



Sinds de onafhankelijkheid in het begin van de 19de eeuw heeft Mexico politiek en economisch meermaals gewankeld. Anno 2011 kun je je zelfs afvragen of het land nog wel te regeren valt. De georganiseerde misdaad dreigt van Mexico een narcostaat te maken met alle – ook internationale – gevolgen van dien.

Mexico onttaardt in narcostaat

De wijdverbreide illegaliteit in Mexico wortelt in een ver verleden. Toen het mercantilisme de handel in Mexico aan banden legde ten faveure van de Spaanse kolonisator, ontstond een omvangrijke smokkel over de grenzen. Veel van de oude smokkelroutes werden later gebruikt voor de drugshandel. De grenzen tussen legaal en illegaal zijn daarbij vaag. Na de revolutie (1910-1917) en zeker toen er een verbod kwam op de opiumhandel in de Verenigde Staten in 1914, waren de regionale autoriteiten in Mexico nauw betrokken bij de smokkel en drugshandel, en deze situatie bleef decennialang bestaan. De drugshandel was onderworpen aan verregaande regulering – in het verborgene – op federaal en regionaal niveau, gesanctioneerd door de officiële politiek. In de jaren 80 en 90 begon de machtsstructuur van de dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI) scheuren te vertonen. Er ontstond een politiek vacuüm dat perspectieven bood voor de oppositie. De nieuwe machthebbers, voor zover deze nog niet waren ingekapseld in het relatienetwerk van de georganiseerde misdaad, werden alsnog 'overgehaald' om samen te werken. Tezeldertijd veranderden de handelsroutes voor cocaïne naar de VS; Mexico ging daarbij een steeds grotere rol spelen.

Gewelddoffensief

De drugshandelaars startten in die tijd een offensief tegen staatsinstellingen (en hun

vertegenwoordigers) op federaal, deelstaat- en lokaal niveau die van belang waren voor een onbelemmerd functioneren van de georganiseerde misdaad. In naar schatting 65% van de 2435 gemeenten (*municipios*) wordt het overheidsbeleid in alle openheid grotendeels afgestemd op de belangen van de georganiseerde misdaad. In 17 van de 31 deelstaten vindt echter een confrontatie plaats tussen de overheid en de drugskartels, waarbij de laatste de controle over hun werkterrein trachten te behouden. Sinds begin 2007 eiste het geweld ruim 23.000 slachtoffers. Naar schatting 150.000 Mexicanen zijn direct betrokken bij de drugsindustrie, 500.000 zijn werkzaam in sectoren die van de drugsindustrie afhankelijk zijn. Behalve in de drugshandel is de georganiseerde misdaad openlijk betrokken bij afpersing, criminele 'belastingheffing', kidnapping, corruptie door politie en politici, het afdwingen van bescherming en bij paramilitaire activiteiten. Overheids-

De vloedgolf van gewelddadigheden gaat het beheersvermogen van de lokale autoriteiten ver te boven

bekleders die weigeren samen te werken met de georganiseerde misdaad zijn het mikpunt van bruto geweld. De inzet van het leger in de noordelijke grensstaten toont aan dat de vloedgolf van gewelddadigheden het beheersvermogen van de lokale autoriteiten ver te boven gaat. In die staten bestaat een criminele infrastructuur van waaruit de georganiseerde misdaad de directe confrontatie aangaat met overheidsinstanties via constante bedreigingen en bloedige aanslagen. Terwijl de gewelddadige arm van de georganiseerde misdaad om zich heen grijpt en de overheid de greep op de sociaalpolitieke situatie verliest, glijdt Mexico steeds verder af in de richting van een *failed state*. De basiskennmerken van een moderne staat volgens Weberiaans model zijn afwezig of functioneren steeds minder. De huidige Mexicaanse staat heeft bijvoorbeeld niet langer het monopolie op de legitieme geweldsmiddelen en is niet in staat de eigen bevolking te beschermen tegen het geweld van de georganiseerde misdaad. De alom aanwezige corruptie genereert een algemeen gebrek aan respect voor wetten en internationale verdragen.

De laatste tien jaar is de openbare veiligheid in Mexico sterk verslechterd, zeker in de noordelijke grensstaten waar de georganiseerde misdaad zelfs paramilitaire eenheden inschakelt om het vuile werk op te knappen. De beheersing van belangrijke economische en financiële hulpbronnen heeft de georganiseerde misdaad tot een machtsfactor



Een gewapende bende richtte op 24 oktober 2010 een bloedbad aan tijdens een feest in Ciudad Juarez aan de grens met de VS. Er vielen vijftien slachtoffers, waaronder kinderen.

FOTO: OCTAVIO FLORES/XINHUA / EYEVINE/PH

gemaakt die het overheidsbeleid en het gezag van de staat voortdurend ondermijnt. Er zijn duidelijke parallellen met de situatie in Colombia in de jaren 90. Daar kozen de drugsyndicaten eveneens voor een frontale aanval op de staat om vrij spel te krijgen voor hun illegale activiteiten. Deze machtsstrategie boekte daar op korte termijn weliswaar resultaat, maar maakte de sector vanwege haar zichtbare aanwezigheid kwetsbaar voor politieke acties van de overheid. Uiteindelijk leidde dit tot een desintegratie van de drugskartels en tot de vorming van een veelvoud van kleinere, minder kwetsbare ondernemingen, flexibele netwerken die zich telkens weten aan te passen aan veranderende omstandigheden op wettelijk en politieel terrein. In Mexico kent men nog de omvangrijke kartels, deels geregeerd door grootfamilies en regionale elites plus aanhang, en gericht op de beheersing van hele regio's. Al bestaat ook hier een trend van *downsizing* en de vorming van meer kleinschalige ondernemingen die flexibel kunnen opereren.

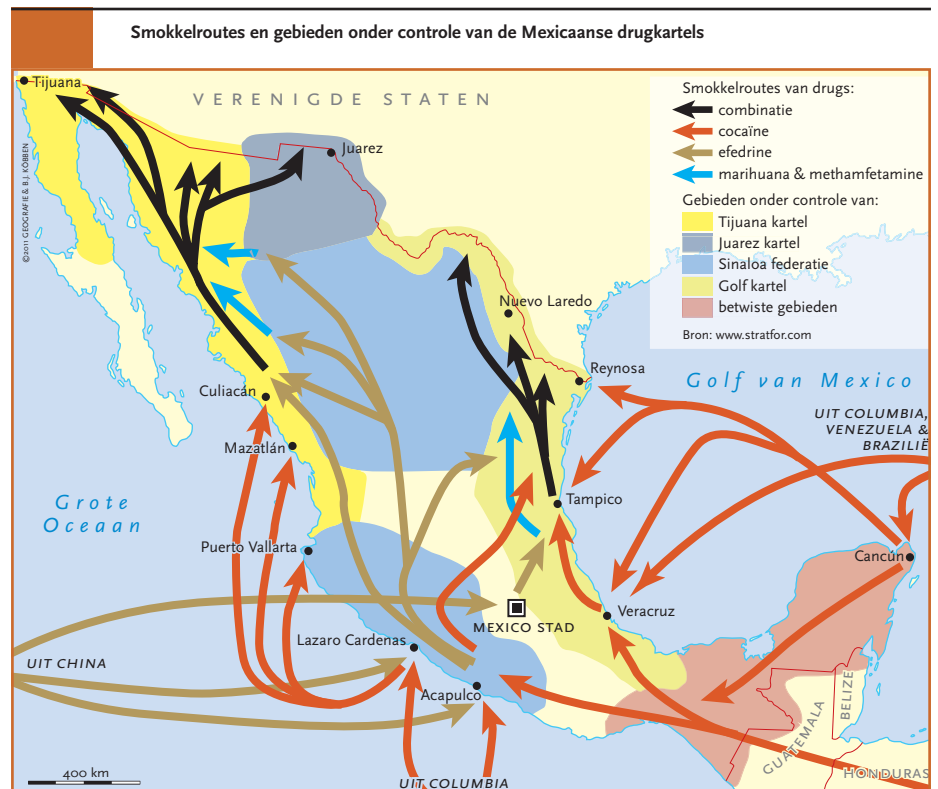
Kartels

De Mexicaanse drugskartels zijn betrekkelijk losse netwerken die activiteiten op het terrein van transport en logistiek onderling coördineren. De grotere netwerken vinden hun oorsprong in de jaren 80, toen de cocaïne-smokkelroutes vanuit Colombia via de Caribische eilanden richting Florida steeds meer hinder ondervonden van interventies door de

Amerikaanse kustwacht en de Drug Enforcement Administration (DEA). De drugshandel verlegde zijn routes naar Mexico, eerst naar de traditionele smokkelroutes voor heroïne en marihuana in Sinaloa in het noordwesten, later naar de andere staten in het grens-

gebied met de Verenigde Staten. Aanvankelijk ging het alleen om smokkelwerk waarvoor de Mexicanen zich *cash* lieten betalen door Colombiaanse druglords. Maar spoedig eisten de Mexicanen compensatie in de vorm van cocaïne. Dit gaf hen een groter aandeel in de *commodity value chain* en op de binnenlandse markt. Daarnaast ontwikkelden ze een belang in de grote steden in de Verenigde Staten waar de straathandel door Mexicaanse bendes al spoedig de Colombiaanse handelaars verdreef. De bendes bewapenden zich met het meest geavanceerde wapentuig dat in de Amerikaanse *gunshops* verkrijgbaar was en begonnen een niets ontziend offensief tegen 'oncoöperatieve' overheidsvertegenwoordigers en leden van concurrerende kartels.

Een deel van de winsten uit de cocaïnehandel (naar schatting 57 miljard US dollar jaarlijks) belandt na gecompliceerde witwasprocedures in de *off shore banking*-sector (houdt kantoor op plekken waar de regel- en/of belastingdruk laag is), vooral in Panama. Een belangrijk deel wordt echter in *cash* gehouden voor beleggingen in onroerend goed, toerisme, infrastructuur, *drugstores*, financiële dienstverlening, omkooppraktijken, enzo-



Drugsgelden worden geïnvesteerd in de Mexicaanse economie en hebben daar een enorme impact

voorts. De enorme bedragen die zo worden teruggesluisd in de Mexicaanse economie hebben daar een enorme impact. Binnen de officiële sector valt dan ook enige bezorgdheid te beluisteren over het wegvallen van deze geldinjecties bij een eventuele liberalisering van het drugsbeleid. De drugshandel stelt de georganiseerde misdaad in staat haar werkterrein te verbreden, andere criminele activiteiten te ontplooiën en nieuwe markten in andere landen aan te boren. In de coca-producerende gebieden in de Andes zijn steeds meer Mexicaanse drugshandelaren betrokken bij de productie van cocaïne in kleine mobiele laboratoria. Ze vergroten zo hun greep op de meer winstgevendende fasen van de productie en handel in cocaïne. In Mexico zelf nemen de maffia-achtige praktijken toe. Bedrijven in de grensstaten worden gechanteerd en moeten 'beschermingsgelden' afdragen. Zelfs de multinationals die betrokken zijn bij de industrialisatieprogramma's aan de grens dreigen hierin te worden meegezogen. Politie en rechterlijke macht blijken niet in staat hiertegen op te treden, deels omdat ambtenaren zelf bedreigd worden, deels ook omdat plaatselijke en landelijke autoriteiten besluiten met de criminele sector samen te werken. In de afgelopen jaren werden diverse topautoriteiten ontmaskerd die op de loonlijst van de georganiseerde misdaad bleken te staan. Het vermogen tot corruptie op alle niveaus van de samenleving in combinatie met niets ontziende geweldpleging maakt de Mexicaanse georganiseerde misdaad tot een van de belangrijkste criminele organisaties ter wereld. Het *Cártel del Golfo* beschikt hierbij zelfs over de diensten van een uitstekend uitgeruste paramilitaire eenheid (*Los Zetas*), gevormd door militairen die voorheen deel uitmaakten van commando-eenheden van leger en politie en nu hun diensten aanbieden aan de criminele organisaties. *Los Zetas* opereren nu samen met het *Cártel del Golfo* onder de naam *La Compañía*, waar de andere kartels zich weer tegen verzetten. Het beleid van *La Com-*

pañía is opportunistisch en omvat wisselende samenwerkingsverbanden in reactie op overheidsoperaties. De Mexicaanse legereenheden belast met de bestrijding van de kartels zijn minder goed uitgerust, worden slecht betaald en zijn niet opgewassen tegen het wapengeweld van de kartels.

Narcocultuur

Veel criminele netwerken vinden hun oorsprong in de deelstaat Sinaloa, in het noordwesten van Mexico. De drugshandel begon daar in de 19de eeuw met de smokkel van marihuana en opium en groeide snel na het opiumverbod in de Verenigde Staten in 1914. In de afgelegen dorpjes van Sinaloa ontstond een ware narcocultuur. Met de komst van de cocaïne en de methamfetamines breidde de handel zich uit naar andere regio's. In de jaren 80 en 90 verschenen nieuwe kartels die anders te werk gaan: de kartels *La Familia*, *Tijuana*, *Ciudad Juárez* en *del Golfo*. Ieder beheerst een deel van het grensgebied met de Verenigde Staten en de smokkelroutes die daar lopen. Het meest opvallende kartel is *La Familia*, ontstaan in de jaren 80, aanvankelijk met het doel marihuana- en heroïneproducenten in de deelstaat Michoacán te beschermen tegen politieke acties. In de jaren 90 sloot *La Familia* een alliantie met het *Cártel del Golfo* en breidde de handel in cocaïne uit met andere producten. Beide kartels beschikken in de grote Noord-Amerikaanse steden over uitgebreide distributienetwerken. Vanuit het streven naar sociale legitimiteit cultiveert *La Familia* een Robin Hood-achtig imago. Onwillige autoriteiten worden vermoord met verwijzing naar een goddelijke rechtvaardigheid. Het kartel verzet zich tegen de verkoop van drugs, en vooral methamfetamines, onder de eigen bevolking. *La Familia* subsidieert sociale ontwikkelingsprojecten in de eigen deelstaat, vooral in de huisvesting, medische zorg, kerkbouw en onderwijs. Dit doet sterk denken aan de acties van de Colombiaanse *drugslord* Pablo Escobar in de jaren 80 en 90 en zijn voortdurende strijd om sociale acceptatie en erkenning als bonafide zakenman. Een en ander gaat echter gepaard met barbaars geweld. Tot 2008 bestond er een vage afstemming tussen de kartels, onder de naam *La Federación*. Recentelijk hebben de verschillende kartels echter besloten meer zelfstandig te opereren en is er een heftige

onderlinge strijd gaande om de beheersing van smokkelroutes, distributiecentra en de controle over de straathandel in de VS. Daarbij is de organisatie van de grote kartels aan het veranderen. De diverse netwerken geleid door grootfamilies transformeren in internationale ondernemingen met aparte kaders voor de uitvoering, rekrutering van het personeel, logistiek, het witwassen van gelden, de relatie tot concurrerende organisaties, en internationalisering. De onderlinge rivaliteit is zo sterk toegenomen dat men is gaan spreken over een oorlog tussen de kartels. De Mexicaanse overheid is tot nu toe niet in staat gebleken het geweld in te tomen, omdat ook de politieke autoriteiten gecorrumpeerd zijn en het leger slecht inzetbaar is. Dit alles mondt uit in een verregaande straffeloosheid op lokaal, deelstaat- en federaal niveau, die ondenkbaar is zonder politieke en politonale bescherming. Daarbij wordt de situatie gecompliceerd door de opkomst van zo'n 130 kleinere organisaties naast de grote kartels, met een lokale en/of regionale binding. Veel van het rauwe geweld komt voor rekening van deze *cartelitos*, in conjunctie met het lokale bendewezen.

Internationaal probleem

De georganiseerde misdaad in Mexico grijpt steeds verder om zich heen. In korte tijd bouwde de drughandel netwerken op in 230 Noord-Amerikaanse steden. Maar ook buiten de Verenigde Staten doet de invloed van de Mexicaanse kartels zich gelden. Het werkterrein heeft zich binnen Latijns Amerika uitgebreid naar Colombia, Peru, Bolivia, Ecuador, Panama, Venezuela, Argentinië, Paraguay en Guatemala. De Mexicaanse kartels zijn ook actief in Spanje, Frankrijk, Zwitserland, Duitsland, Australië, West-Afrika en in Italië, waar ze samenwerken met het maffiasyndicaat *Ndrangheta*. Bij de handel in een scala aan illegale drugs voegen zich andere illegale praktijken, met de wapenhandel in een prominente rol. Daarmee is de georganiseerde misdaad in Mexico een internationaal probleem geworden, dat vraagt om een internationale aanpak. De criminele activiteiten zijn in omvang en winstgevendheid zo toegenomen dat het zelfs op langere termijn zeer moeilijk zal zijn deze effectief te bestrijden. De ingewikkelde netwerken waarbinnen criminele groeperingen, politici en bestuurders samenwerken op verschillende niveaus,



FOTO: CLAUDIA GUADARRAMA / POLARIS

veelal via patroon-cliëntrelaties, zijn geworteld in belangrijke economische en institutionele kaders, en worden gesteund door een politieke cultuur die veranderingen tegenhoudt. Wat te doen? De drugshandel is een goed bewapende, zeer gewelddadige tegenstander, zonder morele scrupules, met het vermogen om degenen die hen in de weg staan te elimineren en/of te corrumperen. In Mexico zag president Calderón zich genoodzaakt het leger te mobiliseren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad – een risicovolle strategie in een land dat zich in de loop van zijn bestaan zo veel moeite heeft getroost de invloed van de strijdkrachten op het politieke systeem te neutraliseren. De 30.000 manschappen die zijn ingezet aan de noordgrens blijken echter niet in staat het geweld te keren en worden zelf beschuldigd aan het schenden van de mensenrechten. Het is de vraag of Mexico hier niet in dezelfde fuik loopt waarin Colombia eerder verzeild is geraakt. Het falen van het Colombiaanse drugsbestrijdingsprogramma heeft aangetoond dat een militarisering van de drugsbestrijding een

war on drugs genereert die nimmer kan worden gewonnen. De megawinsten in de drugshandel leiden tot een onverzettelijkheid bij de handelaren; telkens weer veranderen zij hun strategie in reactie op het optreden van politie en leger.

Een radicale oplossing zou zijn om het gebruik van drugs te decriminaliseren en op termijn de handel in drugs te legaliseren. Een dergelijke optie zou dan onderdeel moeten zijn van een globale strategie, vanwege alle internationale verdragen over consumptie en handel in drugs. Men zou op nationaal niveau

kunnen denken aan het instellen van een regime dat nu geldt voor alcohol of tabak en aanverwante genotsmiddelen. In de meeste landen van Latijns Amerika groeit de politieke steun voor deze optie. President Calderón heeft zich herhaaldelijk uitgelaten ten faveure van een mogelijke flexibilisering van het drugsregime. Hij stuit echter op sterke weerstand van de VS. Daarmee dreigt de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Mexico te ontaarden in een loopgravenoorlog met het risico van een duurzame ontregeling van het politieke systeem. •

Bronnen

- Bailey, J. & R. Godson (eds.) 2000. *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. University of Pittsburgh Press
- Vellinga, M. (ed.) 2004. *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*. University of Florida Press, Gainesville. *El Universal*, dagblad Mexico City, drugsonderzoek unit, jaargangen 2007-2010.

De militarisering van de drugsbestrijding leidt tot een *war on drugs* die niet te winnen is