachstum zu eigen zu machen. Als die Arbeitskosten in den USA hoch blieben und so nicht mehr mit den neuen globalen Konkurrenten mithalten konnten, wurden viele US-Beschäftigte auf den Weltmärkten und zuhause durch billigere, illegale Arbeitskräfte ersetzt.

Als die Arbeitskosten in den USA hoch blieben und so nicht mehr mit den neuen globalen Konkurrenten mithalten konnten, wurden viele US-Beschäftigte auf den Weltmärkten und zuhause durch billigere, illegale Arbeitskräfte ersetzt.

Die Finanzkrise hat Mexiko einen achtprozentigen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts beschert. Das produzierende Gewerbe, das für etwa 30 Prozent der Wirtschaftsleistung Mexikos steht, ist 2009 auf realer Basis geschrumpft. Das Bauvolumen ging ebenfalls real um 7,5 Prozent zurück. Ähnlich ging es dem Tourismus. Die nationale Ölgesellschaft

PEMEX hat kein Geld, um in die Aufrechterhaltung ihrer eigenen Infrastruktur zu investieren, so dass die Energie-reserven immer weiter zurückgehen. Jedoch ist dies nicht die erste Finanzkrise für Mexiko: Der Zusammenbruch samt anschließender Verstaatlichung von Banken im Jahr 1982 und die Peso-Abwertung von 1994, ausgelöst durch das Platzen einer Blase am Immobilienmarkt, sind zwei prominente Beispiele.

In den USA war von den früheren Problemen Mexikos, wenn man von einigen Kreditgebern absieht, kaum etwas zu spüren. Doch die jüngste Krise hat auch den großen

Nachbarn im Norden empfindlich getroffen,

Überweisungen in die Heimat, nach Öl die zweitgrößte Devisenquelle Mexikos, sind zurückgegangen. Viele Familien in Mexiko sind auf dieses Geld jedoch angewiesen.

und zwar insbesondere die Menschen nahe der Grenze zu Mexiko. Der Zusammenbruch des Immobilienmarkts in den USA hat den

Markt für Bauarbeiten und Renovierungen

stark schrumpfen lassen, so dass nicht nur US-Beschäftigte, sondern vor allem Arbeiter ohne Papiere aus Mexiko und dem Rest Amerikas ihre Arbeit in den USA verloren haben. So ist es keine Überraschung, dass Überweisungen in die Heimat, nach Öl die zweitgrößte Devisen-Einnahmequelle Mexikos, zurückgegangen sind.³⁶ Heute liegen die Überweisungen von Mexikanern aus den USA noch einmal um 16 Prozent unter dem Wert von geschätzten 23 Milliarden Dollar im Jahr 2008 und 26 Milliarden Dollar 2007. Viele Familien in Mexiko sind auf dieses Geld angewiesen und geben es sofort für ihre Grundbedürfnisse aus. Noch extremer ist der Rückgang bei den US-Direktinvestitionen in Mexiko. 1993, im Jahr vor der NAFTA-Gründung, hatten sie noch bei drei Milliarden Dollar gelegen. Im Jahr 2009 erreichten sie 23 Milliarden Dollar, um 2009 dann wieder auf 11,6 Milliarden Dollar zurückzugehen.

Die Krise hat den mexikanisch-amerikanischen oder rein mexikanischen Traum von einem eigenen Haus in den USA beendet.³⁷ Unter den Häusern, die jetzt in Südkalifornien zwangsversteigert werden müssen, finden sich über-

36 | U.S. Department of State, *Background Notes: Mexico*, (Mai 2010), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm> [19.05.2010].

37 | S. Demetrios G. Papademetriou und Aaron Terrazas, *Immigrants and the Current Economic Crisis: Research Evidence, Policy Challenges, and Implications* (Migration Policy Institute 2009), http://www.ime.gob.mx/ime2/2008/mig_immigrants_current_economic_crisis.pdf [02.06.2010].

proportional viele, die aus Lateinamerika stammenden Personen gehörten. Zudem habe viele mexikanische Familien einen Beitrag zur Anzahlung bei einem Hauskauf geleistet, ohne dass sie ein Arbeits- oder Aufenthaltsrecht in den USA gehabt hätten. Zur Identifizierung bei der Kreditbewerbung legten sie nur mexikanische Ausweispapiere vor. Es gibt viele Beispiele für Betrug durch Hypotheken-Vermittler und Verbrechen durch skrupellose Makler, die oft selbst mexikanischer Abstammung waren.

Drogenkartelle, chinesische Schlepper und die zentralamerikanischen Maras zwingen illegale Immigranten in ein Leben wirtschaftlicher Ausbeutung fast wie zu Zeiten der Sklaverei.

In der globalisierten Welt von heute sind Mexikaner im arbeitsfähigen Alter durch die öffentliche Unsicherheit und die grassierende Armut gezwungen, außerhalb ihrer Heimat nach Chancen zu suchen. Bei der Vorarbeit zur NAFTA-Verabschiedung hieß es von allen drei beteiligten Regierungen, dass dadurch Jobs geschaffen würden. Aber die Fortschritte in Mexiko reichten eindeutig nicht aus, um der wirtschaftlich bedingten Flucht junger Menschen in die USA Einhalt zu gebieten. Jeden Tag werden Hunderte Menschen über Grenzübergänge, Tunnels und durch Wüsten mit ihren extremen Gelände- und Wetterbedingungen von Mexiko in die USA geschmuggelt. Die Drogenkartelle, die chinesischen Schlepper und die zentralamerikanischen *Maras* zwingen ihre Fracht – illegale Immigranten – in ein Leben wirtschaftlicher Ausbeutung fast wie zu Zeiten der Sklaverei.³⁸ Wenn bei der Einreise *Coyotes* (bezahlte Führer, die beim Grenzübertritt helfen sollen) beteiligt sind, kann schnell eine Entführung, Zwangsarbeit oder eine andere Form der Unterdrückung daraus werden.³⁹ Vor allem für Frauen sind illegale Einreise-Versuche gefährlich:⁴⁰ Etwa sechs von

38 | Josh Meyer, „Drug cartels raise the stakes on human smuggling“, in: *L.A. Times*, 02.03.2009, <http://articles.latimes.com/2009/mar/23/nation/na-human-smuggling23> [10.05.2010].

39 | Richard Marosi, „Mexico arrests shed light on migrant-kidnapping outfits“, in: *L.A. Times*, 18.07.2010, A33.

40 | Das US-Innenministerium: „Eine große Zahl von mexikanischen Frauen, Mädchen und Jungen wird innerhalb des Landes zu Zwecken der kommerziellen und sexuellen Ausbeutung gehandelt und dabei mit falschen Versprechen auf Arbeit von armen ländlichen Gegenden in städtische, Grenz- oder Touristengebiete gelockt. Nach Zahlen der Regierung fallen jährlich mehr als 20.000 Kinder Menschenhändlern zum Opfer, vor allem in den Grenz- und Touristengebieten.“, in: U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report*, 206 (Juni 2009), <http://state.gov/documents/organization/123357.pdf> [02.09.2010].

zehn – auch minderjährigen – Migrantinnen werden Opfer sexueller Gewalt.⁴¹ Auch die mexikanischen Behörden verfolgen interne Migranten aus Südmexiko und ausländische aus Zentralamerika, die häufig in Zügen auf dem Weg nach Norden sind.

Privat finanzierte und betriebene Gefängnisse sind inzwischen die Norm. Handverlesene Auftragnehmer aus der Anti-Terror-Branche haben Auffanglager für die Migrantenströme errichtet.

Die wahren Gewinner der durch die NAFTA ausgelösten wirtschaftlichen Veränderungen waren die multinationalen Konzerne – vor allem solche, die mit Grenzsicherung, Landesverteidigung und Gefängnissen zu tun haben. Sie bauen die Grenzzäune und liefern die Technologie, mit der die 1969 Meilen lange Grenzlinie überwacht wird – und sie sperren die Leute ein, die erwischt werden, wenn sie illegal in die USA einreisen oder dort arbeiten. Privat finanzierte und betriebene Gefängnisse sind inzwischen die Norm, und handverlesene Auftragnehmer aus der Anti-Terror-Branche haben Internierungslager gebaut, die als erstes Auffangbecken für Migrantenströme dienen.⁴² Auch die Gewerkschaften haben profitiert – die vielen neuen Jobs bei US-Regierungsbehörden haben auch ihnen Zulauf gebracht.

Es ist schon viel diskutiert worden über die *Push-* und *Pull-*Faktoren in der Beziehung zwischen den USA und Mexiko. Mittlerweile aber werden die Schlagzeilen und der öffentliche Diskurs eher von einem weiteren Faktor bestimmt:

dem *Push-back*-Faktor. Das Zurückdrängen kommt in Form von Bundesstaaten und Gemeinden, die ihre eigenen Reformen zur Einwanderung vorantreiben. Es lässt sich auch an der Reaktion der US-Regierung erkennen, die dem mexikanischen Sicherheitsapparat militärische Hilfe zur Verfügung stellt. Statt also wirklich an Handelserleichterungen mit Mexiko zu arbeiten, die über den Abbau von Zollformalitäten und die symbolische Eröffnung zusätzlicher

41 | Amnesty International, „Widespread Abuse of Migrants in Mexico is ‚Human Rights Crisis‘“, 28.04.2010, verfügbar unter <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/widespread-abuse-migrants-mexico-human-rights-crisis-2010-04-27> [11.05.2010].

42 | Halliburton-Pressemitteilung, „KBR awarded U.S. Department of Homeland Security Contingency Support Project for Emergency Support Services“, 24.01.2006, http://halliburton.com/default/main/halliburton/eng/news/source_files/pressrelease_2006.jsp [20.06.2010].

Lkw-Fahrspuren an den Grenzübergängen hinausgeht, nimmt sich die US-Regierung des Problems der US-mexikanischen Grenze mit militärischen Mitteln an.

DIE ANTWORT DER USA

Beim Umgang mit den Problemen an der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze beschäftigt sich die US-Regierung vor allem mit dem *Push*-Faktor, also der Angebotsseite. Wenn Mexiko nur endlich den Strom illegaler

Die Probleme an der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze betrachtet die US-Regierung von der Angebotsseite her: Würde Mexiko den Strom illegaler Drogen und Immigranten in die USA stoppen, so wäre das Problem gelöst.

Drogen und illegaler Immigranten in die USA stoppen würde, so ihr Argument, wäre das Problem gelöst. Das lässt außer Acht, dass es für beide Angebote in den USA einen riesigen Markt gibt. Dieser Teil des Berichts beschäftigt sich mit den Maßnahmen der US-Regierung gegen illegale Einwanderung, der Verstärkung der Militärpräsenz zur Überwachung der Grenze und mit der Grenze selbst, die an manchen Stellen aus Vorder- und Hinterzäunen besteht.

Kampf gegen illegale Einwanderung

Das North American Free Trade Agreement enthält zwar Regelungen über Visa für Angehörige der Vertragsstaaten für die Arbeit in den anderen Staaten, ansonsten aber beschäftigt es sich nicht mit Fragen von Arbeit und Einwanderung. Auch andere Themen, etwa Umweltschutz, wurden nicht durch den zentralen NAFTA-Mechanismus zur Streitbeilegung erfasst, sondern in „Nebenabsprachen“ ausgelagert. Deshalb muss Mexiko hier nicht das Niveau seiner NAFTA-Partner erreichen, sondern wie die anderen Teilnehmerländer nur seine nationalen Gesetze erfüllen. Über die Einwanderung von Mexikanern in die USA schweigt sich das Abkommen fast gänzlich aus.

NAFTA enthält aus gutem Grund keine Regelungen für Arbeitskräfte und erleichterte Migration zwischen den drei Vertragsstaaten: Andernfalls würden Mexikaner in Massen in die USA strömen, denn hier können sie mehr Geld verdienen und haben weitaus bessere Chancen auf einen sozialen Aufstieg. NAFTA sollte Arbeitsplätze schaffen. Das geschah tatsächlich, aber nicht in ausreichendem Umfang. Also machten sich Millionen von Mexikanern auf die Suche

Trotz großen Drucks aus der spanischstämmigen Bevölkerung der USA hat die Regierung bislang keine umfassende Reform des Einwanderungsrechts in die Wege geleitet.

nach Arbeit, und zwar in den USA. Mehr als 15 Millionen illegale Einwanderer sollen hier mittlerweile leben, der Großteil von ihnen stammt aus Mexiko. Trotz großen Drucks aus der spanischstämmigen Bevölkerung der USA hat die Regierung bislang keine umfassende Reform des Einwanderungsrechts in die Wege geleitet. Teils werden nicht einmal bestehende Gesetze entschlossen durchgesetzt, die ein Vorgehen gegen die Arbeitgeber illegaler Einwanderer und schärfere Grenzkontrollen erlauben würden.

Als Reaktion sind auf der Ebene der Gemeinden und der Bundesstaaten Gesetze entstanden, die von einer rassistischen Grundhaltung vieler US-Bürger zeugen und, im Fall Arizonas, eine unschöne Polizeistaat-Haltung erkennen lassen. Bei einem Staatsbesuch im Weißen Haus am 19. Mai 2010 bezeichnete Mexikos Präsident Calderón das neue Immigrationsgesetz von Arizona (bekannt als SB1070) als „diskriminierend“.⁴³ Das neue Gesetz sieht vor, dass Polizeibeamte bei Kontrollen nach Nachweisen der Staatsbürgerschaft fragen. Dies könnte eine Profilierung nach Rassen begünstigen. Und Arizona ist nicht der einzige Bundesstaat, der die Einwanderungspolitik selbst zu regeln beginnt.⁴⁴

Ohne Reformen auf der Bundesebene dürften noch weitere Körperschaften dort aktiv werden, wo die Bundesregierung ihre eigenen Gesetze nicht durchsetzt, um die Sicherheit der Grenzen zu gewährleisten und geordnete Einwanderung in die USA zu organisieren. Dies ist bereits an den Ortsstatuten von Städten wie Escondido in Kalifornien zu erkennen. Eine Zeitlang war es dort verboten, Wohnungen an Arbeiter ohne Papiere zu vermieten. Die Reaktion der USA ist also teilweise auf Rassismus zurückzuführen, teilweise aber auch auf die erheblichen Kosten, die der Umgang mit den illegalen Einwanderern mit sich bringt. Diese bringen zwar Steuereinnahmen, zugleich aber auch erhebliche Herausforderungen für öffentliche Dienstleistungen wie die Gesundheitsversorgung. Oft haben illegale

43 | Jonathan Weisman, „Obama Gets an Earful From Calderón“, in: *L.A. Times*, 20.05.2010, A4.

44 | Anna Gorman, „Arizona Law is Just One of Many“, in: *L.A. Times*, 17.07.2010, A1.

Immigranten keine Krankenversicherung und nutzen deshalb Notaufnahmen zur Grundversorgung. Alleine im Bezirk Los Angeles hatte das Kosten von 300 Millionen Dollar pro Jahr zur Folge.

Mit dem Ausbruch der Finanzkrise ist die Zahl der Einwanderer allerdings zurückgegangen.⁴⁵ Außerdem wurde die Überwachung entlang der Grenze und an den Übergängen in San Diego im Rahmen der Operation Gatekeeper verschärft. Die erhöhte Wachsamkeit hat Einwanderer auf gefährlichere Routen in Arizona gezwungen. Bis heute bleibt die Grenze zwischen den USA und Mexiko ein sehr bedrohlicher Ort für Menschenschmuggel und die Zehntausenden, die die Grenze jeden Monat in Eigenregie überqueren. Die US-Grenztruppen stellen sich der Flut illegaler Einwanderung aus Mexiko (die nicht nur aus Mexikanern besteht, sondern auch aus Zentralamerikanern, Brasilianern, Chinesen und Ukrainern) mit mehr Personal, größeren Zäunen und neuen Technologien entgegen.

Die erhöhte Wachsamkeit hat Einwanderer auf gefährlichere Routen in Arizona gezwungen. Die Grenze zwischen den USA und Mexiko bleibt ein sehr bedrohlicher Ort für die zehntausenden Grenzüberquerer jeden Monat.

Mehr Sicherheit an den Grenzen

In den Jahren 2006 bis 2008 warb die Bush-Regierung in großem Umfang neues Personal für den Grenzschutz an, in vier Bundesstaaten mit Grenzen zu Mexiko wurden außerdem etwa 6.000 Angehörige der Nationalgarde stationiert. Diese Operation Jump Start war eine recht verspätete Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 und sollte vor allem verhindern, dass Terrorverdächtige oder Massenvernichtungswaffen in die USA gelangen. Die Soldaten der Nationalgarde halfen beim Ausbau von Straßen und Zäunen und unterstützten die Strafverfolger bei ihrer Arbeit an der Grenze. Mit ihrer Hilfe wurden mehr als 162.000 illegale Einwanderer gefasst, 100 in der Wüste verlorene Menschen gerettet sowie 69.000 Dollar in bar und etwa 160.000 Kilogramm illegale Drogen beschlagnahmt.⁴⁶

45 | Papademetriou und Terrazas, Fn. 37.

46 | Randal C. Archibald, „Obama to Send Up to 1,200 Troops to Border“, in: *N.Y. Times*, 26.05.2010, A1.

Auch Präsident Obama hat die Kräfte an der Grenze zu Mexiko verstärkt: Er schickte 1.200 Angehörige der Nationalgarde, die sich dort am Kampf gegen Drogenschmuggel und andere Grenzkriminalität beteiligen sollen. Vor dem Kongress beantragte er im Juli 2010 Geld für weitere 1.000 Grenzschutzbeamte, zwei unbemannte Flugzeuge und eine Verschärfung der Sicherheitsmaßnahmen. Ein Teil

Die Initiative Obamas kann als Versuch verstanden werden, die Bilanz der Regierung bei der Grenzsicherheit aufzupolieren, bevor sie im Vorfeld der Zwischenwahlen im November 2010 eine Reform des Einwanderungsrechts angeht.

des Geldes sollte für ballistische und DNA-Analysen bei Angehörigen der mexikanischen Strafverfolgungsbehörden ausgegeben werden.⁴⁷ Die Initiative kann als Versuch verstanden werden, die Bilanz der Regierung bei der Grenzsicherheit aufzupolieren, bevor sie im Vorfeld der Zwischenwahlen im

November 2010 eine Reform des Einwanderungsrechts angeht. Zusätzlich hat auch Kaliforniens Gouverneur Arnold Schwarzenegger, selbst ein Einwanderer aus Österreich, 224 Soldaten der Nationalgarde an die mexikanische Grenze beordert, um dort für mehr Sicherheit zu sorgen.⁴⁸

Doch die Grenzen der USA zu Mexiko wurden nicht nur mit zusätzlichem Personal, sondern an mehreren Stellen auch technisch und baulich verstärkt. Zuständig dafür ist die Bundesbehörde U.S. Customs and Border Protection (CBP), die zum Heimatschutzministerium (Department of Homeland Security – DHS) gehört.

Im November 2005 gab das Heimatschutzministerium den Start der Secure Border Initiative (SBI) bekannt, ein über mehrere Jahre laufendes und mehrere Milliarden Dollar teures Programm, das die US-Grenzen sichern und illegale Einwanderung verringern soll. Ein wichtiger Teil davon ist SBInet, ein Computernetz aus Radargeräten, Sensoren und Kameras, das Grenzverletzungen entdecken, identifizieren und nach Gefährlichkeit einschätzen kann. Dazu kommt eine taktische Infrastruktur: Zäune, Straßen und Beleuchtungsanlagen sollen Grenzbeamten dabei helfen, illegale Einwanderer zu finden und festzunehmen.

47 | Peter Nicholas und Nicole Santa Cruz, „Obama Seeks Border Funds“, in: *L.A. Times*, 23.06.2010, A1.

48 | Michael Gardner, „Governor sending 224 Nat'l Guard troops to border“, in: *Sign on San Diego*, 15.06.2010, <http://signonsandiego.com/news/2010/jul/15/governor-sending-224-natl-guard-troops-border/> [15.07.2010].

Der vom US-Kongress beschlossene Secure Fence Act sieht vor, dass das DHS entlang der südwestlichen Grenze der USA mehr als 700 Meilen Grenzzäune aufstellen lässt, teils auf geschützten Gebieten, in Lebensräumen für gefährdete Arten und auf anderem ökologisch wertvollen Boden. Bis zum 30. September 2007 waren etwa 73 Meilen des Vorderzauns zu Kosten von etwa 198 Millionen Dollar fertiggestellt, bis 31. Oktober 2008 insgesamt etwa 215 Meilen für 625 Millionen Dollar.

Im Jahr 2009 sah das CBP 58 Millionen Dollar an Mitteln aus dem SBI-Budget für das Fiskaljahr 2008 für die Errichtung von 3,5 Meilen Grenzzaun in der Region San Diego vor. Die Kosten lagen bei 16 Millionen Dollar pro Meile – deutlich mehr als für bestehende Hinterzäune, weil die neuen auf sehr schwierigem Gelände entstehen sollten. Bislang bestehen einige der Mitte der neunziger Jahre gebauten Zäune in der Nähe des Grenzübergangs San Ysidro teils aus recyceltem Asphalt von Landebahnen aus dem Golfkonflikt im Jahr 1991.

Einige der Mitte der neunziger Jahre gebauten Zäune in der Nähe des Grenzübergangs San Ysidro bestehen aus recyceltem Asphalt von Landebahnen aus dem Golfkonflikt im Jahr 1991.

Die Verträge für den Bau der Zäune entlang der US-mexikanischen Grenze sind höchst lukrativ, ebenso wie die für die unbemannten Flugzeuge und andere Technologie, die den Strom illegaler Einwanderer in die USA verringern sollen. Aber die Militarisierung der Grenzen geht noch weiter: Weil die US-Regierung Mexiko im Rahmen der Mérida-Initiative Geld für Militär- und Sicherheitskräfte zur Verfügung stellt, setzt sie sich mittlerweile auch auf mexikanischer Seite fort.

Die Mérida-Initiative

Auf die Mérida-Initiative richten sich alle Hoffnungen auf eine Verbesserung der Sicherheitslage in den Grenzstädten. Das Hilfspaket wurde im März 2007 zwischen dem früheren US-Präsidenten George W. Bush und dem mexikanischen Präsidenten Calderón ausgehandelt. Insgesamt fließen 1,4 Milliarden Dollar aus den USA nach Mexiko, das damit Flugzeuge und Helikopter für Aufklärungsflüge und die militärische Bekämpfung von Drogenhändlern und Terroristen anschaffen soll. Außerdem vorgesehen sind der Kauf von Scan-Geräten und bewaffneten Fahrzeugen, die Einrichtung

von Datenbanken für die Strafverfolgung, die Ausbildung spezialisierter Polizeieinheiten gegen organisiertes Verbrechen und Maßnahmen der Bundespolizei gegen Korruption. Mit Hilfe des Programms sollen, ähnlich wie mit zusätzlichem Geld aus dem US-Verteidigungsministerium, die Handlungsmöglichkeiten des organisierten Verbrechens beschnitten und Institutionen gestärkt werden, die Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte schützen. Die Grenze soll für die Bedürfnisse des 21. Jahrhunderts gerüstet, die umliegenden Gemeinden sollen gestärkt und widerstandsfähiger gemacht werden.⁴⁹

Die Mérida-Initiative ist so etwas wie die mexikanische Version dessen, was zuvor Kolumbien zuteil geworden ist:

Mit der Mérida-Initiative werden die Aufklärungsmöglichkeiten der Polizei und die Stärkung von Institutionen mit Geld aus dem US-Finanzministerium unterstützt. Die mexikanischen Behörden forderten sogar ein U-Boot an.

der Gegenwert von fünf Milliarden Dollar an schwarzen Helikoptern und anderer High-tech-Ausrüstung einschließlich Flugzeugen und Satelliten zur Überwachung von Drogenrouten. Man könnte deshalb von einem Plan „Kolumbien Light“ sprechen, wenn auch mit weniger Todesschwadronen. Mit der Mérida-

Initiative⁵⁰ werden die Aufklärungsmöglichkeiten der Polizei und die Stärkung von Institutionen mit Geld aus dem US-Finanzministerium unterstützt. Die mexikanischen Behörden haben sogar ein U-Boot angefordert, um ein Gegengewicht zu der strategischen Flotte zu bekommen, die kolumbianische Schmuggler mittlerweile aufgebaut haben.⁵¹

Doch die moderne Ausrüstung kommt nicht ohne zusätzliche Verantwortung. Das Gesetz zur Mérida-Initiative sieht vor, dass ein Teil des Geldes für Soldaten und Beamte erst dann fließt, wenn vier Anforderungen zur Menschenrechtslage in Mexiko erfüllt sind. Außerdem wird das mexikanische Militär beschuldigt, mit dem Sinaloa-Kartell zusammenzuarbeiten. Die Gewalt hat sich von der Grenzregion weiter ins Landesinnere verlagert, wo die Kartelle

49 | U.S. Embassy, „Mérida Initiative at a Glance“, http://www.usembassy-mexico.gov/eng/merida/emerida_factsheet_meridapillars.html [01.05.2010]

50 | June S. Beittel, Mexico's Drug-Related Violence, Fn. 18.

51 | Frank Bajak, Associated Press, „DEA: Seized Submarine Quantum Leap for Narcos“, in: *ABC News International*, 04.07.2010, verfügbar unter <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=11087367> [04.07.2010].

um Lieferrouten und die Kontrolle des Drogenhandels im Inland kämpfen. Die Kriminalität entlang der mexikanischen Grenze hat dem Aufkommen von zentralamerikanischen Gangs weiteren Vorschub geleistet – die *Maras* von San Salvador, Los Angeles, Houston und Tegucigalpa. Diese Verbrecher-Organisationen lassen die Gewalt weiter eskalieren und sind am Schmuggel von Drogen und Menschen in der gesamten Region beteiligt.

EINE MOMENTAUFNAHME DER US-AMERIKANISCH-MEXIKANISCHEN GRENZE

Der Grenzübergang San Ysidro Port ist nach wie vor der am meisten frequentierte Fußgängerüberweg weltweit. Ihn zu überqueren, gehört hier zum Lebensstil – einem Lebensstil der Teilung und der Binationalität, den hunderttausende Einwohner auf beiden Seiten der Grenze gemeinsam haben. In Tijuana gibt es sogar einen öffentlichen Fernsehkanal, der sich mit dem Grenzverkehr in die USA beschäftigt. Zehntausende Menschen überqueren täglich die Grenze, um auf der anderen Seite zu arbeiten, zur Schule oder zum Arzt zu gehen, einen Gottesdienst oder Verwandte zu besuchen.

Bei Luxusgütern sind die Preise in den USA niedriger, ebenso die allgemeinen Steuern. Die Einkaufszentren im Raum San Diego sind deshalb ein attraktives Shopping-Ziel für Mexikaner.

Einige der Grenzgänger zieht es auch in Einkaufszentren, wo sie das Geld ausgeben, das die NAFTA generiert hat. Angehörige der Oberschicht, häufig auch Konsumenten aus der oberen Mittelklasse, können es sich leisten, Designer-Läden in den USA zu besuchen, um dort ohne Angst vor einer Entführung oder Schießerei einzukaufen. Mexikaner geben pro Jahr vier Milliarden Dollar im Bezirk San Diego aus. Immer häufiger sind sie in den Handelszonen in der Grenzgegend zu sehen – sowohl als Angestellte als auch als Käufer. Die USA sind für sie aus mehreren Gründen ein attraktives Einkaufsziel: Einerseits wegen der Auswahl, die bei einem Gesamtmarkt von 300 Millionen Menschen viel größer ist als zuhause. Bei Luxusgütern sind andererseits die Preise niedriger, weil die USA geringere Importzölle verlangen. Auch die allgemeinen Steuern sind in den USA niedriger. Die Einkaufszentren um San Diego sind deshalb voller mexikanischer Familien, die sich bei Banana Republic, Bloomingdales, Macy's oder Nordstrom umsehen. Die Finanzkrise hat diesen Trend kaum gebremst.

Legale Güter kommen am Checkpoint Otay Mesa östlich von Tijuana über die Grenze. Verbotenes hingegen gelangt entweder in kleinen Lieferungen im so genannten Ameisenverkehr ins Land, der wegen der erhöhten Wachsamkeit in der Gegend um San Diego und Tijuana jetzt häufiger aus viertägigen Reisen durch die Wüste von Arizona besteht. Das zweite Einfallstor sind die allgegenwärtigen Tunnel, die unter der Grenze verlaufen. Eine Gruppe von Arbeitnehmern, die gerne mehr Arbeit auf der US-Seite der Grenze verrichten würden, sind die mexikanischen Lastwagenfahrer. Trotz zeitweiliger Rückschläge etablieren sie sich zunehmend auch im Norden. US-Autofahrer und die für die Autobahnen zuständigen Behörden werden lernen müssen, sie nicht zu fürchten: In einem Pilotprogramm der Bush-Regierung zeigte sich, dass mexikanische Lastwagenfahrer bei Sicherheitstests besser abschneiden als ihre US-Kollegen.

Wirklich gleiche Startbedingungen wird es so bald nicht geben, aber es werden durchaus Versuche unternommen, die Märkte zusammenwachsen zu lassen. Dazu gehören

auch weitere gemeinsame Sicherheitsinitiativen: Die Partnerschaft für Sicherheit und Wohlstand in Nordamerika etwa enthält eine Reihe von Vereinbarungen und Erklärungen der drei NAFTA-Parteien. Sie wurde im Jahr 2005 initiiert und sieht die Harmonisierung

Die schwere Erkältung, die sich die US-Wirtschaft zugezogen hat, hat auch Mexiko weiter erkranken lassen. Man kann hier nur hoffen, dass entlang der Grenze neues Wachstum entstehen kann.

vieler Gesetze und Abläufe vor. Bisher aber hat sie keine messbaren Ergebnisse gebracht, und es wird noch viel Arbeit kosten, die Grenzen aller Partnerländer zu sichern und die Grenzregionen als Ganzes zu entwickeln. Es ist kein Geheimnis, dass Einkommen und andere sozioökonomische Indikatoren mit zunehmender Entfernung von der Grenze zu den USA in Mexiko schnell abnehmen. Die schwere Erkältung, die sich die US-Wirtschaft zugezogen hat, hat auch Mexiko weiter erkranken lassen. Man kann hier nur hoffen, dass entlang der Grenze neues Wachstum entstehen kann, ohne dass es dabei zu denselben Kosten der Entwurzelung kommt, die die Region früher belastet haben. Zugleich gilt es, die nationale Sicherheit beider Länder zu bewahren.

Die USA sollten es allerdings unterlassen, die Probleme an ihrer Grenze nur als angebotsgetrieben zu verstehen und zu behandeln: Sie geben Mexiko die Schuld für den Strom illegaler Einwanderer, bestrafen aber nicht diejenigen, die im eigenen Land Illegale beschäftigen, um Lohnkosten zu sparen. Ähnlich gibt es viele Versuche, Drogenlieferungen zu stoppen, aber gegen die Nachfrage in den USA wird wenig getan. Der Immigration Reform and Control Act aus dem Jahr 1986 sieht bereits Sanktionen gegen Arbeitgeber mit illegalen Beschäftigten vor. Diese müssen umgesetzt werden, bevor man in den USA ernsthaft an eine Reform des Einwanderungsrechts denken kann. Schon Präsident George W. Bush ist trotz Unterstützung durch Senator John McCain mit seinem Vorschlag eines über drei Jahre laufenden Gastarbeiterprogramm gescheitert. Auch Obama dürfte wenig zu gewinnen haben, wenn er sich des Themas annimmt, das politisch höchst heikel geworden ist.

Mexiko wiederum muss etwas unternehmen, um seine Wirtschaft in Schwung zu bringen. Noch ungeklärt ist auch die Frage, wie am besten gegen die Gewalt der Drogenkartelle vorzugehen ist. Seit dem Amtsantritt von Präsident Calderón im Dezember 2006 hat es hier eine Militarisierung gegeben, die zulasten der ordentlichen Strafverfolgung mit Ermittlungen, Anklagen und rechtsstaatlichen Prinzipien gegangen ist. Die Grenze zwischen den USA und Mexiko ist inzwischen zum Kampfgebiet im jahrzehntealten Krieg der USA gegen Drogen geworden. Gestartet unter Richard Nixon und verschärft von der Regierung Reagan, existiert dieser „Krieg“ seit den siebziger Jahren. In seinem Verlauf haben Millionen Menschen in Gefängnissen gesessen, weitreichende Korruption hat ganze Länder und ihre Institutionen erfasst, und überall in Lateinamerika wurden Armeen mit Hightech-Waffen und Aufklärungssystemen stationiert. Der Krieg gegen Drogen hat die *Contra*-Affäre ebenso überlebt wie Fiaskos in den diplomatischen Beziehungen und Putschversuche. In den achtziger Jahren spielte er sich in Zentralamerika ab, jetzt verlagert er sich nach Mexiko, wo inzwischen ungefähr 40.000 Soldaten auf der Straße

Der Krieg gegen Drogen hat die Contra-Affäre ebenso überlebt wie Fiaskos in den diplomatischen Beziehungen und Putschversuche. In den achtziger Jahren spielte er sich in Zentralamerika ab, jetzt verlagert er sich nach Mexiko.

sind. Bislang ist glücklicherweise noch nicht viel von der Gewalt im mexikanischen Drogenkrieg in die USA übergeschwappt. Doch weil die *Narcotraficantes* inzwischen in allen größeren Städten der USA anzutreffen sind, könnte sich auch das bald ändern.⁵²

52 | Nicholas Riccardi, „Quiet border towns don’t live up to their notoriety“, in: *L.A. Times*, 13.05.2010, A1.