

Innere Sicherheit in Lateinamerika – Probleme und Perspektiven

Peter Peetz

Seit Jahresbeginn sind in Mexiko rund 1.000 Menschen durch Organisierte Kriminalität und ihre Bekämpfung umgekommen. In Guatemala ist die Sicherheitslage eines der wichtigsten Themen vor den Wahlen im kommenden September. Im Kampf gegen Drogenbanden haben brasilianische Sicherheitskräfte in den letzten Monaten mit hohem Personalaufwand und schweren Waffen *favelas* gestürmt. So gut wie überall in Lateinamerika stehen Probleme der öffentlichen Sicherheit weit oben auf der politischen Agenda.

Analyse:

Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit sind zu zentralen Themen in der sozialwissenschaftlichen Analyse der lateinamerikanischen Gegenwart geworden. Dabei sind drei Ebenen zu unterscheiden: die Ebene der Gewalt- und Kriminalitätsphänomene selbst, die Ebene der Wahrnehmung dieser Phänomene in der Gesellschaft und die Ebene der politischen und gesellschaftlichen Reaktionen auf die wahrgenommenen Sicherheitsdefizite. Insgesamt wird das Thema heute vor allem im Rahmen des Konzepts der *seguridad ciudadana* („Bürgersicherheit“) diskutiert. Dieses sollte kritisch hinterfragt werden.

- In den einzelnen lateinamerikanischen Ländern ist eine Reihe sehr unterschiedlicher Phänomene von Gewalt und Kriminalität zu beobachten: von Express-Entführungen (vor allem Mexiko, Kolumbien) über Jugendbanden (vor allem Guatemala, El Salvador, Honduras) bis hin zu vielfachen Frauenmorden (vor allem Mexiko, Guatemala).
- In der Bevölkerung und in der öffentlichen Auseinandersetzung haben die Themen Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit fast überall große und wachsende Bedeutung. Die Kritik an rein repressiven Anti-Kriminalitätsmaßnahmen ist in letzter Zeit gewachsen.
- Regierungen und Sicherheitskräfte setzen unterschiedliche Politiken im Hinblick auf die Unsicherheitsphänomene um. Derzeit werden vermehrt auch präventive oder partizipative Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit eingeführt. Vielerorts ist die Neigung zu einer (weiteren) Militarisierung der Inneren Sicherheit jedoch ungebrochen.

Key words: Lateinamerika, Gewalt, Kriminalität, Innere Sicherheit

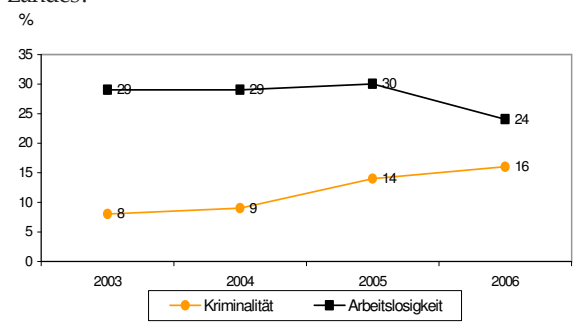
1. Probleme Innerer Sicherheit in Lateinamerika

Am 7. Mai 2007 stürmte die mexikanische Armee unter Einsatz von schwerer Artillerie ein Gebäude in Apatzingán (Bundesstaat Michoacán), und tötete vier dort versteckte mutmaßliche Mitglieder des Drogenkartells Sinaloa-Juárez-Milenio. Das Gefecht dauerte fast zwei Stunden. Die mexikanische Zeitung „El Universal“ (14.5.2007) zählte für ganz Mexiko seit dem 1. Januar 2007 bereits 1.000 Tote im Zusammenhang mit dem Organisierten Verbrechen und seiner Bekämpfung. In zehn der 32 mexikanischen Bundesstaaten wird mittlerweile das Militär im Kampf gegen Drogenbanden eingesetzt.

Solche und viele andere Probleme der Inneren Sicherheit stehen in fast allen Ländern Lateinamerikas weit oben auf der politischen Agenda. Für Regierungen, Parlamente und Parteien, aber auch für zivilgesellschaftliche Organisationen und die Medien rückt dieses Politikfeld zunehmend ins Zentrum des Interesses und der politischen Auseinandersetzung. Gleichzeitig steigt die Bedeutung des Themas im Bewusstsein der Lateinamerikaner. Gemäß den Umfrageergebnissen des „Latinobarómetro“ benennt ein wachsender Anteil der Befragten Kriminalität als das wichtigste Problem des jeweiligen Landes. Noch häufiger wird nur Arbeitslosigkeit genannt, wobei die Anzahl der Nennungen hier sinkt (von 29% der Befragten 2003 auf 24% 2006), wohingegen sie beim Thema Sicherheit steigt (Verdoppelung von 8% 2003 auf 16% 2006, vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Problemwahrnehmung in Lateinamerika 2003-2006

Frage: Was ist Ihrer Meinung nach das größte Problem des Landes?*



* Kriminalität und Arbeitslosigkeit wurden in Lateinamerika als Region insgesamt am häufigsten genannt.

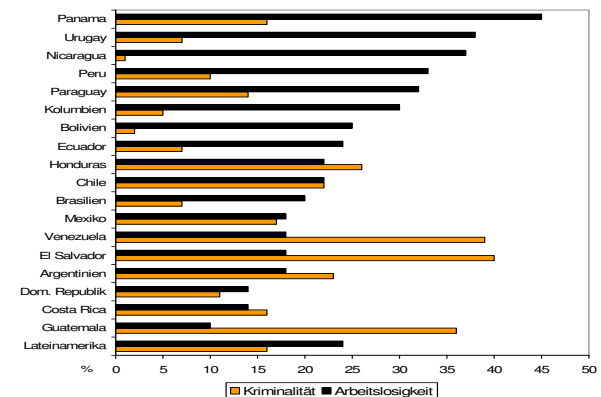
Quelle: Latinobarómetro 2006, S. 42, in: <www.latinobarometro.org/uploads/media/2006.pdf>.

In einzelnen Ländern empfindet bereits eine deutliche Mehrheit der befragten Menschen die Kriminalität

als wichtigstes Problem – und zwar nicht nur in den schon seit langem als besonders „unsicher“ geltenden Ländern des zentralamerikanischen *Triángulo Norte* (Guatemala, El Salvador, Honduras), sondern auch in einst bei Einheimischen und Touristen als relativ sicher geltenden Ländern wie Costa Rica, Venezuela und Argentinien (vgl. Grafik 2)

Grafik 2: Problemwahrnehmung in Lateinamerika 2006

Was ist Ihrer Meinung nach das größte Problem des Landes?*



* Da Kriminalität und Arbeitslosigkeit in Lateinamerika als Region insgesamt am häufigsten genannt wurden, stellt diese Grafik die Nennungen nur dieser beiden Problemen in den einzelnen Ländern dar. In einzelnen Ländern wurden auch andere Themen als wichtigstes oder zweitwichtigstes Problem benannt.

Quelle: Latinobarómetro 2006, S. 41, in: <www.latinobarometro.org/uploads/media/2006.pdf>.

2. Seguridad Nacional, Seguridad ciudadana und andere begriffliche „Unsicherheiten“

Parallel zu einer inhaltlichen Wandlung des Begriffes „Innere Sicherheit“ im Deutschen¹ hat sich der Sprachgebrauch in Lateinamerika in den letzten Jahrzehnten

1 „Innere Sicherheit“ ist im Deutschen ein hoch politisierter Begriff, dessen Aufkommen in der Fachliteratur allgemein auf den Dekadenwechsel der 1960er zu den 1970er Jahren datiert wird und zunächst eng mit den damaligen Protestbewegungen und ihrer Repression verbunden war (Kunz 2005). Die staatliche Politik der Inneren Sicherheit sollte v.a. die Sicherheit des Staates vor Bedrohungen von innen, im Gegensatz zur Bedrohung von außen im Kontext des Kalten Krieges, schützen. In den 1990er Jahren ging diese Zielvorstellung zwar nicht gänzlich verloren, wurde aber dahingehend erweitert, dass als zu schützendes Gut die Sicherheit des einzelnen Staatsbürgers zunehmend in den Mittelpunkt rückte. Zu dem Schutz vor inneren „Staatsfeinden“ kam der Schutz vor internationalem Terrorismus, aber auch vor Organisierter und Alltagskriminalität hinzu. Im Unterschied zu dem in gewisser Weise konkurrierenden Begriff der „Öffentlichen Sicherheit“ impliziert „Innere Sicherheit“ ein grundsätzliches Vorhandensein von Unsicherheit und Bedrohung, auf das der Staat reagieren muss. (Zu Sicherheitsbegriffen im englischen und französischen Sprachraum vgl. Zedner 2003).

von *seguridad nacional/ segurança nacional* hin zu *seguridad pública/ segurança pública* und *seguridad ciudadana/ segurança cidadã* verlagert. *Seguridad nacional* bezeichnete seit den 1960er Jahren die Doktrin der militärischen, geheimdienstlichen und polizeilichen Sicherung der jeweils herrschenden (demokratisch legitimierten oder autoritären) staatlichen Ordnung. Sie entstand im Kontext des Kalten Krieges und wurde von den USA unter Verweis auf die Domino-Theorie massiv unterstützt, und zwar sowohl politisch als auch technisch (z.B. durch die Ausbildung lateinamerikanischer Militärs in der *School of the Americas*, in der auch Foltermethoden zum Leerstoff zählten). Zentrales Merkmal der Umsetzung dieser Doktrin war die oft eklatant menschenrechtsverletzende Verfolgung von Bürgern, die dem linksoppositionellen Spektrum zugerechnet wurden. Die Verfolgungspraxis beruhte darauf, die jeweiligen Personen(gruppen) als Staatsfeinde zu definieren, und erstreckte sich in vielen Ländern auch auf kulturschaffende oder sozial engagierte Menschen. Der Begriff der *seguridad nacional* ist heute zumindest unter zivilen Akteuren stark diskreditiert und wird von ihnen weitgehend vermieden. Das dahinter stehende Konzept jedoch findet spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eine gewisse Kontinuität in der Neuausrichtung der Militärstrategien auf Terror- und Drogenbekämpfung, die sich – wiederum auf Druck der USA (vgl. Nolte/ Oettler 2003) – in den meisten lateinamerikanischen Staaten durchgesetzt hat.

Der Ausdruck *seguridad pública* entspricht in etwa der recht vage definierten „Öffentlichen Sicherheit“ im Deutschen und schließt teilweise den Schutz vor Naturkatastrophen, Verkehrsunfällen oder Umweltschäden mit ein. Das auch in Lateinamerika viel diskutierte Konzept der Menschlichen Sicherheit (*seguridad humana*), wie es das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen formulierte (UNDP 1994), erstreckt sich auch auf den Schutz vor sozialen Risiken wie Armut oder Krankheit. *Seguridad ciudadana*, im Deutschen etwa „Bürgersicherheit“, bezieht sich hingegen so gut wie immer auf Sicherheitsrisiken, die durch absichtsvolles menschliches Handeln entstehen. Damit ist v.a. der Schutz des einzelnen Bürgers vor (Gewalt-)Kriminalität gemeint. Die Abwehr von Gefahren, wie intrafamiliärer oder sexueller Gewalt, und von Menschenrechtsverletzungen durch staatliche oder nicht-staatliche Akteure gehört nicht zum Kern dieses Sicherheitskonzepts und wird auch in der Praxis kaum berücksichtigt. Dies ist eines der wichtigsten Defizite der *seguridad ciudadana*.

Insgesamt betont der Ausdruck *seguridad ciudadana* den Schutz der Bürger im Gegensatz zum Schutz des Staates, wie er in der Epoche der *seguridad nacional* im Mittelpunkt stand. Diese Verlagerung im Sprachgebrauch suggeriert, dass die lateinamerikanischen Staaten ihre Sicherheitspolitik jetzt v.a. auf den Schutz individueller Grund- und Bürgerrechte des Einzelnen ausrichteten. Träfe dies zu, würde auch den Menschenrechten von sozialen Gruppen, die von den Gesellschaften als „Tätergruppen“ definiert werden (Jugendliche, Migranten usw.), in der Arbeit der Sicherheitskräfte höhere Bedeutung beigemessen. Dies ist in vielen Ländern jedoch keineswegs der Fall, so dass es sich, je nach dem, wer für sich ein Engagement für die *seguridad ciudadana* in Anspruch nimmt, um reinen Etikettenschwindel handeln kann, da viele (wenn auch längst nicht mehr alle) Politiken statt auf mehr Bürgerzentriertheit ganz einfach auf schärfere Repression hinauslaufen.

Regierungen und andere Akteure des Politikfeldes Innere Sicherheit benutzen den Ausdruck *seguridad ciudadana* (gerechtfertigter- oder ungerechtfertigterweise), weil mit ihm ein integraler Ansatz zur Herstellung von Sicherheit konnotiert wird. Es schwingen sowohl der auf potentielle Täter bezogene Präventionsgedanke als auch auf potentielle Opfer bezogene Konzepte zur Herstellung eines subjektiven Sicherheitsempfindens mit. Beides dehnt den Bereich einzubeziehender staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen über den Sicherheitssektor im engen Sinne (Polizei, Militär, private Wachdienste usw.) hinaus aus und schließt Aktivitäten etwa der Sozial- und Jugendarbeit, der Verkehrspolitik, des Städtebaus usw. ein. Wie die folgenden Länderbeispiele zeigen, ist die Bandbreite von Unsicherheitsphänomenen und Sicherheitspolitiken, die in Lateinamerika unter der Überschrift *seguridad ciudadana* diskutiert werden, groß. Insgesamt verhandeln die lateinamerikanischen Gesellschaften unter dem Thema „Bürgersicherheit“ jedoch hauptsächlich Fragen der Kriminalität(sbekämpfung) sowie Probleme der nicht politisch motivierten physischen Gewalt und ihrer Einhegung.

3. Lateinamerika: Unsicherheitsphänomene und Sicherheitspolitiken

Die Situation der Inneren Sicherheit in Lateinamerika stellt sich als Panorama unterschiedlicher Unsicherheitsphänomene und divergierender Ansätze zu ihrer Bewältigung seitens der Regierungen dar. Ein Überblick über die Region von Nord nach Süd beginnt im

oben schon erwähnten Mexiko und damit gleich bei einem der Brennpunkte der sicherheitspolitischen Landkarte. In den nordmexikanischen Grenzstädten Ciudad Juárez und Chihuahua wurden in den vergangenen 14 Jahren Hunderte von Morden an jungen Frauen verübt; Vergewaltigung und Verstümmelungen sind charakteristische Merkmale des Täterhandelns. Das Phänomen der so genannten *feminicidios* fällt geografisch in eine Region Mexikos, die geradezu als Symbol für Recht- und Straflosigkeit steht, in der kriminelle Organisationen um die Vorherrschaft etwa im Drogen- und Menschenhandel kämpfen und in der staatliche Sicherheitskräfte im besten Falle der völligen Ineffizienz, im schlechtesten der Verwicklung in die illegalen Strukturen beschuldigt werden.

Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International erkennen an, dass die mexikanische Bundesregierung in den letzten Jahren wichtige Schritte zur Vorbeugung und Aufklärung von *feminicidios* eingeleitet hat (v.a. die Einrichtung einer speziellen Staatsanwaltschaft im Februar 2006 zur Verfolgung von Gewaltakten gegen Frauen), weisen aber auch darauf hin, dass das Morden anhält und bislang kaum nennenswerte Fortschritte in der Aufklärung der Taten zu verzeichnen sind.

Ein weiteres Phänomen, durch das Mexiko, v.a. Mexiko-Stadt, zu zweifelhafter Berühmtheit gelangt ist, sind die so genannten Express-Entführungen (*secuestros exprés*). Dabei bemächtigen sich die Täter meist der Kreditkarte des Opfers und erzwingen die Preisgabe der Geheimnummer. Um den täglichen Kreditrahmen zweimal ausschöpfen zu können, bevor der Inhaber die Karte sperren lassen kann, zieht sich die Entführung meist über einige Stunden, nämlich über die Null-Uhr-Grenze hinweg, hin. Da das Problem dieser Kurz-Kidnappings seit Anfang des neuen Jahrtausends immer stärkeren Widerhall in der öffentlichen Meinung fand, änderte das von der Linkspartei *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) dominierte Parlament von Mexiko-Stadt 2004 das Strafgesetz des *Distrito Federal* und führte Strafen von bis zu 60 Jahren Haft für Express-Entführungen ein. Auf Initiative des damaligen Präsidenten Fox zog 2005 das Bundesparlament nach: Es führte ebenfalls den neuen Straftatbestand ein, beschränkte sich bei der maximalen Haftstrafe jedoch auf „nur“ 40 Jahre. Als Begründung für seine Gesetzesinitiative hatte Fox darauf hingewiesen, dass Mexiko nach Kolumbien das Land mit den meisten Entführungen weltweit sei.

Wie in vielen Ländern Lateinamerikas ist die Rolle der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden in Mexiko äußerst fragwürdig. Es kommt immer

wieder zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen durch Polizisten, und die Bereitschaft, die jeweiligen Täter und ihre Hinterleute zur Rechenschaft zu ziehen, ist nach wie vor gering. Hinzu kommt ein Kompetenzwirrwarr zwischen bundes-, einzelstaatlichen und lokalen Behörden, das zuweilen sogar zu Konfrontationen zwischen den jeweiligen Polizeieinheiten führt. Präsident Calderón hat in seinen ersten Monaten im Amt gezeigt, dass er die populistisch motivierte, repressive Verbrechensbekämpfungspolitik seines Vorgängers Fox fortsetzen wird. Dieser hatte seit Juni 2005 im Rahmen der *Operación México Seguro* damit begonnen, das Militär in den Kampf gegen das Organisierte Verbrechen einzubeziehen. Die ersten unter Calderón durchgeführten Großeinsätze gegen Drogenbanden fanden dann auch in den Bundesstaaten Michoacán Ende 2006 und Baja California Anfang 2007 statt; beide Staaten halten demnächst Wahlen ab und Calderóns *Partido Acción Nacional* (PAN) hat in beiden Fällen positive Impulse auf die Öffentliche Meinung dringend nötig. Calderón selbst, der mit nur hauchdünnem Stimmenvorsprung gewählt worden war (vgl.: Maihold 2006), hat die Politik des harten Durchgreifens jedenfalls nicht geschadet: Anfang Juni erreichte er in Umfragen einen Zustimmungswert von 68% (Latin American Mexico & NAFTA Report 2007: 1).

Zentralamerika gilt allgemein als die „unsicherste“ Subregion Lateinamerikas. Dieser Eindruck beruht hauptsächlich auf Nachrichten aus den drei nördlich gelegenen Ländern des Isthmus, dem so genannte *Triángulo Norte*, also Guatemala, El Salvador und Honduras. In den sich südlich anschließenden Staaten Nicaragua und Costa Rica sowie im (historisch eigentlich nicht zu Zentralamerika zählenden) Panama scheint die Problematik weniger dramatischen Ausmaßes zu sein. Allerdings ist die öffentliche Auseinandersetzung v.a. in Costa Rica dennoch von einer steigenden Angst vor Gewalt und Kriminalität bestimmt. Die Regierungen der Länder des *Triángulo Norte* machen seit einigen Jahren insbesondere eine spezielle Form von Jugendbanden, die so genannten *maras*, für die hohen Gewalt- und Kriminalitätsraten verantwortlich. Aber auch Drogenmafia, Entführerbanden oder die „normale“ Straßensriminalität sorgen unter den Zentralamerikanern für Beunruhigung. Insbesondere in Guatemala ist offensichtlich, dass die Sicherheit der Bürger außerdem aufgrund einer Verquickung des Organisierten Verbrechens mit der wirtschaftlichen und politischen Elite sowie mit den staatlichen und privaten Sicherheitskräften bedroht ist. Amnesty In-

ternational hat für dieses Phänomen den Ausdruck *Corporate Mafia State* geprägt (siehe Kasten).

Die Politik der guatemaltekischen, honduranischen und salvadorianischen Regierungen zur Verminderung der Unsicherheit beschränkte sich bis vor Kurzem fast ausschließlich auf repressive Ansätze. Die drei Staaten vergrößern stetig die Mannschaftsstärke der Polizei und setzen schon seit einigen Jahren das Militär in der Verbrechensbekämpfung ein, wodurch dieses seine innenpolitische Macht (nach etwa einem Jahrzehnt relativen Machtverlusts durch die Beendigung der Bürgerkriege in der Region) gestärkt sieht. Die unter dem Schlagwort *mano dura* („Harte Hand“) betriebene Politik beinhaltet auch eine Verschärfung des Strafrechts, oft unter Beschneidung der Bürgerrechte. Bei großangelegten Operationen, gehen Polizei und Militär unter Einsatz massiver Waffengewalt wahlweise gegen *maras* oder Drogenbanden vor, durchkämmen (Armen-)Viertel und nehmen Hunderte von „Verdächtigen“ fest, die meist in kürzester Zeit mangels Beweisen wieder freigelassen werden müssen. Insbesondere in El Salvador führte Letzteres schon häufig zu gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen den

Strafverfolgungsbehörden und der Richterschaft bzw. dem Justizsystem als Ganzem. In Honduras war die Innere Sicherheit im Jahr 2005 wichtigstes Wahlkampfthema des unterlegenen Präsidentschaftskandidaten Porfirio Lobo, der sich sogar für die Wiedereinführung der Todesstrafe ausgesprochen hatte. Lobos Strategie des *populismo punitivo* führte nicht zum Wahlerfolg, aber sein Kontrahent, der jetzige Präsident Manuel Zelaya, setzte die repressive Politik seines Amtsvorgängers Ricardo Maduro dennoch fort. Gleichzeitig strebt Zelaya jedoch die Einbindung der Bevölkerung in die Bemühungen für mehr Sicherheit an: Die ca. 4.000 *mesas de seguridad*, lokale Runde Tische zur Unterstützung und Kontrolle der Arbeit der örtlichen Polizei, sollen zwischen Bürgern und Polizei vertrauensbildend wirken und das in den *comunidades* vorhandene Sozialkapital für die Kriminalitäts- und Gewaltprävention mobilisieren. Ob dieser Ansatz eines *community-based policing* erfolgreich sein wird, bleibt abzuwarten. Die Politik der *mano dura* jedenfalls, hat die Sicherheitslage bislang noch in keinem Land Zentralamerikas verbessert.

Corporate Mafia State Guatemala

Ein Vorfall vom Februar 2007 veranschaulicht den *Corporate Mafia State* Guatemala: Kurz vor Guatemala-Stadt stoppte ein Polizeikommando einen Kleinbus mit drei Abgeordneten des zentralamerikanischen Parlaments (PARLACEN) aus El Salvador – darunter der Sohn des Gründers der dortigen Regierungspartei ARENA – und tötete die Parlamentarier und ihren Fahrer. Als wenige Tage später vier der mutmaßlich beteiligten Polizisten gefasst waren und in Untersuchungshaft einsaßen, drangen Vermummte in das „Hochsicherheitsgefängnis“ ein und brachten sie um. Die Sicherheitsbehörden versuchten daraufhin, diese Morde ebenfalls dort einsitzenden *maras*-Mitgliedern anzuhängen. Diese Version widerspricht der Darstellung zahlreicher in der Presse zitierter Zeugen, die darauf hinwiesen, dass das Gefängnispersonal dem Mörderkommando ohne Widerstand das Eindringen in die Haftanstalt sowie die spätere Flucht ermöglichte. Über die tatsächlichen Hintergründe der Morde lässt sich nur spekulieren, aber die Verwicklung von Polizisten und Strafvollzugsbeamten in die Mordserie spricht Bände über die Rolle der Institutionen, die in Guatemala mit der Herstellung von Innerer Sicherheit betraut sind. Mittlerweile hat die Angelegenheit zum Rücktritt von Innenminister Carlos Vielmann und Polizeichef Erwin Sperissen geführt. Die Affäre hat mit dazu beigetragen, dass die Sicherheitspolitik zu einem der wichtigsten Themen im Wahlkampf (Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im September 2007) avancierte. Insbesondere der rechtsgerichtete Präsidentschaftskandidat General a.D. Otto Pérez Molina (*Partido Patriota*, PP) versucht, die Wählerschaft mit dem Versprechen für sich zu gewinnen, hart und rücksichtslos gegen Kriminelle vorgehen zu wollen.

Kolumbien befindet sich seit über 40 Jahren in einem bewaffneten Konflikt. Dies wirkt sich auch außerhalb der unmittelbar betroffenen Gebiete negativ auf die Sicherheitslage aus, da die Kriegsparteien im Rahmen der Kriegsökonomie eng mit Gruppen der Organisierten Kriminalität verbunden bzw. kaum noch von diesen zu unterscheiden sind. Dies

gilt sowohl für Drogenproduktion und -handel als auch für die Entführungsindustrie. Glaubt man den offiziellen Statistiken, hat die Anzahl erpresserischer Entführungen in den letzten Jahren zwar stark abgenommen – von 758 (2004) über 377 (2005) auf 282 (2006) (vgl. <www.antisecuestro.gov.co>) – liegt aber immer noch auf einem extrem hohen Niveau.

Aufgrund des Bürgerkrieges ist die Sicherheitspolitik der Zentralregierung noch stark im traditionellen Sinne auf den Schutz des Staates, anstatt auf den der Bürger ausgerichtet. Im moderneren Verständnis von Innerer Sicherheit als *seguridad ciudadana* hat daher die Lokalpolitik eine Vorreiterrolle eingenommen.

Während die Kriminalitäts- und Gewaltstatistiken der beiden größten Städte des Landes, Bogotá und Medellín, seit Mitte der 1990er Jahre erheblich gesunken sind, gilt die drittgrößte Stadt, Cali, weiterhin als einer der gefährlichsten Orte Lateinamerikas. Dies mag vielleicht auch mit einer für den Drogenhandel neuralgischen geografischen Lage Calis zu tun haben. Gemeinhin wird aber angenommen, dass die uneinheitliche Entwicklung der Sicherheitslage in den drei Städten in erster Linie aus den sehr unterschiedlichen lokalpolitischen Anstrengungen für die Sicherheit der Bürger in den letzten 15 Jahren resultiert: Medellín und v.a. Bogotá (hier speziell während der beiden Amtszeiten des unkonventionellen Ex-Bürgermeisters Antanas Mockus, 1995-1997 und 2001-2003) haben es u.a. durch eine entsprechende Prioritätensetzung im Stadthaushalt geschafft, umfassende Programme umzusetzen, die weitaus mehr Bereiche betrafen als nur die Verbrechensbekämpfung durch die Polizei. In den Stadtvierteln wurden die Bürger durch die so genannten *frentes de seguridad* und *pactos de convivencia y seguridad* in die Sicherheitsplanung einbezogen (ähnlich wie es nun mit den o.g. *mesas de seguridad* in Honduras angestrebt wird). Großangelegte Kampagnen, etwa zur freiwilligen Abgabe von Waffen, trugen zum Aufbau einer gewaltfreieren Kultur bei. Ein genaues *mapping* von Delikten im städtischen Raum erlaubte, sowohl die Strafverfolgung auf die jeweiligen Probleme einer Zone abzustimmen, als auch sozialpolitische und stadtplanerische Maßnahmen zu einer gezielten Gewaltprävention zu nutzen.

Im Gegensatz zu Kolumbien ist in *Venezuela* die Innere Sicherheit erst vor einigen Jahren zu einem wichtigen Thema in der politischen Auseinandersetzung aufgestiegen. Andere Politikbereiche wie die Außen- oder die Verfassungspolitik der Regierung Chávez standen im Vordergrund. Wie die Umfragen des „Latinobarómetro“ (s.o.) zeigen, ist für einen großen Teil der Venezolaner Kriminalität mittlerweile zu einem dringenderen Problem geworden als Arbeitslosigkeit oder soziale Fragen. Neben Straßenkriminalität (Raubüberfälle usw.),

Drogenhandel und dem anhaltenden Anstieg der Mordrate richtet sich die Kriminalitätsangst v.a. auf erpresserische Entführungen – sowohl im Express-Stil als auch länger andauernde. Im hoch polarisierten politischen Kontext kam es im April 2006 zu Massendemonstrationen und Straßenblockaden, nachdem die drei im vorangegangenen Februar entführten Unternehmersöhne John (17), Kevin (13) und Jason (12) Faddoul und der mit ihnen gekidnappte Fahrer tot aufgefunden worden waren.

Der oppositionelle Präsidentschaftskandidat Manuel Rosales hatte 2006 in seinem Wahlkampf versucht, von dieser allgemeinen Stimmungslage zu profitieren und hatte die *seguridad ciudadana* zu einem seiner zentralen Wahlkampfthemen gemacht. Der (Wahl-)Erfolg blieb aus. Dies mag neben anderen Gründen mit daran gelegen haben, dass Chávez seinen Wählern vermittelte, nicht seine Regierung, sondern korrupte Polizisten und der internationale Drogenhandel trügen die Schuld an der Verschlechterung der Situation. Er kündigte u.a. eine großangelegte Polizeireform mit der Schaffung einer *policía comunal* an, die eng mit lokalen Organisationsstrukturen verzahnt sein soll. Für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bevölkerung sollen hier die so genannten „Kommunalen Räte“ (*Consejos Comunales*) zuständig sein, die auch als Basis für die Partizipation und Mobilisierung der Bevölkerung in anderen politischen und gesellschaftlichen Bereichen dienen.

In *Brasilien*, insbesondere in den Megametropolen São Paulo und Rio de Janeiro, stellen mächtige Drogenbanden seit Jahren immer wieder massiv das Gewaltmonopol des Staates in Frage. Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist die Serie von Angriffen auf Polizeistationen und -wagen in Rio Ende Dezember 2006, die Präsident Lula in der Antrittsrede zu seiner zweiten Amtszeit als Terrorismus bezeichnete. In Reaktion auf die Vorfälle wurde die *Força Nacional de Segurança Pública* (FNSP), eine dem Militär unterstellte Bundespolizei in die betroffenen Stadtviertel entsandt. Zuletzt stürmten Polizei- und FNSP-Einheiten im Mai und Juni 2007 verschiedene Bereiche der *favela*-Agglomeration Complexo do Alemão in Rio de Janeiro.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob die militarisierte Kriminalitätsbekämpfung und die von Lula angekündigte Aufstockung des Etats für die Innere Sicherheit nachhaltigen Erfolg haben werden. Oftmals scheint die Kompetenzverteilung zwischen den

staatlichen Sicherheitsakteuren auf der bundes-, einzelstaatlichen und lokalen Ebene die Sicherheitspolitik zu behindern. Erschwerend kommt hinzu, dass den Institutionen des Staates, besonders in den *favelas*, wenig Vertrauen entgegengebracht wird; sei es weil sie als korrupt gelten oder wegen der zahlreichen Opfer unter unbeteiligten Anwohnern, die bei den repressiven Operationen der verschiedenen Polizeieinheiten immer wieder zu beklagen sind. Der Vertrauensverlust gegenüber dem Staat geht soweit, dass sich mehr und mehr Bürgerwehren und private Milizen formieren, die zur Selbst- und Lynchjustiz gegen mutmaßliche Bandenmitglieder und andere als „kriminell“ identifizierte Personen greifen. Diese meist geheimen Organisationen stehen damit selbst außerhalb jedes gesetzlichen Rahmens und stellen eine weitere Herausforderung an den Staat und seine sicherheitspolitischen Institutionen dar.

4. Fazit: Bürgersicherheit als zentrale Herausforderung für den Staat

Die wenigen, hier nur kurz umrissenen Länderbeispiele verdeutlichen, dass bei aller Verschiedenartigkeit der jeweiligen Unsicherheitsphänomene (Frauenmorde, Jugendbanden, Express-Entführungen, Organisierte Kriminalität usw.) doch eine allgemeine Richtung in der Sicherheitspolitik der lateinamerikanischen Staaten auszumachen ist: Die Sicherheit des einzelnen Bürgers, auf die der Begriff der *seguridad ciudadana* Bezug nimmt, gerät tendenziell mehr in den Blick der staatlichen Politik als zu Zeiten der *seguridad nacional*. Bei vielen politischen und gesellschaftlichen Akteuren auf zentralstaatlicher und subnationaler Ebene zeichnet sich relativ flächendeckend der Trend ab, repressive Anti-Kriminalitätsmaßnahmen als nicht ausreichend effektiv zu bewerten und sie mit präventiven und zum Teil partizipativen Herangehensweisen zu kombinieren. Hoffnungen richten sich v.a. auf lokale Runde Tische zur Sicherheitsfragen und auf *community-based policing*. In zahlreichen Ländern ist jedoch die Neigung der Regierungen zur fortschreitenden Militarisierung der Inneren Sicherheit ungebrochen.

Eine zentrale Herausforderung für den Staat besteht für eine Vielzahl von lateinamerikanischen Ländern darin, dass staatliche Sicherheitskräfte selbst eher zur Unsicherheit denn zur Sicherheit der Bürger beitragen, deren Vertrauen sie durch Ineffizienz, Korruption, Einbindung in kriminel-

le Strukturen, Begehung oder Deckung von Menschenrechtsverletzungen usw. verspielen. Die Staaten der Region haben es bislang nicht geschafft, andere Sicherheitsakteure, die zu den staatlichen je nach Blickwinkel als komplementär oder konkurrierend empfunden werden, auf ihrem Vormarsch aufzuhalten: Legale und illegale, formale und informelle Formen privatisierter Sicherheit sowie gemeinschaftliche und individuelle (parallel zu staatlichen) Schutz-, Abwehr- und Bestrafungsmaßnahmen proliferieren. Das Thema Bürgersicherheit wird für die lateinamerikanischen Gesellschaften und ihre Politiker bis auf weiteres nicht von der Tagesordnung verschwinden.

Literatur

- Kunz, Thomas (2005): Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheit und ihre Kritik. Bielefeld: Transcript.
- Latin American Mexico & NAFTA Report (2007): The Implication of the War on Crime, June (RM 07-06), 1-5.
- Maihold, Günther (2006): Regieren nach dem Foto-Finish: Mexiko und die Wahlen vom 2. Juli 2006, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 7, in: <www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_lateinamerika_0607.pdf>.
- Nolte, Detlef/ Oettler, Anika (2003): Lateinamerika: Der vergessene Hinterhof der USA? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/39, 15. September 2003, S. 20-29.
- UNDP (1994): Human Development Report 1994. New York/ Oxford: UNDP.
- Zedner, Lucia (2003): The Concept of Security: An Agenda for Comparative Analysis, in: Stangl, Wolfgang/ Hanak, Gerhard (Hrsg.): Innere Sicherheiten (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie). Baden-Baden: Nomos, S. 137-162.

■ Der Autor

Peter Peetz, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt „Öffentlichkeiten und Gewalt in Zentralamerika“ am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. E-Mail: peetz@giga-hamburg.de; Website: <http://staff.giga-hamburg.de/peetz>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Das Forschungsprojekt „Öffentlichkeiten und Gewalt in Zentralamerika“ wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert. Die Projektmitarbeiter untersuchen die Entstehung, Verbreitung, Verfestigung und Institutionalisierung gesellschaftlicher Diskurse über Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit in Zentralamerika (www.giga-hamburg.de/projects/violence-and-discourse/).

■ GIGA-Publikationen zum Thema

- Basedau, Matthias/ Mattes, Hanspeter/ Oettler, Anika (Hrsg.) (2005): Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Cholet, Jérôme/ Flandes, Daniel (2004): Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 14, in: <http://www1.uni-hamburg.de/IHK/brennpkt/jg2004/bpk0414.pdf>.
- Huhn, Sebastian/ Oettler, Anika (2006): Jugendbanden in Zentralamerika. Zur Konstruktion einer nicht-traditionellen Bedrohung, in: Gabbert, Karin u.a. (Hrsg.): Mit Sicherheit in Gefahr (Jahrbuch Lateinamerika, Analysen und Berichte, Bd. 30). Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 31-48.
- Huhn, Sebastian/ Oettler, Anika/ Peetz, Peter (2006): Construyendo inseguridades: Aproximaciones teóricas a la violencia en Centroamérica, GIGA Working Paper Nr. 34, in: www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/wp34_huhn-oettler-peetz.pdf.
- Huhn, Sebastian/ Oettler, Anika/ Peetz, Peter (2006): Exploding Crime? Topic Management in Central American Newspapers, GIGA Working Paper Nr. 33, in: www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/wp33_huhn-oettler-peetz.pdf.
- Peetz, Peter (2004): Zentralamerikas Jugendbanden. "Maras" in Honduras, El Salvador und Guatemala, in: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 5, in: www.rz.uni-hamburg.de/IHK/brennpkt/jg2004/bpk0405.pdf.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus* Lateinamerika wird vom Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM