

Klaus Bodemer (Hrsg.)

**Gewalt und
öffentliche (Un-)Sicherheit**

Erfahrungen in Lateinamerika und Europa

17



Das Problem der Öffentlichen Sicherheit in der Andengemeinschaft

Fernando Carrión M.

1 Einleitung

Städtische Gewalt ist sicherlich so alt wie die Stadt selbst; trotzdem ist kaum zu bestreiten, dass sie sich in den letzten Jahren unter anderem aufgrund ihrer veränderten Erscheinungsformen, ihrer sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen und ihrer alarmierenden Zunahme¹ zu einem der dringlichsten Probleme der heutigen Andenstädte entwickelt hat. Die Gewalttätigkeit hat mittlerweile alle Länder und Städte der Region erfasst, wobei allerdings stadt- und kulturspezifische Besonderheiten und Intensitäten zu beobachten sind.²

Die massive Ausbreitung dieser Gewalt lässt sich in den Städten der Region sowohl am faktischen Anstieg der Straftaten als auch an ihrer veränderten Wahrnehmung seitens der Bevölkerung festmachen und führt zu offenkundigen Mutationen in den lateinamerikanischen Metropolen. Urbanistische Transformationen (zunehmende Einzäunung der Städte, neue Formen der Abgrenzung von Wohngebieten) werden von einem veränderten Verhalten der Bevölkerung (Angst, Gefühl der Schutzlosigkeit), einer unterschiedlichen sozialen Interaktion (geringeres öffentliches Engagement, neue Sozialisationsformen), der Militarisierung der Städte und selbstverständlich von einem Verlust an Lebensqualität der Bevölkerung begleitet.

Die Erforschung der gemeinen Kriminalität in den Andenstädten hält bislang nicht mit ihrer Zunahme Schritt. Ihr wurde allerdings auch weder die nötige Bedeutung eingeräumt noch war sie bisher in dem Maße Teil der öffentlichen Diskussion über Entwicklungsprobleme und urbane Lebensformen, wie es der Dringlichkeit des Themas angemessen wäre. Wenngleich das Problem die gesamte Region betrifft, bestehen doch Unterschiede bei seiner Behandlung. So ist in Kolumbien dank einer umfassenderen empirischen Basis und einer breiteren akademischen Forschung, aber auch aufgrund der Erfahrungen der mit der Umsetzung öffentlicher Maßnah-

¹ „Die Gewalt ist nicht nur allgegenwärtig und kaum zu fassen, sie scheint sich zudem weltweit sprunghaft auszubreiten und zu vervielfältigen; sie droht, zu einem der schwierigsten Probleme der Menschheit zu werden. Aufgrund ihrer schnellen Zunahme ist davon auszugehen, dass sie zum wichtigsten Problem der Menschen im 20. Jahrhundert wird“ (Echeverri 1994: 2).

² „Weder hat die Gewalt ein einheitliches Erscheinungsbild noch ist sie eindeutig. Sie zeichnet sich vielmehr durch die Vielfalt ihrer Erscheinungsformen und ihre unscharfen Konturen aus“ (Villavicencio 1993: 3).

men befassten Verwaltung der Kenntnisstand gegenüber den anderen Ländern vergleichsweise besser.

Nicht zu übersehen sind auch neuere Tendenzen in den übrigen Andenländern, wo mit innovativen Ansätzen zur Kontrolle und Vorbeugung der Gewalt in den Städten versucht wird, bekannte Positionen zu überwinden, wonach mit Polizeiaktionen, durch die Privatisierung der Sicherheitsdienste und die Verschärfung der Strafandrohung auf symptomatischer Ebene gegen die Gewalt vorgegangen werden sollte. In diesem Sinne haben mehrere Regierungen, Gemeindeverwaltungen, Polizeibehörden, Nicht-Regierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen Untersuchungen vorgenommen und punktuelle Maßnahmen zur Gewaltprävention eingeleitet; angesichts des geringen Informationsaustauschs in der Region sind allerdings die Möglichkeiten zur Erforschung und Bekämpfung der Gewalt begrenzt.

Die neuen Ansätze sind weitaus umfassender und innovativer, lassen aber auch die Notwendigkeit erkennen, fundierte Erkenntnisse und Bestandsaufnahmen mit einem verstärkten Praxisbezug zu verbinden. So befassen sich mehrere namhafte Forscher mit dem Gewaltphänomen in Lima,³ Bogotá und Cali,⁴ Quito,⁵ La Paz,⁶ Caracas⁷ und anderen Städten, wobei sie versuchen, das bereits erreichte Niveau des Informationsaustauschs, der Zusammenarbeit und des Vergleichs von Erfahrungen zu vertiefen.

Trotz der zunehmenden Bedeutung des Themas gibt es nur vereinzelte Ansätze zu einer Gegenüberstellung der Positionen; der begrenzte regionale Erfahrungsaustausch über diese Aktivitäten hat zur Verschlechterung der Möglichkeiten, die Probleme in den Metropolen zu verstehen und zu lösen, beigetragen. Daher ist es erforderlich, den Austausch zwischen Per-

³ Institutionen wie z.B. DESCO (*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo*), CAJ (Comisión Andina de Juristas) und IDÉELE (*Instituto de Defensa Lega*), ebenso Forscher wie Manuel Piqueras.

⁴ Hier sind unter anderem CISALVA (*Instituto de Investigaciones y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social*), die *Corporación Región* und IEPRI (*Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*) sowie die Forscher Rodrigo Guerrero, Mauricio Rubio und Alvaro Guzmán zu nennen.

⁵ FLACSO (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*) sowie die Forscher Carlos Arcos, Fernando Carrión u.a.

⁶ Organisationen wie CEBEM (*Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios*) und der Forscher Juan Ramón Quintana

⁷ Organisationen wie LACSO (*Laboratorio de Ciencias Sociales*) sowie die Forscher Roberto Briceño-León, Olga Avila u.a.

sonen und Institutionen, die zur Thematik der fehlenden Sicherheit für die Bürger arbeiten, anzuregen und zu verstärken.

Fairerweise sollte jedoch auf das zunehmende Interesse in den vergangenen Jahren hingewiesen werden, das an mehreren Treffen und Veröffentlichungen abzulesen ist, die die gestiegene Legitimität der Thematik über die Forderung der breiten Bevölkerung nach mehr Sicherheit hinaus belegen.

Die vorliegende Arbeit wählt einen Ansatz mit vornehmlich politisch-gesellschaftlichem Inhalt; biologische, psychologische und juristisch-kriminalistische Aspekte spielen eine untergeordnete Rolle. Damit geht die Interpretation von einer Konzeption der städtischen Gewalt als sozialem Phänomen aus. In der aktuellen Literatur lassen sich allerdings Unterschiede zwischen den einzelnen Autoren feststellen: einige suchen die Erklärung des neuartigen Phänomens der Gewalt bei konjunkturellen, allgemeinen⁸ oder spezifischen⁹ Aspekten, andere gehen dagegen von der Zuspitzung bestimmter struktureller Gegebenheiten¹⁰ aus.

Diese Arbeit stellt einen ersten Systematisierungsversuch für die Subregion der Anden dar, mit dem keine endgültig ausformulierten Ideen vorgebracht werden sollen. Es handelt sich um ein Zwischenprodukt, eine Annäherung, die sich aus der Notwendigkeit ergibt, aus einer persönlichen Perspektive einige Vergleiche und Überlegungen anzustellen.

⁸ „Die Gewalt ist einer der dramatischsten Reflexe der weltweiten Globalisierungsprozesse“ (Castillo 1993: 1).

⁹ Gemeint sind die spezifischen Fälle von Medellín, wo die Drogenhändler, die in der Stadt einen starken Einfluss gewonnen hatten, ein Modell direkter Konfrontation durchsetzen konnten, und Cali, wo ihr Einfluss auf der Infiltration in die Gesellschaft und den Staatsapparat beruht.

¹⁰ Die Erosion bestimmter Institutionen, vor allem der Polizei und der Justiz, kann als ein gemeinsamer, in der gesamten Subregion zu beobachtender struktureller Faktor gewertet werden.

2 Konzeptionelle Überlegungen

2.1 Elemente einer Konzeption

Gewalt ist kein Problem sondern eine gesellschaftliche Beziehung

Das Thema der Gewalt als gesellschaftliches Phänomen hat schon immer bestanden, es ist keineswegs neu, sondern kann als fester Bestandteil der Gesellschaft verstanden werden. Diese Feststellung stellt solche traditionellen Ansätze in Frage, die die Gewalt als Ausdruck von gesellschaftlichen Pathologien (Dysfunktionen) oder individueller (biologischer, psychologischer) Natur betrachten.

Das Verständnis der Gewalt muss über die pathologische Untersuchung individueller Verhaltensweisen hinausgehen, um sie konzeptionell als das zu fassen, was sie ist: ein besonderer Typus sozialer Beziehungen im Kontext eines spezifischen historischen Prozesses. Die Betrachtung der Gewalt als soziale Beziehung eröffnet Einsichten in die Organisation der Delinquenz, ihre Erscheinungsformen und den sie definierenden Prozess und ermöglicht die Entwicklung präventiver Politiken, die sich nicht auf Bestrafung, Repression und Überwachung beschränken. Damit erscheint die Gewalt nicht so sehr als ein Problem, sondern vielmehr als das Ergebnis „einer spezifischen gesellschaftlichen Konfliktbeziehung zwischen mindestens zwei Polen mit gegensätzlichen Interessen, die als individuelle oder kollektive, aktive oder passive Akteure Teil dieser Beziehung sind“ (Guzmán 1994: 4).

Besonders deutlich wird dies in Ländern wie Kolumbien, die sich nicht nur durch das Ausmaß und die Vielfalt der Gewalt auszeichnen, sondern auch durch ihr wiederholtes Auftreten und ihr Fortbestehen.

Die verschiedenen Typen von Gewalt entwickeln ihre Eigendynamik

Gewalt ist kein punktuellere Ereignis, an dessen Ende ein Opfer und ein Täter stehen; sie ist vielmehr zunächst ein historischer Prozess mit einer eigenen Geschichte. Die Gewalt in Kolumbien hat aber auch zyklischen Charakter, weil sie ein Prozess mit Geschichte ist – eine Geschichte der Gewalt. Anders gesagt, die Gewalt kann als geschichtlich begriffen werden, weil sie ein soziales Phänomen darstellt und damit veränderbar ist. Mit Guzmán (1994) lässt sich also feststellen, dass „konjunkturelle ge-

schichtliche Faktoren hinter der hohen oder niedrigen Anzahl von Tötungsdelikten stehen“.

Andererseits handelt es sich um einen Prozess mit früheren und späteren Phasen, angefangen mit der Organisation des Verbrechens und der Wahrnehmung von Unsicherheit (Prävention) über die eigentliche Gewalttätigkeit (Kontrolle) bis zu ihrer Wirkung und der anschließenden Erholung (Rehabilitation).¹¹

Das Phänomen Gewalt hat verschiedene Ursachen, die zum Teil zeit- und ortspezifisch sind. Die verursachenden Faktoren sind sowohl strukturell (Ungleichheit, Unregierbarkeit) als auch institutionell (Polizei, Familie) und situationsbezogen (Führen von Waffen, Alkohol). Ein integraler Politikanatz muss daher den unterschiedlichen Ursachen von Gewalt Rechnung tragen.

Eine der Schwierigkeiten für das Verständnis des Gewaltphänomens ist seine Vielfalt. Dabei geht es nicht nur um das Vorliegen vielfältiger Ursachen für ein Phänomen; vielmehr führen verschiedene Ursachen zu einem jeweils anderen Gewalttyp. Anders gesagt, es gibt unterschiedliche Typen von Gewalt mit spezifischen Dynamiken, die sich kreuzen, miteinander verbinden und überlagern. Es handelt sich also nicht um einen in eine Richtung verlaufenden Prozess, sondern um mehrere sich vereinigende Prozesse, wodurch das Verständnis und die Entschärfung der verschiedenen Gewalttypen angesichts der gegebenen Vielschichtigkeit erschwert werden.

Heute tritt das Phänomen der Gewaltvielfalt insofern deutlich zutage, als neue Typen von Gewalt auftreten und bekannte sich verändern, während alle zunehmen. Ihre spezifische, endgültige Ausdrucksform mag sich zum Teil gleichen (z.B. Entführung), doch ihre innere Logik unterscheidet sich (politische, wirtschaftliche Gründe). Dies führt – in einigen Fällen – zu Fehlanalysen und zu einer unterschiedslosen Bekämpfung. Es gibt also nicht nur eine Gewalt mit vielfältigen Ausprägungen, sondern wir stehen mehreren Gewalttypen gegenüber, die sogar dieselbe Form annehmen können. Angesichts dieser Vielfalt der Gewalt ist es erforderlich, entspre-

¹¹ Der Ansatz der *citizen security* muss sich mit dem gesamten Prozess befassen, er muss alle Phasen zusammen und doch jede für sich betrachten, zumal die jeweils vorangehenden Etappen einschränkend auf die folgenden wirken. Leider stand bei den politischen Maßnahmen bisher die Kontrolle im Vordergrund. Dies ging zu Lasten der anderen Phasen, besonders der Gewaltprävention.

chende Politikansätze zu entwickeln, um mit spezifischen Strategien auf die einzelnen Gewalttypen eingehen zu können.

Im Kontext der Frage des fehlenden Schutzes bezieht sich das Konzept der *citizen security** auf die Existenz einer öffentlichen Ordnung von Bürgern, die die Bedrohung der Bevölkerung durch Gewalt ausschaltet und ein sicheres Zusammenleben erlaubt. Der Staatsbürger ist Teil einer gesellschaftlichen Organisation, die ihn verteidigt. Sie steht für die Anerkennung der Rechte der Mitbürger (Freiheit) sowie, als Grenzfall, für die Wiedergutmachung eines zugefügten Schadens und, im Sinne einer Abschreckung, für die Bestrafung von Schuldigen. Die *citizen security* unterscheidet sich insofern von der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, als diese auf einer staatszentristischen Konzeption beruhen, wogegen jene von der Eigenschaft des Bürgers ausgeht.¹² Somit ist es das Ziel der *citizen security*, den Bürgern eine sichere Wahrnehmung ihrer öffentlichen und privaten Rechte und Pflichten zu ermöglichen (Delgado/Maduel 1994: 21). Demzufolge bedarf die Realisierung der *citizen security* eines sozialen Rechtsstaats, in dem die Freiheit als Ergebnis "des Respekts der Rechte der Anderen" als rechtmäßig, legitim und demokratisch anerkannt wird (Gleichheit, Diversität). Kurzum, die *citizen security* ist die Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung der Sozialisationsfunktion der Gesellschaft und ihrer Institutionen, sie bedeutet Vertrauen.

Die einzelnen Gewalttypen treten nicht in Reinform auf. Daher führen die zwischen ihnen bestehenden Beziehungen dazu, sie zu verwechseln (gemeine Gewalt mit politischer Gewalt) oder davon auszugehen, dass alle Ausdruck derselben Gewalt seien (die Vielfalt wird nicht verstanden), oder aber aufgrund ähnlicher Erscheinungsformen den Übergang von einem

* Aufgrund der bei einer wörtlichen Übersetzung des spanischen Ausdrucks *seguridad ciudadana* als „Bürgersicherheit“ möglichen (partei)politischen Konnotation und begrifflichen Verengung auf die ausschließlich polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung wird der englische Originalbegriff *citizen security* verwendet (Anm. des Übers.).

¹² "Bei der *citizen security* geht es um das Recht (und daher auch die Pflicht) jedes Bürgers oder, im umfassenderen Sinn, jedes Mitglieds einer organisierten Gesellschaft, seinen Alltag unter weitestgehendem Ausschluss von Drohungen gegen seine persönliche Unversehrtheit, seine Grundrechte und sein Eigentum zu leben. Sie befasst sich mit der Beziehung zwischen Person und Staat." (Aguilera 1996: 13).

Typ zum anderen zu verkennen¹³ bzw. nicht zur Kenntnis zu nehmen, dass bei verschiedenen Typen dieselben Akteure zum Einsatz kommen können (Beispiel: Auftragsmörder). Anders gesagt, jeder Gewalttyp entwickelt seine spezifische Dynamik; bei allen gibt es jedoch Konstanten, mit deren Hilfe sich die Geschichte der Gewalt an einem bestimmten Ort herausarbeiten lässt.

2.2 Die Anden als Forschungsgegenstand

Die Andengemeinschaft (CAN – *Comunidad Andina*) war bisher weder teilweise noch insgesamt Gegenstand von Analysen unter dem Gewaltaspekt. Die vorliegende, quantitativ und qualitativ sehr unterschiedliche Literatur befasst sich getrennt mit den einzelnen Ländern und bestimmten Städten, wobei die Untersuchungen zu Kolumbien die größten Fortschritte gemacht haben. Dies ist zum einen Ausdruck des Entwicklungsstands der akademischen Forschung, weist andererseits aber auch auf die Bedeutung der Problematik hin.

Wichtige Veröffentlichungen und Vorschläge für Lateinamerika wurden besonders von internationalen Organisationen unterbreitet. So gelang es der Panamerikanischen Gesundheitsorganisation (PAHO – *Pan American Health Organization*; PAHO 1994), Vorschläge zur Bekämpfung der Problematik für den ganzen Kontinent vorzulegen, die von einem *epidemiologischen* Methodenansatz bis zu Einzelaktionen zur Reduzierung der Gewalt reichen.¹⁴ Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB – *Inter-American Deve-*

¹³ In El Salvador und Guatemala trat nach dem Ende der Bürgerkriege zu Beginn der 90er Jahre die gemeine Gewalt in den Vordergrund. Deshalb ist es wichtig, die Unterschiede zwischen den einzelnen Typen von Gewalt zu verstehen. Zentralamerika ist ein absolut eindeutiges Beispiel für den Übergang von der politischen zur gesellschaftlichen Gewalt; ihr Ausmaß ist äußerst besorgniserregend.

¹⁴ Die PAHO (1994) betrat mit ihrem regionalen Aktionsplan gegen die Gewalt insofern Neuland, als dessen integrale Präventivstrategie mehrere engagierte, für die Entwicklung der *citizen security* verantwortliche gesellschaftliche Sektoren, Institutionen und Organisationen mit einbezog. Der Plan ging damit über die vorherrschende Konzeption der Gewalt und den daraus folgenden Schwerpunkt der Kontrolle hinaus zugunsten der Umsetzung einer neuen Vision, bei der eine Vielzahl von Projekten auf lokaler Ebene mit einer umfassenden Sensibilisierung auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit einhergingen. Die dem Plan zugrunde liegende epidemiologische Konzeption ermöglichte es, die Gewalt als ein öffentliches Gesundheitsproblem zu begreifen und von ihren Ursachen und bestimmenden Faktoren her zu bekämpfen.

lopment Bank) hat ebenfalls wichtige Initiativen ergriffen, die sich in der Methodendefinition ihres „Aktionsrahmens“ (Buvinic et al. 1999) und in den „Technischen Anleitungen zur Gewaltprävention“ (Buvinic et al. 2000) finden; hervorzuheben ist auch eine Untersuchung der wirtschaftlichen Kosten der Gewalt (Londoño et al. 2000). Weitere Initiativen sind: ein im Rahmen des Stadtentwicklungsprogramms der Vereinten Nationen für Lateinamerika (PGU-AL – *Programa de Gestión Urbana*) 1994 in Cali durchgeführtes Seminar und die Veröffentlichung eines wegweisenden Buchs über *citizen security*, das sich mit den interessantesten lokalen Initiativen zur Gewaltbekämpfung befasst; eine von ECLAC, der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika 1999 vorgelegte Diagnose der Problematik und der bekannten politischen Lösungsansätze; die Beauftragung einer wissenschaftlichen Arbeitsgruppe mit der Entwicklung von Überlegungen zu diesem Thema durch CLACSO (*Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*) 2002; und schließlich die Veröffentlichung eines Sammelbandes mit Untersuchungen aus regionaler, nationaler und lokaler Perspektive durch FLACSO-Ecuador 2002.

Alle Veröffentlichungen und Seminare beschränken sich auf die Vorstellung isolierter Fälle auf nationaler oder lokaler Ebene und arbeiten mit relativ weit gehenden Generalisierungen auf der Grundlage noch nicht verarbeiteter, unbestätigter Daten. Ebenso fehlen vergleichende Studien über die nationalen oder lokalen Erfahrungen hinaus; die bisher vorliegenden Untersuchungen befassen sich aus einer subnationalen Perspektive mit einzelnen Ländern.

Es fehlen vergleichende Länderuntersuchungen zur Entwicklung umfassender regionaler Ansätze. Somit liegt auch kein Ansatz für den gesamten Andenraum vor, wodurch es unmöglich ist, einen „andenspezifischen“ Gewalttyp festzustellen bzw. die Unsicherheit im Andenraum als Ganzes zu definieren und zu beschreiben; der niedrige Kenntnisstand lässt keine Aussagen zu. Ein umfassender Ansatz und unabhängig von Staatsgrenzen angestellte Überlegungen können Elemente zum Verständnis der Gewaltphänomene in den Anden beitragen. Transversale, vergleichende und allgemeine Untersuchungen sind nötig, um gemeinsame Konstanten und bestimmende Faktoren sowie austauschbare Erfahrungen zu identifizieren. Das gilt umso mehr, als mit der Dynamik zwischen globaler und lokaler

Ebene eine Internationalisierung der Gewalt einhergeht, die der weltweit zu beobachtenden Logik der Gewalt folgt.¹⁵

Schon die Absicht eine entsprechende Untersuchung durchzuführen ist wichtig, selbst wenn sie sich unter Umständen darauf beschränkt Defizite herauszuarbeiten. Die Anerkennung der Bedeutung von Überlegungen auf regionaler Ebene kann eine Homogenisierung der Diskussion im Andenraum anstoßen, vor allem kann sie aber zum Verständnis der Gewalt als supranationale Problematik führen. Anders gesagt, sie macht auf das Fehlen von gemeinsamen Überlegungen in der Region aufmerksam, wodurch die Ursachenforschung geschwächt wird. Weitaus schwerer wiegt jedoch, dass dadurch Einzelfälle zu lokalen Erfahrungen werden, die zwar ein Teil der Globalisierung sind, ohne dass jedoch die Herausbildung eines transnationalen Raums für Delikte zur Kenntnis genommen wird.

3 Gewalt im Andenraum

3.1 Die Anden im lateinamerikanischen Kontext

Nach einer Untersuchung der IDB wurden 1990 weltweit durchschnittlich 10,7 Menschen pro 100.000 Einwohner Opfer eines Tötungsdelikts; in Lateinamerika waren es 22,9. Damit ist die Rate für Lateinamerika doppelt so hoch wie im Weltmaßstab (Buvinic/Morrison/Shifter 1999).

Eine Studie der PAHO (1997) kommt zu dem Ergebnis, dass 1994 von 100.000 Einwohnern im Durchschnitt 29 Opfer eines Tötungsdelikts wurden und dass diese Rate von 1984 bis 1994 um über 44% gestiegen sei. Darüber hinaus sei nur in sehr wenigen Ländern eine fallende Tendenz bei den Tötungsdelikten zu beobachten; in den meisten Ländern sei diese Form der Kriminalität sogar noch angestiegen.

Nach Angaben der Weltbank (Banco Mundial 1997) werden in Amerika 20,5% der Todesfälle oder bleibenden Schäden bei Männern eines Jahrgangs durch äußere Einwirkung (Mord, Totschlag, Unfall, Selbstmord) verursacht. Im weltweiten Durchschnitt sind es 15,3%. Die WHO schätzt,

¹⁵ Vorliegen eines unabhängig der Staatsgrenzen integrierten Raums, der eine für kriminelle Operationen vorteilhafte territoriale Einheit bildet, damit aber auch ein großes Potenzial für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der *citizen security* bietet.

dass rund 7% aller Todesfälle darauf zurückzuführen sind, während fast ein Drittel der Verletzungen Folgen von Unfällen oder Gewalt sind.

Nach Schätzungen der IDB (Londoño et al. 2000) hat die Gewalt in Lateinamerika alarmierende Ausmaße angenommen: Jedes Jahr werden knapp 140.000 Lateinamerikaner/innen ermordet; jede Minute werden 54 Familien Opfer eines Raubüberfalls oder Diebstahls, insgesamt 28 Millionen pro Jahr. Die Zerstörung und der Transfer von Werten machen ungefähr 14,2% des lateinamerikanischen BIP aus. Nach diesen Angaben „übersteigt bei allen drei zugrunde gelegten Kennzahlen die Gewalt in der Region Lateinamerika den weltweiten Durchschnitt um ein Fünffaches“. Lateinamerika ist zum gewalttätigsten Kontinent der Erde geworden.

Wie immer bei Durchschnittswerten lassen sich allerdings je nach Wahl der Kriterien zur territorialen Aggregation – nach Ländern oder nach Unterregionen – unterschiedliche Situationen beobachten. Ein Ländervergleich ergibt eine extrem breite Streuung: Die Werte in dem Land mit der höchsten Rate – El Salvador – liegen fast beim Fünzigfachen des Landes mit der niedrigsten Rate – Chile. Die Länder mit der höchsten Anzahl von Tötungsdelikten pro 100.000 Einwohner sind El Salvador (150), Guatemala (150) und Kolumbien (89,5), die niedrigsten Raten haben Chile (3), Uruguay (4,4) und Costa Rica (5,6); diese Werte sind mit denen europäischer Länder vergleichbar.

**Schaubild 1: Lateinamerika und Karibik:
Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner (nach Ländern)**

	Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre	Ende der 80er / Anfang der 90er Jahre
Guatemala		150
El Salvador		150
Kolumbien	20,5	89,5
Jamaika		35,0
Brasilien	11,5	19,7
Nikaragua		18,3
Mexiko	18,2	17,8
Venezuela	11,7	15,2
Trinidad & Tobago	2,1	12,6
Dom. Republik		11,9
Peru	2,4	11,5
Panama	2,1	10,9
Ecuador	6,4	10,3
Vereinigte Staaten	10,7	10,1
Honduras		9,4
Argentinien	3,9	4,8
Costa Rica	5,7	5,6
Uruguay	2,6	4,4
Paraguay	5,1	4,0
Chile	2,6	3,0

Quelle: PAHO, Programm zur Untersuchung der Gesundheitslage (*Programa de Análisis de la Situación de Salud*, 1997, zit. nach Weltbank, „Verbrechen und Gewalt als entwicklungsrelevante Themen in Lateinamerika und der Karibik“ (*Crimen y Violencia como Temas de Desarrollo en América Latina y el Caribe*), 1997.

**Schaubild 2: Lateinamerika und Karibik 1984-1994:
Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner (nach Geschlecht)**

Region	1984			1994		
	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen
Zentralamerika und spanischsprachige Karibik ^a	17.5	31.5	3.8	21.1	38.1	4.0
Andenraum ^b	25.2	46.6	4.2	51.9	96.6	7.7
Englischsprachige Karibik ^c	5.2	7.6	2.8	8.7	13.1	4.2
Südl. Südamerika ^d	5.4	9.3	1.8	6.2	10.5	1.9
Brasilien	23.2	42.4	4.0	30.1	54.8	5.2
Mexiko	18.2	33.3	3.1	19.5	34.8	3.8

Quelle: PAHO, 1998

Erläuterungen:

a Zentralamerika und spanischsprachige Karibik: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panama und Dominikanische Republik.

b Andenraum: Kolumbien, Ekuador, Peru und Venezuela

c Englischsprachige Karibik: Anguila, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Guyana, Cayman-Inseln, Turks- und Caicos-Inseln, Saint Kitts und Nevis, Santa Lucia, Surinam sowie Trinidad und Tobago

d Südliches Südamerika: Argentinien, Chile, Paraguay und Uruguay

Hervorzuheben ist auch die bedeutende Zunahme in Zentralamerika um 20,5%, trotz der Friedensprozesse in Guatemala, El Salvador und Nicaragua. Das lässt auf den Übergang von einer Gewalt politischer Art zur gemeinen Gewalt schließen, das heißt von einem Gewalttyp, dessen in Konflikt stehende Akteure bekannt waren und sich eindeutig polarisiert und unter einem bekannten Kommando gegenüber standen, zu einer anderen, die aufgrund der Vielzahl der Akteure, der Auflösung eines einheitlichen Kommandos und des Zugangs zu Waffen bei gleichzeitig fehlender stabiler Wirtschaftstätigkeit weitaus vielschichtiger ist und schneller zunimmt. Paradoxerweise haben in Zentralamerika die Tötungsdelikte in Friedenszeiten schneller zugenommen als während der Kriege.

Der Anstieg der Tötungsdelikte in allen Subregionen ist sicherlich auffällig; er ist jedoch in der Anden-Subregion besonders hoch. Anders gesagt: Seit Mitte der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts erleben wir eine generelle Tendenz zur Zunahme der Gewalttätigkeit in Lateinamerika. Auch die relative Reduzierung der Rate der Tötungsdelikte in einigen Ländern kann diese allgemeine Tendenz in allen Subregionen und in Lateinamerika insgesamt letztlich nicht umkehren.

Besondere Beachtung verdient auch die Variable Geschlechtszugehörigkeit: Im lateinamerikanischen Durchschnitt kommen 22,9 Tötungsdelikte auf 100.000 Einwohner, wobei knapp 90% der Opfer Männer und nur 10% Frauen sind. Anderes gesagt, zwischen Männern und Frauen besteht ein Verhältnis von fast 10 zu 1; in Lateinamerika sind vor allem Männer von den Tötungsdelikten betroffen. Am deutlichsten lässt sich diese Tendenz im Andenraum beobachten.

Diese Angaben erlauben die folgenden Schlüsse:

- Seit 1985 erlebt Lateinamerika eine Zunahme der Gewalt bei gleichzeitiger Transformation.
- Die Anzahl der Tötungsdelikte liegt in Lateinamerika 114% über dem weltweiten Durchschnitt, im Andenraum liegen sie 79% über dem lateinamerikanischen Mittelwert, und in Kolumbien übertrifft sie den Durchschnitt des Andenraums um 49,3%.
- Lateinamerika ist der Kontinent mit den meisten Tötungsdelikten weltweit, die Anden bilden die gewalttätigste Subregion Lateinamerikas, und Kolumbien ist das Andenland mit den meisten Tötungsdelikten. In absoluten Zahlen wird in Kolumbien von 36.000 Tötungsdelikten pro Jahr ausgegangen.

3.2 Gewalt in den Anden

Nach der Anzahl der Tötungsdelikte wiegt der Andenraum am schwersten in der Gewaltstatistik Lateinamerikas, und zwar aufgrund der Bedeutung Kolumbiens, des einzigen Landes mit einer Rate über dem subregionalen Durchschnittswert der Andenregion (51,9).¹⁶

¹⁶ Aufgrund seines hohen Gewaltniveaus ist Kolumbien das Land mit der höchsten Rate von Tötungsdelikten im Andenraum – der Umfang der Gewalt verzerrt sogar die Durchschnittswerte für die ganze Region. Trotzdem handelt es sich nicht um ein aktuelles Problem; vielmehr legt dessen ununterbrochenes Fortbestehen den Schluss

Darüber sollte weder die schnelle Zunahme der Tötungsdelikte in Venezuela um 88% in einem Zeitraum von 15 Jahren noch der Anstieg der entsprechenden Rate für die drei Länder im Zentrum und Süden der Anden aus den Augen verloren werden. Wenn auch die Raten für Peru, Bolivien und Ecuador unterhalb des lateinamerikanischen Durchschnitts liegen, ist doch ihre stetige Zunahme nicht zu übersehen.

Die sprunghafte Zunahme der Gewalt im Andenraum ab 1985 ist vor allem auf den Einfluss Kolumbiens und Perus zurückzuführen, wo sich die Tötungsdelikte innerhalb von fünf Jahren mehr als vervierfachen. In diesem Zeitraum trafen in beiden Ländern die durch den Drogenhandel ausgelöste und die politische Gewalt zusammen (FARC und ELN in Kolumbien und Leuchtender Pfad (*Sendero Luminoso*) und MRTA in Peru).

Von 1990 bis 1995 nehmen die Tötungsdelikte weiter zu, ihr Anstieg verlangsamt sich allerdings. In diesem Zeitraum nimmt ihre Rate in Kolumbien leicht ab, während sie in den übrigen Ländern weiter steigt.

Schaubild 3: Andenraum 1980, 1990 und 1995:

Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner (ausgewählte Länder)

Land	Ende der 70er / Anfang d. 80er Jahre	Ende der 80er / Anfang d. 90er Jahre	Letzte verfügbare Angabe um 1995
Kolumbien	20.5	89.5	65.0
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Peru	2.4	11.5	12.6*
Ecuador	6.4	10.3	14.8**
Bolivien			

Quelle: Ayres (1998), PAHO (1998), Peru Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), IDB (1998).

Erläuterungen:

* nach Fajnzylber/Ledermann u.a. (2001).

** FLACSO-Ecuador, 2002.

nahe, dass wir es mit einer „Kultur der Gewalt“ (De Roux 1994) zu tun haben, die sich je nach Territorium (Land, Stadt, Region) in verschiedenen Gewalttypen (politische, wirtschaftliche, gemeine usw.) ausdrückt.

Bei diesen Angaben für die Subregion der Anden sind zwei Extreme zu analysieren: Auf der einen Seite ist Kolumbien mit der höchsten Rate (65,0), auf der anderen Bolivien mit einer der niedrigsten (9). Dieser Vergleich ist insofern wichtig, als ein Ansatz für die Interpretation der Gewalt von der Hypothese ausgeht, dass deren verschiedene Ausdrucksformen das Ergebnis von Armut, Drogenhandel, Fehlen eines Staates und sozialer (ethnischer) Vielfalt seien.

Diese Annahmen verlieren jedoch bei einer vergleichenden Betrachtung ihre Gültigkeit, denn angesichts der Tatsache, dass Kolumbien eines der lateinamerikanischen Länder mit einer langen Tradition demokratisch gewählter Zivilregierungen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum ist, dürfte es die für das Land charakteristische Gewalt eigentlich gar nicht geben. Dagegen sind in Bolivien die Bedingungen für ein sehr hohes Maß an Gewalttätigkeit gegeben: ein Land mit vielen Ethnien, relativ niedrigem Entwicklungsstand, häufigen Diktaturen, geringem Gewicht des Staates und Drogenproduktion. Zweifellos steht ein solcher Vergleich noch aus, doch vielleicht lässt sich die Hypothese formulieren, dass in Bolivien die sozialen Konflikte über das politische System und eine starke Zivilgesellschaft ausgetragen werden. Eine andere Erklärung könnte sein, dass jedes Land eine für seine Konflikte charakteristische Art von Gewalt hervorbringt, oder dass sich mögliche Ursachen bzw. Faktoren zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem Land nicht mit denen in anderen Ländern bzw. zu anderen Zeitpunkten decken müssen.

3.3 Die Kosten der Gewalt

Ein unmittelbares Korrelat zur steigenden Kriminalität im Andengebiet bilden die hohen wirtschaftlichen Kosten der Gewalt, und zwar in einem solchen Umfang, dass laut IDB die „Gewalt heute das größte Hindernis auf dem Weg zur wirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas“¹⁷ ist. Die durch die Gewalt verursachten Kosten in Lateinamerika liegen durchschnittlich bei 14,2% des PIB, was ungefähr US\$ 160 Mrd. oder rund 25% der Auslandsverschuldung Lateinamerikas entspricht.

¹⁷ Und es ist sicher nicht falsch hinzuzufügen: Mit der Gewalt geht auch ein Demokratieverlust einher, da demokratische Institutionen, z.B. Justiz, Polizei und Parlament, ausgehöhlt werden und ihre Legitimität verlieren.

Ein Vergleich der Angaben zur Anzahl der Tötungsdelikte nach Ländern (Schaubilder 1 und 3) mit den wirtschaftlichen Kosten der Gewalt (Schaubild 4) führt zu dem Schluss, dass diese bei zunehmenden Tötungsdelikten ansteigen. Dabei ist der Koeffizient Tötungsdelikte / Kosten in Kolumbien und Peru fast gleich (2,6 bzw. 2,5), während er in Venezuela etwas niedriger liegt (1,9).

Schaubild 4: Wirtschaftliche Kosten der sozialen Gewalt in sechs lateinamerikanischen Ländern (Prozent des BIP 1997)

	Brasilien	Kolumbien	El Salvador	Mexiko	Peru	Venezuela
Gesundheitl. Schäden	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Materielle Schäden	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Immaterielle Wertverluste	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferierungen	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
TOTAL	10,5	24,7	24,9	12,3	5,1	11,8

Quelle: Londoño (1998).

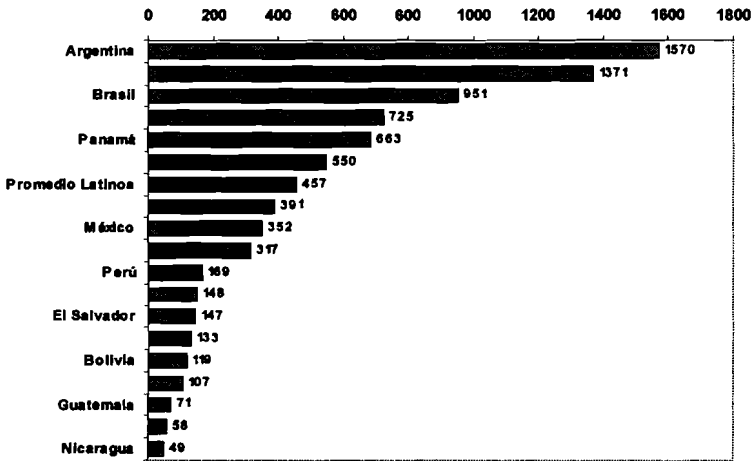
Bedauerlicherweise liegen für Ecuador und Bolivien keine Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Kosten der Gewalt vor. Rein rechnerisch ergäbe sich jedoch auf der Grundlage der Angaben zu den Kosten der Gewalt und zu den Tötungsdelikten in den drei von der IDB betrachteten Ländern (Kolumbien, Venezuela und Peru)¹⁸ ein Durchschnittswert von 13,86% des BIP für den Andenraum – er läge leicht unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt (14,2%) – sowie von 6,2% des BIP für Ecuador und 9,5% für

¹⁸ Aus dem Durchschnittswert der Tötungsdelikte in den drei Ländern (33,2 pro 100.000) und der durch die Gewalt verursachten Kosten (13,86 %) lässt sich ein Verhältnisfaktor für beide ermitteln (2,39). Geteilt durch die Rate der Tötungsdelikte Ekuadors (14,8) und Boliviens (22,8) ergibt sich ein Näherungswert für die Kosten in den beiden Ländern.

Bolivien. An diesen Angaben lässt sich die Bedeutung der Gewalt als entwicklungshemmender Kostenfaktor ablesen.

Darüber hinaus wenden die Länder mit den meisten Tötungsdelikten auch die umfangreichsten Mittel auf dem Gebiet der Sicherheit auf. So beliefen sich in Kolumbien bei 65 Tötungsdelikten pro 100.000 Einwohner die durch die Gewalt verursachten Kosten auf 24,7% des BIP und in El Salvador (knapp 150 Tötungsdelikte) auf 24,9%. Beide Länder gehören weltweit zur Gruppe der Länder mit den höchsten Raten. Dem stehen Costa Rica, Chile und Uruguay mit der geringsten Anzahl von Tötungsdelikten, aber mit den größten Sozialtats in Lateinamerika gegenüber. Ergo wird die Sicherheit der Bürger am Besten durch eine durchdachte und finanziell hinreichend ausgestattete Sozialpolitik gewährleistet.¹⁹

Schaubild 5: Sozialausgaben pro Kopf in Lateinamerika, 1997



Aufgrund ihrer umgekehrt proportionalen Entwicklung werden somit die steigenden Aufwendungen im Sicherheitsbereich von einer Reduzierung der Sozialausgaben begleitet. Diese Logik läuft der Gewaltreduzierung

¹⁹ Nach Angaben der Vereinten Nationen geben die Entwicklungsländer 10 bis 15% ihrer Budgets für Polizei und Strafjustiz aus. Noch schwerer wiegt jedoch, dass diese Überwachungs politik nicht zu dem erhofften Ergebnis geführt hat – weltweit ist nämlich, die Kriminalität jährlich um 5% gestiegen (*Centre international pour la prévention de la criminalité – CIPC 1995*).

zuwider und führt im Gegenteil zu einem Anstieg der mit der Gewalt verbundenen Kosten. Läge in den Budgets die Betonung auf der Verringerung der Gewalt, so stünden vermehrt Mittel für Sozialausgaben zur Verfügung, und das Haushaltsdefizit könnte reduziert werden. Darüber hinaus wären keine Anpassungen erforderlich, größere Ressourcen wären verfügbar, die Lebensqualität stiege, und die Institutionen würden gestärkt.

3.4 Gewalt in den Städten

Die Gewalt hat nicht nur zugenommen, ihre Erscheinungsformen haben sich auch zeitlich und räumlich diversifiziert. So haben sich neue Arten von Gewalt, aber auch bisher unbekannte Ausprägungen der alten Typen gebildet, während gleichzeitig alle Arten von Gewalt angestiegen sind²⁰ und neue territoriale Ausdrucksformen angenommen haben.

Die Gewalt ist ein Prozess mit Geschichte; deshalb nimmt sie zu und verändert sich. So hängt ihre heutige tief greifende Transformation mit dem Auftreten einer modernen Gewalt zusammen, die die traditionelle ablöst oder parallel zu ihr existiert. Die traditionelle Gewalt ist ein Ausdruck kultureller Gegebenheiten (familiäre Asymmetrien, Spielverhalten) oder eine Überlebensstrategie verarmter Bevölkerungsschichten.

Dagegen verfolgt die moderne Gewalt²¹ ausdrücklich die Absicht, eine Gewalttat zu begehen und ist dazu ausdrücklich bereit. Dieser Gewalttyp stützt sich auf gut ausgestattete Organisationen, arbeitet nach unternehmerischen Gesichtspunkten, mit modernster Technik und neuen Akteuren, und bedient sich der Transnationalisierung des Verbrechens und der Infiltrierung des Gesellschaftssystems. Seit der Mitte der achtziger Jahre hat sich dieser Gewalttyp zügig in der Region ausgebreitet und zu dem beobachteten Anstieg der Straftaten geführt.

Die Modernisierung und die neuen Ausprägungen der Gewalttypen haben zur Herausbildung von neuen und zur Transformation der bereits aktiven Tätertypen geführt. Darüber hinaus schafft sich jedoch die Verbre-

²⁰ Zum Beispiel die so genannten Jugendbanden in fast allen unseren Städten, der Drogenhandel und seine Folgen, aber auch die technische und organisatorische Weiterentwicklung dieses Delikts.

²¹ „Ein Segment der Kriminalität im Land hat sich modernisiert und in komplexeren Organisationen neu organisiert, ist finanziell besser ausgestattet, verfügt über ein ausgefeiltes Waffenarsenal und unterhält Kontakte und Beziehungen zum etablierten Gesellschaftssystem.“ (Del Mastro/Sánchez-León 1994).

chensorganisation ihre neuen Protagonisten: Auftragsmörder, Bandenkriminelle, aus Straßenkindern rekrutierte Räuber usw., ausnahmslos Jugendliche. Die Modernisierung bringt eine bedeutende Transformation und Zunahme der Gewalt mit sich und führt zu ihrer Internationalisierung durch die Herausbildung illegaler Märkte, auf denen regelrechte, auf Verbrechen spezialisierte transnationale Unternehmen mit weit gespannten Interessen operieren: Drogenhandel, Überfälle auf Banken und Firmen, Autodiebstahl, Ausbeutung des kulturellen Erbes, Frauenhandel, Schmuggel mit leichten Schusswaffen, Kinderhandel, Entführung und Auftragsmord.²² Dank ihrer Modernisierung übersteigen die Einsatzbereitschaft und Effektivität der Gewalt die professionellen und technischen Fähigkeiten der Sicherheitskräfte. Zudem übt die Entwicklung der modernen Gewalt einen so großen Einfluss auf die traditionellen Gewalttypen aus, dass sie sich ihrer bedient; dort rekrutiert sie ihre Mitglieder, und auf ihr Operationsgebiet stellt sie sich ein.

Die moderne Gewalt bewegt sich in einem Raum ohne Grenzen, der Schwerpunkt ihrer Allgegenwart ist jedoch die Stadt. Deshalb erleben wir zur Zeit einen Prozess der Urbanisierung der Gewalt in der Subregion der Anden, oder anders gesagt: Die Gewalt in den Anden hat sich in eine hauptsächlich städtische Gewalt verwandelt – womit auf gar keinen Fall gesagt werden soll, dass die Stadt an sich für die Entstehung der Gewalt verantwortlich ist.

Die beschleunigte Urbanisierung der Subregion bedeutet, dass mittlerweile der größte Teil der Bevölkerung in Städten lebt und dass deshalb die meisten Delikte in Städten verübt werden. In Ecuador lässt sich beobachten, dass die Tötungsdelikte vor allem in der Stadt erfolgen: Von 1.834 registrierten Tötungsdelikten 1999 wurden 77,5% in Städten verübt, das sind 1.422. Angesichts dieser Daten kann von einer Verlagerung der Gewalt vom Land in die Stadt gesprochen werden.

Was die *kolumbianischen Städte* betrifft, so „leben rund 30% der Einwohner Kolumbiens in Bogotá, Medellín und Cali. Die Tatsache, dass sich dort knapp 40% der Tötungsdelikte ereignen, belegt die Hypothese von der Urbanisierung der Gewalt“. Im Fall Boliviens kann ein Bezug zwischen den für die einzelnen Provinzen vorliegenden Angaben über Tötungsdelikte

²² So wie ein in Ecuador gestohlenes Auto oder Bild zum Verkauf nach Peru oder Kolumbien verschoben wird, ist auch Ecuador ein Absatzmarkt für entwendetes Gut aus anderen Ländern.

und dem Urbanisierungsgrad und der Bevölkerungskonzentration hergestellt werden. Folgerichtig ergibt sich parallel zur verstärkten Urbanisierung und zum Prozess einer verstärkten inneren Migration vom Land in die Städte eine verstärkte Häufung der Tötungsdelikte in den drei zentralen Provinzen des Landes (La Paz, Cochabamba und Santa Cruz), also in dem geographischen Raum, der den größten Teil der Wanderungsbewegung aufnimmt. 1995 konzentrierten sich 81% aller im Land begangenen Tötungsdelikte auf diese Provinzen. 2001 lag dieser Satz bereits bei 95% (Quintana: 2003). In Peru lebt fast 60% der städtischen Bevölkerung in Lima, was dem Prozentsatz der dort verübten Delikte entspricht (Piqueras 1998).

Ein Vergleich der nationalen Durchschnittswerte für Tötungsdelikte mit denen der wichtigsten Städte der betreffenden Länder ergibt darüber hinaus, dass in der Regel die Raten in den Städten deutlich über denen des Landesdurchschnitts liegen. Das kolumbianische Beispiel ist dabei sicherlich am aufschlussreichsten; die gewalttätigste Stadt ist zweifellos Medellín, wobei allerdings seit 1990 eine leicht rückläufige Tendenz zu beobachten ist.

Schaubild 6: Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner (1980-2000)

<i>Land / Stadt</i>	1980	1985	1990	1995	2000
<i>Kolumbien</i>	20.5	42	89.5	65	
Bogotá	28.9		55.8	58.9	34.8
Cali	30	70	88	110	103.0
Medellin	66.9		335		169.1
<i>Venezuela</i>	12	10	15.2	22	
Caracas	18	14	28	52	
<i>Peru</i>	2.4	3	11.5	10.3	
Lima				25.6	28
<i>Ecuador</i>	6.4		10.3	13.4	15
Quito					
<i>Bolivien</i>				16.7	22.8
La Paz					
Durchschnitt Lateinamerika	15	18	25	30	

Quelle: Londoño (1998); FLACSO-Ecuador (2002); Piqueras (1998); Acero, Hugo (2002); Quintana (2003); Gaitán (1998).

Dagegen lässt sich keine Wechselbeziehung zwischen Urbanisierung und Gewalt feststellen, sonst müsste Venezuela am gewalttätigsten und Bolivien am wenigsten gewalttätig sein. Das vorangegangene Schaubild reflektiert jedoch in Verbindung mit dem kommenden eine andere Realität. Eine vornehmlich urbane Bevölkerung, die Zunahme der Städte und die verallgemeinerte Urbanisierung sind weder ursächlich noch als Faktoren mitverantwortlich für den Gewaltanstieg. Die Gewalt hat sogar noch schneller als die Urbanisierung zugenommen. Logischerweise konzentriert sich die Gewalt in den Städten, wo auch der größte Teil der Bevölkerung lebt; diese Beobachtung lässt jedoch nicht den Schluss zu, es gebe eine Wechselwirkung zwischen höherem Urbanisierungsgrad und größerer Gewalt.

Wenngleich es nicht einfach ist, stadtspezifische Ursächlichkeiten und Bestimmungsfaktoren der Gewalt zu identifizieren, lässt sich doch festhalten, dass sie sich nicht auf die Städte beschränkt; diese sind eher als eines unter mehreren sozialen Umfeldern der Gewalt zu sehen.

Schaubild 7: Andenraum: Urbanisierungsgrad pro Land, 1950-2000 (in %)

Land*	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Venezuela	46.8	61.2	71.6	79.4	84.0	86.9
Kolumbien	37.1	48.2	57.2	63.9	69.5	73.9
Peru	35.5	46.3	57.4	64.6	58.9	72.8
Ecuador	28.3	34.4	39.5	47.0	55.1	65.3
Bolivien	37.8	39.3	40.7	45.5	55.6	62.5
Total Andenraum	37.1	45.9	53.3	60.1	64.6	72.3
Total Lateinamerika	41.4	49.3	57.5	65.0	71.1	75.4

Quelle: Vereinte Nationen (2000).

Erläuterungen: * In absteigender Ordnung nach Urbanisierungsgrad, Angaben für das Jahr 2000

4 Politische Lösungsvorschläge

Die gemeine Gewalt ist eine der klarsten Ausdrucksformen der öffentlichen Unsicherheit. Trotzdem wurde diese Tatsache bislang weder von den örtlichen Verwaltungen noch von den Regierungen oder den jeweiligen Gesellschaften angemessen zur Kenntnis genommen, mit der Folge, dass die Ergebnisse der Verbrechensbekämpfung eher beunruhigend sind.

Wesentliche Institutionen wie die Polizei oder die Justiz verlieren Legitimität und werden von innen heraus ausgehöhlt, während sich die Einwohner in eine immer komplexere private Welt zurückziehen.²³ Die Gerichte kommen bei der Aufklärung der Fälle immer mehr in Verzug und leiden unter einem massiven Erosionsprozess.

Bei dem Versuch, die wichtigsten Konzeptionen zur Bekämpfung der Gewalt in den Städten zu systematisieren, lassen sich zwei Haupttrichtun-

²³ „Der Staat besitzt keine Legitimität, weil er auf Konflikte mit Repression reagiert hat und weil sich seine Organe bei der Bewältigung der wesentlichen öffentlichen Aufgaben gegenüber der Gesellschaft – Sicherheit der Bürger und der Rechtsprechung – einer privaten Logik (soziale Säuberungen, Menschenrechtsverletzungen, Korruption) bedient haben. Diese Realität liegt der Vervielfachung der ‚privaten Justiz‘ und der Generalisierung einer Selbstverteidigungsmentalität in der Bevölkerung zu Grunde.“ (Corporación Región-Medellín 1993).

gen identifizieren: die zur Zeit vorherrschende Politik des Staates, die auf die Kontrolle der Gewalt durch *Repression und Privatisierung* setzt, und eine zweite Richtung, die sich im Sinne der Konzeption der *citizen security* als Teil der Beziehung zwischen Gesellschaft und Staat begreift und versucht, die Bürgerbeteiligung zu stärken und Institutionen zur demokratischen Verarbeitung von Konflikten zu entwickeln und gleichzeitig die Kriminalität zu bekämpfen.

4.1 Irrwege der offiziellen Strategie: Repression und Privatisierung

Die Behörden verfolgen eine Doppelstrategie bei der Bekämpfung der Gewalt in den Städten: Repression und Privatisierung. Diese Politik befasst sich mit der Kontrolle der Gewalt aus der Perspektive des Staates und der nationalen Sicherheit, ist damit jedoch nicht in der Lage, z.B. zwischen politisch motivierter, gemeiner und Drogengewalt zu unterscheiden. Vielmehr untergraben nach ihren Vorstellungen alle Arten von Gewalt die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und des Staates, indem sie das Privateigentum angreifen, die Regeln des Marktes verletzen und die Legitimität des Staates in Frage stellen.

Es lässt sich statistisch nachweisen, dass die meisten Gewalttypen gegen die Bevölkerung sind und nur eine Minderheit gegen den Staat gerichtet ist.²⁴ Obwohl zurzeit die Bürger und ihre Institutionen stärker von Gewalttaten betroffen sind als der Staat und seine Organe, steht die Staatsintervention in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis. Die lateinamerikanischen Staaten konzentrieren sich generell vor allem auf die mit Guerilla-Aktivitäten und Drogenhandel zusammenhängende Gewalt und nicht auf die gemeine Kriminalität, der paradoxerweise die meisten Menschen zum Opfer fallen.

Der Staat (Polizei, Streitkräfte, Justiz) wird zum Hüter der Sicherheit und Garanten des kollektiven Schutzes der Bevölkerung, die von den Ordnungskräften und dem Staatsapparat allgemein ein hartes Durchgreifen zum Schutz ihres Eigentums und ihres Lebens fordert. Die ergriffenen

²⁴ „1985, im bislang schlimmsten Jahr, waren 7,5% aller Getöteten Opfer der Gewalt der Aufständischen. Nicht die Gewalt in den Bergen bringt uns um, sondern die auf den Straßen“ (UNAL-COLCIENCIAS 1988: 18).

Maßnahmen verfolgen daher vor allem das Ziel, die Gewalt aus einer Perspektive der Repression einzudämmen:

Angesichts der Überlastung von Strafverfolgungs- und -vollzugssystemen durch das Ausmaß der Gewalt und ihrer neuen Formen wird eine Strafrechtsreform gefordert mit dem Ziel, Tatbestandsklassifizierungen zu ändern und Strafmaße zu erhöhen. Aus Staatssicht erfahren das Delikt und der Delinquent konzeptionelle Veränderungen, die letztlich die strafrechtlichen Tatbestände und die entsprechenden Strafen schaffen und definieren. Für bestimmte Straftatbestände und neue Delinquentengruppen (Kinder und Jugendliche) werden die Strafen erhöht. Schwerer wiegen jedoch die zunehmende Straffreiheit²⁵ und die Überfüllung der Gefängnisse; viele Insassen sind entweder unschuldig oder nicht rechtskräftig verurteilt.

Straftaten werden vor allem mit Gewalt bekämpft. Dazu gehören zum Beispiel die wiederholten Einsätze zur Kontrolle der gemeinen Kriminalität in ärmeren Stadtvierteln. Sie sind Teil einer von der Konzeption des anti-subversiven Kampfes geprägten Strategie der Repression, Einschüchterung und Sicherheit. Die Einsätze erfolgen nach dem Prinzip des Rechens mit großem Personalaufwand und massiver Medienpräsenz.

In den vergangenen Jahren hat sich in Ekuador die Zahl der Gefängnisinsassen verdoppelt. Auf 500 Einwohner kommt ein Polizist. Hinzu kommen städtische, private und Verkehrspolizisten, die Streitkräfte sowie zivile und paramilitärische Gruppen. Es gibt mindestens 250 anerkannte private Sicherheitsunternehmen; weitere 200 Firmen sind nicht registriert.

Der Staat ist infolge der begrenzten Wirkung von Repression und Überwachung und angesichts des Anstiegs der Delinquenz und der Korruption in den Strafverfolgungsbehörden²⁶ überfordert und verliert seine Stellung als Garant der *citizen security*, womit – im Zusammenhang mit der Staatsmodernisierung – der Weg zur Privatisierung der Sicherheit geebnet wird.

²⁵ Nach Angaben des ehemaligen Direktors der nationalen Planungsbehörde Kolumbiens, Armando Montenegro, geht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Delinquent festgenommen und vor Gericht gestellt wird, gegen Null. In Kolumbien werden nur 21 von 100 verübten Delikten angezeigt. Davon kommen vierzehn aus unterschiedlichen Gründen gar nicht zur Verhandlung, lediglich in drei Fällen ergeht ein Urteil. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Delinquent nicht bestraft wird, liegt also bei 97% (El Tiempo de Bogotá, 27.04.1994).

²⁶ Die Korruption und die mit ihr einher gehende Straffreiheit führen zur Kriminalisierung der Polizei und zur Ausbreitung des organisierten Verbrechens." (Oviedo 1995).

Die teilweise Privatisierung von Sicherheitsaufgaben, bei der bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, darunter Polizisten im Ruhestand, die Bildung von privaten Sicherheitsfirmen mit schlecht ausgebildetem Personal und ohne tatsächliche Kontrolle erlaubt wird, ist Teil dieser Politik. Hinzu kommen bestimmte sicherheitsrelevante Wirtschaftsaktivitäten, vor allem der Verkauf von Leistungen und Gütern wie etwa Waffen, Alarmsysteme, Versicherungen, Mittel zur Selbstverteidigung, Hunde usw. Die zunehmende Unfähigkeit, die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen, führt zur Übernahme der Kontrolle der Gewalt durch die Zivilgesellschaft, zum Beispiel durch Selbstjustiz. Infolge der „sozialen Säuberungen“ (in Kolumbien) oder der „sozialen Prophylaxe“ (in Venezuela) durch paramilitärische Gruppen wachsen die inoffiziellen Friedhöfe. Die Erfahrungen zeigen, dass die Ermordung von Delinquenten, Prostituierten und Homosexuellen Ergebnis der Abkehr von einer ausgewogenen, gleichermaßen auf Polizei und Justiz setzenden Politik ist, so wie sie in der Schwächung des Justizapparates und der Bevorzugung repressiver politischer Maßnahmen vor präventiven zum Ausdruck kommt.

Damit wird Sicherheit zunehmend zu einem exklusiven Gut für die gesellschaftlichen Gruppen, die sie sich leisten können – und für die Bevölkerungsmehrheit zu einem zusätzlichen regressiven Faktor bei der Verschlechterung der Lebensqualität.

4.2 Beherrschbarkeit der Gewalt

Im Gegensatz zur herrschenden Auffassung nimmt eine alternative Konzeption zunehmend Gestalt an. Diese beobachtet den Verzicht des Staates darauf, seine Aufgabe, Ungleichheiten auf allen Ebenen zu korrigieren, bei Konflikten zu vermitteln und das Allgemeinwohl zu garantieren, mit großer Sorge. Die Erfüllung dieser Aufgaben würde parallel zur Konstruktion der Staatsbürgerschaft und zur Partizipation der Zivilgesellschaft – beides zusammen macht die *citizen security* aus – führen.

Nach diesem Ansatz würde sich die *citizen security* in einem im Aufbau befindlichen gesellschaftlichen Raum entwickeln, in dem alle sozialen und natürlichen Herausforderungen an das soziale Leben, die Öffentlichkeit, die materiellen Grundlagen des Zusammenlebens und die vermittelnden Institutionen der Gesellschaft partizipativ gelöst werden könnten. Der Vorschlag versucht, über die Entwicklung einer am Schutz der Bürger

orientierten Sozial-, Stadtentwicklungs- und Überwachungs politik die Gewalt zu beherrschen.

Die Konzeption verknüpft zwei Stränge: einen, der ein umfassendes Projekt zu entwickeln versucht, und einen weiteren, der weniger homogen strukturiert wäre und von den spezifischen Gegebenheiten einzelner Kommunal- oder Regionalverwaltungen ausginge, zumal auf dieser Ebene wahrscheinlich die wirklich innovativen Vorschläge zur Kontrolle und Vorbeugung von Gewalt in den Städten entwickelt werden.

Die wichtigsten Postulate zur Verbrechensbekämpfung gehen von einem epidemiologischen Ansatz aus, wie er besonders von der Panamerikanischen Gesundheitsorganisation und der Stadtverwaltung von Cali vertreten wird. Kolumbien bietet auch das interessanteste und am ehesten Erfolg versprechende nationale Szenarium zur Gewaltbekämpfung, denn dort erzielen mittlerweile zahlreiche Aktionen auf lokaler und nationaler Ebene interessante Ergebnisse. Da Kolumbien weltweit einen Spitzenplatz bei der Gewalt hält, ist es auch zu einem Ort geworden, an dem dieser Gewalt mit den unterschiedlichsten Ansätzen begegnet wird,²⁷ die es zum besten Forschungs- und Experimentallabor der Region machen.

1991 verabschiedet Kolumbien eine neue Verfassung, in der Demokratie, Dezentralisierung und Partizipation der Bürger als Rahmen für die Ausarbeitung einer nationalen Politik gegen die Gewalt niedergelegt sind. In demselben Jahr entsteht der Erste Strategieplan gegen die Gewalt, gefolgt von einem zweiten Plan 1993, der die Existenz unterschiedlicher Gewalttypen anerkennt, auf die mit spezifischen Politiken eingegangen werden müsse. Es handelt sich um Strategien zum Thema der Staatssicherheit und zur Festigung der öffentlichen Ordnung, in denen jedoch zum ersten Mal auch die *citizen security* einbezogen wird.

Beispiele sind die Stärkung des Initiativrechts der regionalen und lokalen Verwaltungen und ihre Koordinierung durch die Gebiets-Sicherheitsräte. Zu nennen sind auch die Modernisierung des Justizsystems und die Einführung neuer institutioneller Verfahren zur außergerichtlichen Lösung von Streitfällen zwischen Bürgern, wie z.B. Schlichtungsstellen auf Gemeindeebene, Weiterentwicklung des Jugendrechts, Friedensrichter, Fami-

²⁷ Wie der ehemalige Bürgermeister von Cali, Rodrigo Guerrero, einmal sagte, kann man Tiger nur in ihrem eigenen Revier jagen.

lienkommissariate, aber auch die Reduzierung der Straffreiheit sowie die Einhaltung und Förderung der Menschenrechte.²⁸

Auf kolumbianischem Staatsgebiet arbeiten zu diesem Thema mittlerweile zahlreiche Projekte und Institutionen auf der Grundlage nationaler Strategien sowie regionaler und lokaler Pläne. Dazu steht ein nach Sektoren (Familie, Schule, Jugend, Frauen) und Geltungsbereich (Gemeinschaft, Gemeinde, Region, Nation) ausdifferenzierter institutioneller Rahmen zur Verfügung.²⁹ Präventivstrategien (Erziehung, Beschäftigung, Partizipation) stehen neben Zwangsmaßnahmen (Polizei, Streitkräfte, Justiz). Außerdem hat sich die Haltung der kolumbianischen politischen Parteien, Basisorganisationen und Massenmedien dem Thema gegenüber gewandelt.

Dieses breite landesweite Angebot wird vor Ort durch eine Vielzahl recht interessanter, punktueller Erfahrungen ergänzt. Wahrscheinlich haben die Städte Cali und Medellín bisher die meisten Erfahrungen gesammelt, indem sie sich jeweils eines klar formulierten Plans zur Bekämpfung des Problems bedienen: Entwicklung, Sicherheit und Frieden (*Desarrollo, Seguridad y Paz* – DESEPAZ) in Cali und „Strategieplan zur Verbesserung der Sicherheitslage in der Stadt und im Großraum Medellín“.

Im Fall Calis wurde die Stadtverwaltung zum wichtigsten Bezugspunkt und institutionellen Akteur, nachdem sie ein Programm mit den folgenden fünf Projekten eingeleitet hat:

1. Bestandsaufnahme der Gewalt aus der Perspektive der Gewaltepide-miologie;
2. Stärkung der auf dem Konzept des Staatsbürgers beruhenden instituti-onellen Ordnung mit Hilfe eines Sicherheitsausschusses,³⁰ Verbesserun-

²⁸ Siehe hierzu: Camacho (1994a).

²⁹ Unter anderem wurden die folgenden Organisationen ins Leben gerufen: Präsidial-ämter, Bürgerversöhnungszentren, Schlichtungsstellen auf Gemeindeebene, Be-schwerdekommisionen, Jugendhäuser, lokale Zentren der Organisation *Amor a Bue-naventura*, Versammlungen zur Verbesserung der Partizipation, Familienkommissa-riate, Sicherheitsräte, Friedenskommission, Menschenrechtsbüros, Zellen für ein staatsbürgerliches Leben. Hinzu kommen die traditionellen Institutionen: Polizei, Justiz, Stadtverwaltungen, nationale Regierung usw.

³⁰ Es handelt sich um eine wöchentliche Sitzung unter Leitung des Bürgermeisters mit Vertretern von Polizei, zuständigem Staatsanwalt, öffentlichen Angestellten, Ver-kehrspolizei usw., die der Analyse und Entscheidungsfindung zum Problem dienen soll.

gen bei der Polizei und Unterstützung für das Institut der Prozessvertretung;

3. Erziehung zum friedlichen Zusammenleben mit Hilfe der Massenmedien, der Förderung des Schulsystems und der Stärkung der familiärer Strukturen;
4. Partizipation und Solidarität auf Gemeinschaftsebene durch die Schaffung von Gemeinderäten,³¹ Sicherheitsräten auf Gemeinschaftsebene, örtlichen Selbstverwaltungsversammlungen, intersektoriellen Kommissionen und die Organisation „Erziehung zur Partizipation und zum Zusammenleben in Gemeinschaft“;
5. Förderung der sozialen Entwicklung von Sektoren in kritischen Lagen sowie von stark gefährdeten Risikogruppen.

Dieses Pilotprojekt wurde von der PAHO aufgegriffen. Die Abteilung Gesundheitsförderung und -schutz der PAHO entwickelte den so genannten Plan „Gesundheit und Gewalt: ein regionaler Aktionsplan“ mit den folgenden Innovationen:

Zunächst seine die ganze Region betreffenden Inhalte sowie die Methode, mit der neuartige Erfahrungen an verschiedenen Orten mit den Kriterien von Experten unterschiedlicher Fachrichtungen kombiniert werden müssen; zweitens die Überwindung des traditionellen Ansatzes der Kontrolle von Gewalt durch Repression mit Hilfe einer präventiv nach vorne gerichteten Konzeption; dritten, der Versuch die Problematik aus einer dezentralisierten Perspektive zu lösen, wobei die Gemeindeverwaltungen eine wichtige Rolle spielen; viertens die Annahme dieser Vision im Rahmen eines Planungskonzepts zum Zeitpunkt ihrer weitgehenden Diskreditierung; und fünftens der Anspruch, mit einem interdisziplinären und integralen Ansatz zu arbeiten.

Der Plan in Medellín geht auf die Entscheidung der kolumbianischen Regierung zurück, angesichts der schweren Gewalttaten von Drogenhandel und Drogenterrorismus ein Präsidialamt zur Koordinierung der Initiativen der nationalen Dienststellen für die Stadt und den Großraum Medellín einzurichten, das die Zusammenarbeit zwischen nationalen und kommu-

³¹ Hierbei handelt es sich um wöchentliche Sitzungen des Bürgermeisters und seines Magistrats mit den örtlichen Selbstverwaltungsversammlungen der einzelnen Gemeinden, um deren Bedürfnisse zu definieren, den Fortgang der Arbeiten zu überwachen und die Haushaltsführung zu kontrollieren.

nalen Behörden und der Bevölkerung koordinieren soll. So entstand das Programm „Förderung des friedlichen Zusammenlebens in Medellín und im Großraum Medellín“ mit dem Ziel, als Gegengewicht zu den gewaltsamen Konfliktlösungsmechanismen eine Kultur des zivilisierten Zusammenlebens zu entwickeln, zur Entwaffnung der Bevölkerung beizutragen, Vergeltung und gewalttätigen Reaktionen die Legitimität zu entziehen und die Verteidigung der Bürger zu fördern.

5 Schlussfolgerungen

Das Thema der städtischen Kriminalität und, als Antwort darauf, der *citizen security* stellt sich zwar nicht in allen Städten der Region gleich, muss jedoch überall unverzüglich angegangen werden. Zweifellos handelt es sich um ein internationales Problem von allgemeinem, öffentlichem Interesse, das die gesamte Gesellschaft und ihre Institutionen betrifft. Weder fällt es in den ausschließlichen Verantwortungsbereich von Polizei und Justiz noch in den der Regierung, weshalb ihm die Bevölkerung nicht passiv den Rücken kehren kann;³² schließlich führt staatlicher Paternalismus nicht zur Entfaltung der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger.³³

Wenn also die Bürger Ausgangspunkt und Ziel der Gewalt in den Städten sind, müssen sie auch an der Lösung des Problems mitwirken (zum Beispiel, indem sie die Polizei als Teil der Staatsbürgerschaft anerkennen anstatt sie zu privatisieren). Die Absicht zur Arbeit an dem Problem muss sich aber auch in veränderten institutionellen Rahmenbedingungen widerspiegeln, unter Beteiligung der Stadtverwaltung als direkt mit der Zivilgesellschaft und dem Alltagsleben verbundenem Staatsorgan. Die Städte könnten dem Beispiel Calis folgen und Kommissionen zur Verbesserung der Sicherheit ihrer Bürger unter Beteiligung von Stadtverordneten, Polizei, Verwaltung, Justiz, Menschenrechtskommissionen usw. bilden. Die Stadtverwaltung unterhält auf allen Ebenen den Kontakt mit der Bevölkerung und steht zweifelsohne vor einer großen Herausforderung: Sie soll im Rahmen ihrer Zuständigkeiten einen speziellen Bereich für Jugendfragen einrichten.

³² „Wie kann man von den Behörden eine effektive Bekämpfung der Kriminalität verlangen, wenn die Bürger nicht bereit sind, einen Beitrag zu ihrem Schutz zu leisten?“ (Castillo 1993: 8).

³³ „Die *citizen security* ist, jenseits ihres weltanschaulichen Charakters, in erster Linie ein Recht, das mit einer Pflicht verbunden ist.“ (Camacho 1994b).

Ohne eine Bekämpfung der Gewaltverherrlichung in einigen Medien, vor allem im Fernsehen, sind diese Maßnahmen jedoch ungenügend. Die Veränderung der vom Alkohol bestimmten Freizeitkultur ist genauso wichtig wie die Schusswaffenkontrolle, die Entwaffnung der Bevölkerung und das Waffenmonopol von Polizei und Streitkräften, verbesserte Beleuchtung und Verkehrsanbindung der Stadtviertel und die Durchführung von *citizen security*-Programmen- und Selbstverteidigungskampagnen. Die Bekämpfung der Gewalt erfordert globale Ansätze und Aktionen, denn „isolierte Maßnahmen hätten“ bestenfalls „eine marginale Wirkung“ (Ratinoff 1995).

Im Bereich des Strafrechts sollte der Schwerpunkt auf der Entwicklung einer im Bürgerrecht verankerten juristischen Rationalität sowie auf der Entbürokratisierung und Beschleunigung der Justiz liegen und nicht auf der Strafverschärfung. Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung müssen entwickelt und Instanzen geschaffen werden, mit deren Hilfe sich die Bürger aussöhnen können und in denen Recht gesprochen wird. Kurzum, es werden Institutionen benötigt, die in der Lage sind, Konflikte auf der Grundlage einer auf die Entwicklung einer demokratischen öffentlichen Ordnung angelegten Pädagogik des Zusammenlebens von Bürgern zu verarbeiten.

Da die Gewalt zunimmt, wenn die Gesellschaft außerstande ist, Mechanismen zur gewaltfreien Konfliktlösung zu etablieren, ist es nötig, das gesamte Justizsystem zu modernisieren und zu dezentralisieren, um es zu entpolitisieren und effektiver zu gestalten. Andererseits muss es entlastet werden, indem durch die Einführung einer Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, Aussöhnungsinstanzen und Schlichtungsverfahren die Zahl der Streitfälle verringert wird. Diesem Ziel kann auch die Einrichtung von Gemeinschaftsausschüssen, Familien- und Frauenkommissariaten dienen. Anders gesagt, der Konfliktvielfalt müsste durch die Einführung alternativer Konfliktlösungsmechanismen, aber auch durch den Rückgriff auf Aspekte des überlieferten Rechts (Gewohnheitsrecht) begegnet werden.

Nicht hoch genug ist die mit der Entwicklung von Strategien und öffentlichen Programmen Hand in Hand gehende Forschung wie im Falle Calis einzuschätzen, wo die Stadtverwaltung und die *Universidad del Valle* eng zusammenarbeiten. Diese Forschungsarbeit muss jedoch theoretisch-analytische mit deskriptiven Aspekten verbinden, da auf diesem Gebiet Bedarf sowohl an theoretischen Fortschritten als auch an zuverlässiger Information besteht. Die Streuung der Quellen, die Unterschiedlichkeit des Datenmaterials, die Schwierigkeiten Gewalt zu definieren und einzuordnen, die kulturel-

len Probleme der Anzeigerstatter, die Charakteristiken der Delikte usw. lassen das Informationsproblem zu einer Kernfrage werden.

In diesem Zusammenhang sind zwei interessante Projekte zu nennen: In der Mexiko D. F. wurde ein Informationsnetzwerk zu Fragen der Deliktprävention und Strafjustiz eingerichtet (Castillo), und in Cali wird versucht, die Informationsbestände mit Hilfe eines von der Stadtverwaltung koordinierten Sicherheitsausschusses zusammenzufassen, um so unter anderem die Erhebung, Verarbeitung und Analyse der Information zu verbessern.

Die grundlegenden Sozialisationsräume und -instanzen der städtischen Gesellschaften Lateinamerikas müssen überdacht, neu definiert und gestärkt werden: Familie, Schule, Medien usw. Darüber hinaus sind neue „Räume“ und institutionelle Mechanismen erforderlich, um einen Beitrag zur Konfliktlösung, zur Pädagogik des Zusammenlebens, zur Kommunikation und zur Äußerung von Gefühlen zu leisten.

Ohne eine ausformulierte Sozialpolitik kann man das Verbrechen nicht bekämpfen. Dabei darf unter keinen Umständen die Überwachung aufgegeben werden; sie ist jedoch neu zu gestalten. Wir brauchen eine demokratische Strategie der öffentlichen Ordnung, in deren Rahmen Polizei, Justiz und Menschenrechte eine veränderte Rolle spielen.

Bisher wurde das Thema vorrangig als Sicherheitsproblem behandelt – ohne großen Erfolg. Es ist ein nationales Problem von allgemeinem, öffentlichem Interesse, das die Gesellschaft und ihre Institutionen als Ganzes angeht (nicht nur die Polizei). Wenn also die Bürger Ausgangspunkt und Ziel der Gewalt in den Städten sind, müssen sie auch an der Lösung des Problems mitwirken. Der Vorsatz an der Frage zu arbeiten muss sich jedoch auch in veränderten institutionellen Rahmenbedingungen ausdrücken, unter Beteiligung der Stadtverwaltung als direkt mit der Zivilgesellschaft und dem Alltagsleben verbundenem Staatsorgan.

Unter diesen institutionellen Bedingungen müssten sodann ein Aktionsplan und ein Vorschlag zur Zusammenarbeit mit verschiedenen öffentlichen, privaten und Gemeinschaftseinrichtungen ausgearbeitet werden, um zum Beispiel die Verherrlichung von Gewalt in den Medien, vor allem im Fernsehen, zu bekämpfen. Genauso wichtig wären eine Veränderung der vom Alkohol bestimmten Freizeitkultur, die Schusswaffenkontrolle, die Entwaffnung der Bevölkerung und die Durchsetzung des Waffenmonopols von Polizei und Streitkräften, verbesserte Beleuchtung und Verkehrsanbindung

vieler Stadtviertel und die Durchführung von *citizen security*- und Selbstverteidigungskampagnen.

Die Aufgabe besteht aus der Entwicklung von bürgernahen Strategien zur Vorbeugung und Überwachung im Rahmen einer Sicherheitskonzeption der Regierung, die über Polizeieinterventionen hinaus reicht und den begrenzten nationalen Rahmen überwindet. Auf der Basis einer Strategie, die auf der lokalen Ebene ansetzt und über die nationale bis zur internationalen Ebene reicht und die ganze Gesellschaft einbezieht, muss die Gewalt „beherrschbar“ werden.

(Übersetzung: Dieter Schonebohm)

Literatur

- Aguilera, Gabriel (coord.) (1996): *Buscando la seguridad*. Guatemala: Ed. FLACSO.
- Ayres, Robert (1998): *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.: Ed. WB
- Banco Mundial (1997): *Crimen y Violencia como Temas de Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.
- Buvinic, Mayra/ Morrison, Andrew R./ Shifter, Michael (1999): „Violence in the Americas: A Framework for Action“, in: Morrison, Andrew R./ Biehl, Maria Loreto (Hrsg.): *Too Close to Home. Domestic Violence in the Americas*. Washington, D. C.: BID, S. 3-34.
- Buvinic, Mayra / Morrison, Andrew (2000): *Notas técnicas: prevención de la violencia*, Washington, D. C.: BID.
- (1994a): *¿Seguridad para la gente, o seguridad para el Estado?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (1994b): *El problema Central de una política de seguridad ciudadana*, unveröff.
- Carrión, Fernando et al. (Hrsg.) (1994): *Ciudad y Violencias en América Latina*, Quito: PGU.
- Castillo, Héctor (1993): *Popular Culture Among Mexican Teenagers. The Urban Age*. Vol. 1 No. 4. Washington, D.C.
- CIPC *Centre international pour la prévention de la criminalité* (1995): *Rapport annuel 1995*. Montréal.
- Corporación Región-Medellín (1993): *Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales. Beitrag zum Seminar: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia*, Bogotá.
- Delgado, Julian und Jaime Maduel (1994): *Seguridad ciudadana y función policial*. Madrid: Ed. UCCI.

- De Roux, Gustavo (1994): „Ciudad y Violencia en América Latina”, in: Carrión et al. (1994).
- Echeverri, Oscar (1994): „La violencia: ubicua, elusiva, prevenible”, in: Carrión et al. (1994).
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel et al. (Hrsg.) (2001): Crimen y violencias en América Latina. Bogotá: Alfaomega-Banco Mundial.
- FLACSO-Ecuador (2002): Informe de la Violencia en Ecuador. Quito: Ed. FLACSO.
- Gaitán, Fernando und Jairo Diaz (1994): „La violencia Colombiana, Algunos elementos explicativos”, in: Carrión et al. (1994).
- Guzmán, Álvaro (1994): „Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación”, in: Carrión et al. (1994).
- Instituto INEI Perú (1998): Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1998. Lima: Ed. Gráfica Monterrico.
- Londoño, Juan Luis (1998): Epidemiología económica de la violencia urbana. Beitrag präsentiert bei der Versammlung des Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, 14. März 1998.
- Londoño, Juan Luis / Gaviria Alejandro / Guerrero Rodrigo (2000): Asalto al Desarrollo: violencia en América Latina. Washington D.C.: Ed. BID
- del Mastro, Marco/ Sánchez-León, Abelardo (1994): „La violencia Urbana en Lima”, in: Carrión et al. (1994).
- Oviedo, Enrique (1995): „Percepción de Inseguridad en la ciudad: entre lo imaginario y lo real. El caso del Gran Santiago”, in: Carrión et al. (1994).
- PAHO (1994): Salud y violencia: Plan de Acción Regional. Pan American Health Organization. Division of Health Promotion and Protection. Washington D.C.
- PAHO (1997): Salud y violencia: Plan de Acción Regional. Pan American Health Organization. Division of Health Promotion and Protection. Washington D.C.
- PAHO (1998): Las condiciones de salud en las Américas. 2 Bde. Washington, D.C.
- Piqueras, Manuel (1998): Buen gobierno, seguridad publica y crimen violento. Lima: Ed. Idéele.
- Quintana Juan Ramón (2003): Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente. La Paz: Ed. PIEB.
- Ratinoff, Luis (1995): Delincuencia y paz ciudadana. Beitrag zum Seminar „Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana”, IDB.
- UNAL-COLCIENCIAS (1988): Colombia: Violencia y Democracia. Bogotá: Ed. UNC.
- Villavicencio, Gaitán (1993): „Guayaquil: pobreza, delincuencia organizada y crisis social”, in: Carrión et al. (1994).