

Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien: angesichts des hohen Gewaltniveaus und markanter Strukturdefizite wirkt die Administration da Silva handlungsunfähig

Flemes, Daniel; Cholet, Jérôme

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flemes, D., & Cholet, J. (2004). *Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien: angesichts des hohen Gewaltniveaus und markanter Strukturdefizite wirkt die Administration da Silva handlungsunfähig*. (Brennpunkt Lateinamerika, 14). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444618>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 14

28. Juli 2004

ISSN 1437-6148

Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien

**Angesichts des hohen Gewaltniveaus und markanter Strukturdefizite
wirkt die Administration da Silva handlungsunfähig**

Daniel Flandes / Jérôme Cholet

Auch im zweiten Jahr der Regierung von Luiz Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) ist das größte lateinamerikanische Land im internationalen Vergleich eines der gefährlichsten und unsichersten Länder. Gerade wurde es aus dem Wettbewerb um die Kandidatur für die Olympischen Spiele 2012 aufgrund mangelnder öffentlicher Sicherheit ausgeschlossen. Die Bewerberstadt Rio de Janeiro und das benachbarte São Paulo führen die landesweiten Kriminalitäts- und Mordstatistiken an. Präsident da Silva sah sich erstmals gezwungen, dem Einsatz der Streitkräfte im Inland zuzustimmen. Über Ostern war es in dem größten Armutsviertel Südamerikas, der Favela da Rocinha, zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen zwei rivalisierenden Drogenhändlerringen gekommen, die sich bis in den Stadtkern erstreckt hatten und die Bevölkerung in Panik versetzten. Da Silva hatte das Thema der inneren Sicherheit zu einem Schwerpunkt seines Wahlkampfes gemacht und angekündigt, sich verstärkt der Bekämpfung von Gewaltkriminalität anzunehmen. Mit der Zustimmung zum Armeeeinsatz gesteht der Präsident das Scheitern seiner Politik der inneren Sicherheit ein, deren kritische Analyse das Ziel des folgenden Beitrages ist.

Alltäglicher Wahnsinn in Rio de Janeiro

Um den Alltag in Rio de Janeiro zu beschreiben, genügt ein Blick auf die ersten Julitage, als einhundert Militärpolizisten die wichtigsten Zugänge zur *Favela da Rocinha* erneut absperreten. Zu der Maßnahme kam es, weil einer der Drogenbarone, André da Costa Brito, wenige Tage zuvor tot aufgefunden worden war, und die Polizei neue Schießereien zwischen den konkurrierenden Drogenringen der Favela erwartete.

Im Osten der Stadt fiel für mehr als fünftausend Schüler der Unterricht aus, weil sich verfeindete Drogenbanden mehrere Tage lang Schusswechsel auf offener Strasse lieferten. Der

Verkehr auf den wichtigsten Hauptverkehrsstrassen wurde unterbrochen, Geschäfte wurden geschlossen, und drei unbeteiligte Bürger fielen den Auseinandersetzungen zum Opfer. Der Polizei gelang es zwar, in die Favelas, die als Zentrum von organisiertem Drogenhandel und Gewaltkriminalität gelten, einzudringen; festgenommen wurde allerdings niemand.

Im Norden der Stadt nahmen Drogenhändler des *Morro do Alemão* den Bezirk *Morro do Adeus* mit Waffengewalt ein. Dabei kamen vier Menschen ums Leben. Einige Bewohner wurden gezwungen, ihre Behausungen zu verlassen, weil sie Informationen an die Polizei weitergegeben haben sollen. Die Militärpolizei besetzte die

wichtigsten Verbindungswege. Fünf Tatverdächtige wurden festgenommen. Einer der Drahtzieher der Invasion, der Drogenhändler Leandro de Jesus Aparecido Sabino, und sein Stellvertreter Cláudio Roberto Salles kamen bei einem Schusswechsel mit der Polizei ums Leben. Der diesjährige Karneval wurde unter der Obhut von 39.000 Sicherheitskräften (Operation *Guanabara*) gefeiert. Zwar konnte mit der Besetzung von acht an das *Sambódromo* grenzenden Favelas eine erneute Gewaltwelle zum Karneval – wie in den letzten beiden Jahren – verhindert werden, doch schlug sich Gewalt stattdessen zum Osterfest Bahn. Nachdem der Sicherheitsminister des Bundesstaates Rio de Janeiro, Anthony Garotinho (PMDB – *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*), erstmals wieder rückläufige Kriminalitätsstatistiken verkündet hatte, erschütterten Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Drogenbanden in den größten Favelas Rio de Janeiros das Land. In *Rocinha* und *Vidigal* eskalierte ein Bandenkrieg um Drogenumschlagplätze, zwölf Menschen mussten sterben. Gleichzeitig wurden im Zentrum der Stadt mehrere Sprengstoffanschläge durchgeführt, um die Polizei abzulenken. Schließlich stürmten Einheiten der Militärpolizei die *Favela da Rocinha* und halten sie seitdem mit 1.300 Mann besetzt.

Die Anatomie der urbanen Gewalt

An einem Tag geschehen im 14 Millionen Einwohner zählenden Bundesstaat Rio de Janeiro durchschnittlich 22 Morde und 192 Raubüberfälle. Diese Zahlen beschreiben jedoch nur die Spitze eines Eisberges, denn nur 20 bis 25% der Raubdelikte werden überhaupt statistisch erfasst. Im Bundesstaat São Paulo, der 37 Millionen Einwohner zählt, sind die Zahlen ähnlich erschreckend. Im vergangenen Jahr kamen dort 10.953 Menschen durch Gewalteinwirkung ums Leben, pro Tag werden 30 Menschen ermordet. In der Statistik der Internationalen Gesundheitsorganisation (WHO) ist Brasilien nach dem vom Bürgerkrieg geplagten Kolumbien das Land mit der weltweit zweithöchsten Todesrate durch Gewalteinwirkung, Afghanistan und Irak ausgenommen. Auf 100.000 Einwohner kommen in Brasilien 47 Morde. Eine kürzlich veröffentlichte Studie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung in Rio de Janeiro prognostiziert, dass unter gleichbleibenden sozioökonomischen Bedingungen die Mordrate in Rio de Janeiro bis 2006 um 66% ansteigen wird – das Ausbleiben grundlegender Reformen vorausgesetzt. Die Anzahl der jährlichen Mordopfer würde dann auf 15.555 im Jahr 2006 ansteigen, 42

pro Tag. In São Paulo beliefe sich die Zuwachsrate auf 32%. Zunehmende Gewalt und Gewaltperzeption führen in einen Teufelskreis aus Angst, Misstrauen, Polizei- und Politikverdrossenheit. Die Getúlio-Vargas-Stiftung ermittelte, dass sich mit zunehmender Angst das Vertrauen zwischen den Menschen verringert und die Bevölkerung weniger mit der Polizei zusammenarbeitet. Gewaltbekämpfungsmaßnahmen werden dadurch schwieriger, und das Vertrauen in den Staat schwindet.

Auch wirtschaftlich schlägt das hohe Gewalt- und Kriminalitätsniveau zu Buche. Rio de Janeiro und São Paulo bilden die Wirtschafts- und Handelszentren Brasiliens, sie produzieren mehr als die Hälfte aller Güter und Dienstleistungen. In São Paulo belief sich allein der Wert der geraubten Güter im vergangenen Jahr auf geschätzte R\$ (Reais) 200 Mio. (€ 53,5 Mio.); die Gesamtkosten der Kriminalität werden auf R\$ 310 Mrd. geschätzt (€ 82,9 Mrd.), 3% des BIP des Bundesstaates São Paulo. In Rio de Janeiro belaufen sich die Kosten auf mehr als R\$ 50 Mrd. (€ 13,4 Mrd.) und damit 5% aller gehandelten Waren und Dienstleistungen des Bundesstaates. Schwer erfassen lassen sich die indirekten Kosten der Kriminalität, also insbesondere das Ausbleiben von Investitionen aufgrund hoher Kriminalitätsraten. Die Mehrheit der brasilianischen Bürger fühlt sich von Gewalt und Kriminalität bedroht. Ein in diesem Jahr (2004) erstmals erhobener Index ermittelte, dass mehr als 60% der Stadtbevölkerung Angst haben, ermordet oder ausgeraubt zu werden. Je größer die Stadt, desto unsicherer fühlen sich die Menschen. In den Favelas, in ihrer unmittelbaren Umgebung und insbesondere unter Frauen ist die Unsicherheit überdurchschnittlich groß. Darüber hinaus steigt sie bei Benutzern öffentlicher Verkehrsmittel an.

Die organisierte Kriminalität kontrolliert weite Teile der Städte und hat in den Armutsbezirken (Favelas, *Morros*) Basen des Drogen- und Waffenhandels errichtet. Organisierte Banden verfügen über eine große Anzahl mit automatischen Waffen ausgestatteter Kämpfer, die permanent in den kontrollierten Gemeinden präsent sind. In Rio de Janeiro befinden sich diese „rechtsfreien Räume“ inmitten der Stadt, in São Paulo hingegen in den Vororten. Die bewaffnete Gewalt wird dabei überwiegend von Minderjährigen und jungen Männern ausgeübt, deren vermeintlich einzige wirtschaftliche Perspektive in dem kriminellen Milieu liegt, mit dem sie ohnehin täglich konfrontiert sind. Die Favelas haben ihre eigenen von Bandenrivalität, strikten Hie-

rarchien und harten Strafen geprägten Gesetze; allerdings sind auch die Aufstiegsmöglichkeiten klar geregelt.

In den Armutssiedlungen der Großstädte ist die Rate von Menschenrechtsverletzungen wie unverhältnismäßiger Polizeigewalt und Folter, unrechtmäßiger Freiheitsberaubung und außergerichtlichen Hinrichtungen folglich überdurchschnittlich hoch. Die Menschenrechtsorganisation *Amnesty International* konstatiert in ihrem aktuellen Jahresbericht, dass trotz des von der Bundesregierung vorgelegten sicherheitspolitischen Maßnahmenpaketes und der von den Regierungen der Bundesstaaten eingeleiteten Kriminalitätsbekämpfungsmaßnahmen ein weiterer Anstieg von Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen ist. *Amnesty International* kritisiert insbesondere, dass nur in wenigen Fällen von Tötungen durch die Polizei Ermittlungen durchgeführt wurden. Die Zivilbevölkerung gerät einerseits in die Schusslinien zwischen rivalisierenden Banden und andererseits zwischen die von Polizei und organisierter Kriminalität. Die Opfer der Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Drogenbanden sind meist männliche Jugendliche aus armen Verhältnissen. Schon unter den 6- bis 12-Jährigen rekrutiert die organisierte Kriminalität ihren Nachwuchs. Die Kinder beginnen als Träger, Kuriere oder Spione und können sich auf der kriminellen Karriereleiter hocharbeiten. Bereits 12-Jährige können für die Verteidigung ihrer Drogenverkaufsstelle verantwortlich sein, werden mit Kleinwaffen ausgestattet und verdienen meist mehr als im brasilianischen Durchschnitt.

Haftanstalten außerhalb staatlicher Kontrolle

Die Wirkungskraft der vom staatlichen Recht losgelösten, in den Armutsvierteln geltenden Regeln wird in den überfüllten Haftanstalten Brasiliens noch einmal potenziert. Im vergangenen Monat beschlossen die Häftlinge der Untersuchungshaftanstalt *Benfica* in Rio de Janeiro in einem „internen Gerichtsverfahren“ die blutige Exekution von 30 Mitinhaftierten, 25 von ihnen waren straffällig gewordene Angehörige der Militärpolizei. Das Urteil wurde während einer Häftlingsrevolte mit Knüppeln, Schraubenziehern, Messern, Macheten und Schusswaffen vollstreckt. Zu dem Aufstand war es gekommen, weil ein Großteil des Gefängnispersonals in einen Streik trat, um eine Verbesserung des Einkommens und eine bessere Ausbildung des Personals zu bewirken; insbesondere aber protestierten die Insassen gegen die gemeinsame Unterbringung verschiedener Gefangenen-Fraktio-

nen im gleichen Gebäude. Die Macht der Verbrechersyndikate – wie des *Primeiro Comando da Capital* (PCC) oder des von Fernandinho Beira-Mar angeführte *Comando Vermelho* (CV) – ist in den brasilianischen Gefängnissen höchst ausgeprägt. Die niedrigen Löhne des Gefängnispersonals erleichtern es den Verbrechersyndikaten, die Angestellten zu bestechen und ihren Einfluss auszubauen. Über Mobiltelefone und Funkanlagen koordinierte etwa das PCC in den letzten Jahren zahlreiche Häftlingsaufstände im ganzen Land. Die Anführer verfügen über Privilegien, die von Fernsehapparaten und Restaurants über aus mehreren Zellen bestehende eigene „Apartments“ inklusive Bedienstete bis hin zu Stippvisiten von Prostituierten und regelmäßigem Freigang reichen.

Zwar wurden im vergangenen Jahr R\$ 67 Mio. (€ 17,9 Mio.) für den Bau neuer Haftanstalten ausgegeben und weitere R\$ 80 Mio. (€ 21,4 Mio.) in die Schaffung neuer Zellen investiert. Doch bieten die Verhältnisse in Brasiliens Gefängnissen nach wie vor keine günstigen Rahmenbedingungen für Resozialisierungsprozesse.

Angesichts dessen ist die jährlich um 8% ansteigende Zahl der brasilianischen Gefängnisinsassen besonders besorgniserregend. Spitzenreiter im nationalen Vergleich ist wiederum der Bundesstaat São Paulo, wo auf 100.000 Einwohner 269 Inhaftierte kommen, 162 mehr als im brasilianischen Durchschnitt. Obwohl seit 1993 in São Paulo mehr als 40.000 neue Gefängnisplätze eingerichtet wurden, sind nahezu alle Haftanstalten überbelegt und Gefängnisrevolten an der Tagesordnung.

Ländliche Gewalt: Sklaverei und außergerichtliche Hinrichtungen

Neben den Metropolen sind auch die ländlichen Gebiete, insbesondere im Norden Brasiliens, Schauplatz zahlreicher Gewaltverbrechen. Konflikte zwischen Landbesitzern und Landlosen sowie zwischen Goldsuchern und indigenen Gruppen forderten auch im vergangenen Jahr zahlreiche Todesopfer und trugen zu einem Klima der Angst bei. *Amnesty International* berichtet von der Eskalation der Gewalt gegen indigene Gruppen. Sie seien zunehmend Opfer von Drangsalierungen und Einschüchterungen, im vergangenen Jahr wurden mehr als 23 Sprecher indigener Gemeinschaften ermordet. Oftmals würden, so *Amnesty International*, Angriffe auf indigene Gruppierungen als Folge interner Konflikte abgetan und gewaltsame Todesfälle nicht untersucht. Im Bundesstaat Rondônia er-

mordeten indigene Einwohner der Reservation Roosevelt auf grausame Weise 20 Goldsucher.

Die UN-Sondergesandte für extralegale Hinrichtungen, Asma Jahangir, kritisierte in ihrem jüngsten Bericht Fälle von Sklaverei und außergerichtlichen Hinrichtungen sowie den Einsatz paramilitärischer Todesschwadronen durch skrupellose Großgrundbesitzer, die ihren lokalpolitischen Einfluss und ihre Ländereien durch Einschüchterungsversuche und außergerichtliche Hinrichtungen abzusichern trachten. Nach dem jüngsten Bericht von *Amnesty International* waren in der Mehrzahl der 26 Bundesstaaten Brasiliens Todesschwadronen an sozialen Säuberungsaktionen beteiligt. Brennpunkt der Auseinandersetzungen zwischen Landarbeitern und Großgrundbesitzern ist der Süden des Bundesstaates Pará. Die UN-Sonderberichterstatterin Jahangir kritisierte die Schwierigkeit, Zeugen von Menschenrechtsverletzungen zu vernehmen und anschließend zu schützen. In den Bundesstaaten Bahia und Paraíba wurden zwei Zeugen ermordet, nachdem sie im Oktober 2003 gegenüber Jahangir über Entführungen und Exekutionen berichtet hatten.

Die Landlosenbewegung Brasiliens (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, MST), setzt seit ihrer Gründung 1984 Landbesetzungen als Instrument für eine gerechtere Landverteilung ein und beruft sich dabei auf die Verfassung. Sie agiert in 23 der 26 brasilianischen Bundesstaaten und stützt ihre Arbeit auf 1,5 Millionen Aktivisten. Die Landlosenbewegung MST versteht sich grundsätzlich als pazifistische Organisation, bei Auseinandersetzungen mit Großgrundbesitzern und der Polizei kommt es jedoch immer wieder zu Toten und Verletzten. Gegen die von den brasilianischen Gerichten überwiegend als widerrechtlich verurteilten Besetzungen von Ländereien haben Großgrundbesitzer bewaffnete Milizen gebildet. Zwischen 1980 und 2002 führten Auseinandersetzungen zwischen diesen und Landlosen zu 1.280 Toten; im vergangenen Jahr stieg die Anzahl der Opfer um 20 auf über 60 an.

Gewaltprävention qua gerechtere Landverteilung?

Zur Lösung des Problems der Landverteilung verhielt sich die Regierung da Silva zunächst eher zögerlich und stellte erst nach elf Monaten Amtszeit einen Agrarreformplan (*Plano Nacional de Reforma Agrária* – PNRA) vor, in dessen Zentrum die Wiederansiedlung von 500.000 landlosen Familien auf landwirtschaftlichen Nutzflächen steht. Seit da Silvas Amtsantritt

hatte sich das Tempo der Landumverteilung erst einmal verlangsamt. Im März dieses Jahres stellte der Präsident dem mit der Agrarreform befassten Ministerium für ländliche Entwicklung (*Ministério de Desenvolvimento Agrário*) jedoch zusätzliche R\$ 1,7 Mrd. (€ 454 Mio.) bereit, die größtenteils zur Ansiedlung von 115.000 Familien im laufenden Jahr verwendet werden sollen. Bereits im ersten Trimester 2004 verdoppelte die Regierung die durchschnittliche Monatsquote von 5.567 angesiedelten Familien auf 11.093 Neuansiedlungen.

Darüber hinaus verabschiedete die Regierung vier Einzelmaßnahmen, um die Arbeits- und Lebensbedingungen im landwirtschaftlichen Sektor zu verbessern: Die Verdoppelung der finanziellen Mittel für den *Plano Safra*, die Neuverhandlung der Schulden zugunsten von 850.000 Landwirten, die Aufrechterhaltung von Handelsgarantien und Minimalpreisen für Agrarprodukte und die Einrichtung spezieller Kreditprogramme für benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie Frauen, Kinder und alternative Landwirte.

Bisher hat Präsident da Silva einen Konflikt mit den Großgrundbesitzern vermieden, indem er den staatlichen Ankauf von Land der verfassungsmäßigen Enteignung und Umverteilung vorzieht. Außerdem betont die Administration die Verlässlichkeit der brasilianischen Agrarwirtschaft gegenüber den internationalen Märkten und Finanzinstitutionen. Die im mittleren Westen Brasiliens nach US-amerikanischem Beispiel großflächig strukturierte Landwirtschaft wuchs in den vergangenen Jahren um knapp 10% und leistete für die Handelsbilanz einen erheblichen Beitrag zum letztjährigen Rekordüberschuss von über US\$ 25 Mrd., während die Industrieproduktion um 1,78% sank. Weitreichendere Reformen dieses wirtschaftlichen Erfolgsmodells sind daher von der Regierung da Silva nicht zu erwarten.

Ob die Ansiedlungsmaßnahmen zur Befriedung der ländlichen Gebiete führen werden, ist umstritten. Die Ansiedlungen unter Präsident Cardoso wurden zu 62% im Bundesstaat Amazonia realisiert. Von den 584.656 angesiedelten Familien haben 90% keinen Zugang zu fließendem Wasser, 80% keinen Zugang zum Strom- und Straßennetz, 57% keinen Zugang zu Krediten für den Bau eines Hauses und 53% erhalten gar keine technische Unterstützung. Die Überlebenschancen ihrer landwirtschaftlichen Betriebe sind gering. Dass eine breite Ansiedlungskampagne anschließender Infrastrukturmaßnahmen bedarf, hat Präsident da Silva zwar erkannt und

zum Schwerpunkt seines Agrarreformplanes gemacht, ob er diese allerdings umsetzen kann, bleibt offen. Bereits jetzt haben zahlreiche Kleinbauern ihr Land zu Dumpingpreisen wieder verkaufen müssen, weil sie sich hoch verschuldet hatten und das zugeteilte Land unter der zum wirtschaftlichen Erfolg notwendigen Betriebsgröße lag. Insgesamt werden die bisher durchgeführten und für die Zukunft geplanten Ansiedlungsmaßnahmen die hohe Landkonzentration nicht überwinden können. Die von wirtschafts- und finanzpolitischer Disziplin geprägte Strategie der PT-Regierung lässt keinen Raum für eine umfassende Agrarreform, die zur Eindämmung der Gewalt, zur Bekämpfung der Armut und zur Verringerung der Landflucht notwendig wäre.

Sozioökonomische Gegensätze als Hauptursache für die öffentliche Unsicherheit

Die weit verbreitete Armut, Massenarbeitslosigkeit, soziale Ungleichgewichte und Exklusion sind die Hauptursachen für das hohe Gewaltniveau. Globalisierung, neoliberale Reformen und Wirtschaftskrisen werden von einigen Analysten mittelbar für das hohe gesellschaftliche Konfliktaufkommen verantwortlich gemacht. Kriminalität und Gewalt gelten diesen Beobachtern als Überlebensstrategien in einer von extremer Ungleichheit geprägten Gesellschaft.

In Brasilien leben mehr als 35% der Bevölkerung in Armut, 12% davon in extremer Armut. Die untersten 10% der Bevölkerung haben einen Anteil von 0,7% am Volkseinkommen, die obersten 10% hingegen halten 48%. Auch Brasiliens Landflächen sind extrem ungleich verteilt. 285 Millionen Hektar werden von Großgrundbesitzern genutzt, 250 Millionen Hektar liegen brach, 85 Millionen Hektar sind nicht landwirtschaftlich nutzbar. Insgesamt verfügen knapp 10% der Grundbesitzer über schätzungsweise 80% der Fläche. Die übrigen 90% der Bevölkerung, meist klein- und mittelständische Bauern, teilen sich die restlichen 20%. Ungleiche Landverteilung, zunehmende Verelendung, anhaltende Verarmung kleinbäuerlicher Familienbetriebe und steigende Gewalt sorgen dafür, dass nach wie vor eine Wanderungsbewegung vom Land in die Städte zu beobachten ist. Insgesamt verfügen mehr als 4,8 Millionen Bauern über kein eigenes Land. Zwischen 1996 und 2000 hat die ländliche Bevölkerung um 6,3% abgenommen und damit wesentlich zur Zunahme der städtischen Bevölkerung um fast 12% im selben Zeitraum beigetragen. Jedes Jahr verlassen eine Million Brasilianer auf der Suche nach neuen Perspektiven das

Land; die Mehrheit landet in den Armutsvierteln der Metropolen. Den Zusammenhang zwischen dem unkontrollierten Wachstum der Favelas und der unkontrollierten Gewalt in denselben ist statistisch wie historisch nachweisbar. Die in den 1970er Jahren verstärkt einsetzende Landflucht hat einen wesentlichen Beitrag zum explosiven Anwachsen der Vororte der Metropolen geleistet. Eine Dekade später verlor der Staat die Kontrolle in den sozialen Brennpunkten, und das organisierte Verbrechen hatte eine Ausgangsbasis gefunden, um sich über das ganze Land auszubreiten.

Brasiliens Polizeinstitutionen: Gesetzlose in Uniform?

Ein weiteres Problem bei der Zurückdrängung der Gewalt sind die defizitären Polizeinstitutionen. Teilweise scheint der staatliche Zwangsapparat eher ein Teil des Problems als ein Instrument zu seiner Lösung zu sein. Strukturdefizite unterminieren die staatlichen Fähigkeiten, Recht und Ordnung herzustellen und illegale bzw. gewaltsame Aggressionen zu verhindern. Allein verstärkte Investitionen in den Sicherheitsapparat, wie häufig gefordert, dürften daher nicht ausreichen, um das organisierte Verbrechen erfolgreich zu bekämpfen.

Die brasilianische Institutionenlandschaft zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt ist weitläufig, die Kompetenzen sind verschränkt. Laut Verfassung ist die Innere Sicherheit primär Aufgabe der Bundesstaaten und der ihnen unterstellten Polizeieinheiten, also der *Polícia Militar* und der *Polícia Civil*. Die brasilianische *Polícia Militar* entspricht der deutschen Schutzpolizei. Gemäß Artikel 144 der brasilianischen Verfassung von 1988 ist sie für den Schutz und die Aufrechterhaltung der Öffentlichen Ordnung zuständig; sie soll durch äußere Präsenz zur Gewaltprävention beitragen. Unter besonderen Umständen kann sie vom Heer unterstützt werden. Die Entscheidung über den ergänzenden Einsatz von Heereseinheiten obliegt jedoch der Bundesregierung in Brasília. Die Aufgaben der *Polícia Civil* entsprechen denen der deutschen Kriminalpolizei; sie ist verfassungsgemäß für die Ermittlungen bei Straftaten zuständig. Die dem Bundesjustizministerium unterstellte *Polícia Federal* wird für die Strafverfolgung von Verbrechen gegen den Bund eingesetzt, ist mit der Bekämpfung des Drogenhandels befasst und dient als Luft-, Grenz-, See- und Justizpolizei. Zusätzlich erlaubt die Verfassung auch den Gemeinderegierungen die Anstellung sogenannter Gemeindewachen (*guardas municipais*) zum

Schutz des Staatseigentums, also von Krankenhäusern, Schulen, öffentlichen Plätzen und Gebäuden. Seit dem vergangenen Jahr ist es ihnen möglich, in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern auch Waffen mit sich zu führen.

Im Jahre 1991 wurde in Rio de Janeiro eine Sondereinheit der Polizei für außerordentliche Einsätze (*Batalhão de Operações Especiais* – BOPE) geschaffen. Diese ging aus einer bereits 1984 eingerichteten Spezialeinheit (*Núcleo da Companhia de Operações Especiais*) hervor. Dem BOPE gehören Freiwillige der Militärpolizei an, sie sind hochspezialisiert und mit besonderem technischem Gerät ausgestattet. Zu ihren Aufgaben gehören, ähnlich der deutschen GSG-9, Sondereinsätze gegen schwerbewaffnete Gegner, das organisierte Verbrechen sowie Gefängniserstürmungen und Invasionen von Favelas.

Die Organisation der Polizeiorgane hat eine lange Tradition, die von der Militärdiktatur geprägt und nicht grundlegend verändert wurde – lediglich der Oberbefehl über die *Polícia Militar* wechselte während des demokratischen Transitionsprozesses von den Militärinstitutionen zu den Regierungen der Bundesstaaten. Problematisch bleibt jedoch die unklare Definition der Zuständigkeiten der einzelnen Polizeiinstitutionen. Die Kompetenzen und Verantwortungsbereiche sind nicht eindeutig zwischen Bundesregierung, Gouverneuren und Gemeinderegierung geregelt. Institutionelle Konflikte, Rivalitäten zwischen den einzelnen Polizeien, Ineffizienz und gegenseitige Schuldzuweisungen sind die Folge und stehen den demokratischen Prinzipien von Rechenschaft und Gesetzmäßigkeit entgegen. Diese Konflikte unterminieren zudem Fortschritte bei der Gewaltbekämpfung und Strafverfolgung. Weil Einsätze nicht ausreichend abgesprochen wurden, kam es in verschiedenen brasilianischen Metropolen bereits zu tödlichen Schusswechseln zwischen den Polizeien; zudem prägen deutliche Koordinationsdefizite die brasilianische Spurensicherung. In Rio de Janeiro steht die Aufteilung der Kompetenzen einer effizienten Bekämpfung des Drogenhandels entgegen, weil sie den bundesstaatlichen Polizeiinstitutionen untersagt, die Hauptverkehrswege zu kontrollieren, auf denen die Drogen transportiert werden, und weil die Bundespolizei nur über geringe Kapazitäten verfügt, um diese Arbeit zu leisten. Weiterhin klafft eine große Lücke zwischen den Polizeiinstitutionen (die für die Öffentliche Sicherheit zuständig sind) und den Bürgern (die für ihre Kosten aufkommen

und im Zentrum der Bemühungen stehen sollten).

Untergraben wird das Vertrauen in die Sicherheitskräfte von einer Reihe von Faktoren: Innerhalb der Polizeiapparate ist Korruption weit verbreitet, Verbindungen zum organisierten Verbrechen sind keinesfalls ungewöhnlich und insbesondere die *Polícia Militar* ist für ihre menschenrechtsverachtenden Gewaltexzesse hinlänglich bekannt. Der jüngste Jahresbericht von *Amnesty International* verzeichnet einen deutlichen Anstieg der Zahl der Zivilisten, die bei Auseinandersetzungen mit der Polizei getötet wurden. Laut offiziellen Angaben tötete die Polizei von Rio de Janeiro zwischen Januar und November des vergangenen Jahres 1.195, die Polizei von São Paulo 915 Personen. In beiden Großstädten bedeutet dies einen deutlichen Anstieg (Rio de Janeiro 32,7%, São Paulo 10%), den die Behörden auf konsequentere Einsätze der Polizei gegen Kriminelle zurückführen. *Amnesty International* führt allerdings viele der Tötungen aufgrund der Umstände auf exzessiven Gewalteinsatz beziehungsweise geplante Morde zurück. Im Bundesstaat Rio de Janeiro prangerte der Ombudsmann der Polizei die Existenz von Todesschwadronen an, die für die Tötung zahlreicher junger Männer verantwortlich gewesen sein sollen. Im vergangenen Jahr erklärte ein Militärpolizist im brasilianischen Fernsehen, an der Tötung von rund 115 Menschen beteiligt gewesen zu sein. Nachträglich hätten er und seine Kollegen Schusswechsel inszeniert, um extralegale Hinrichtungen zu vertuschen.

Der Reformbedarf im Justiz- und Polizeiwesen

Um ein friedvolles Zusammenleben der Bevölkerung zu gewährleisten, obliegt es dem Staat, die grundlegenden zivilen, politischen und sozialen Rechte seiner Bürger zu schützen. Dazu sind staatliche Institutionen nötig, die die Menschen- und Bürgerrechte garantieren und friedvolle Konfliktlösungsmechanismen bereitstellen, um gewalttätige und kriminelle Konfliktlösungsformen zu überwinden. Mit anderen Worten: Der Zugang zu einer funktionierenden Justiz muss für alle Bürger gleichermaßen gewahrt sein. Die brasilianische Justiz ist ineffizient und für weite Teile der Bevölkerung aufgrund wirtschaftlicher Restriktionen kaum zugänglich. Selbst die Staatsanwälte klagen über eine unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung, die verhindert, dass eigene unabhängige Untersuchungen vorgenommen werden können. Nicht selten sind Staatsanwälte, Richter und

Rechtsanwälte in kriminelle Aktivitäten involviert, Korruption ist ein zentrales Problem im Justizsektor.

Die eingangs bereits erwähnte UN-Sonderberichterstatterin Asma Jahangir formulierte nach ihrer Brasilienreise vom 16. September bis zum 8. Oktober 2003 einen Bericht an den UN-Generalsekretär, in dem einige Schwächen des brasilianischen Justiz- und Polizeiwesens benannt werden. Jahangir besuchte neun Städte in sechs brasilianischen Bundesstaaten. Dabei traf sie mit dem brasilianischen Staatspräsidenten sowie mit zahlreichen hohen Repräsentanten der Bundesstaaten und der Polizeien zusammen. Sie besuchte überdies zwei Jugendhaftanstalten und einige Armutsviertel in den Bundesstaaten Espirito Santo, São Paulo und Rio de Janeiro, wonach sie zu folgenden Ergebnissen und Reformvorschlägen gelangte:

- Angehörige der Militärpolizei, deren exzessive Gewaltanwendung zu Todesfällen führte, wurden nicht bestraft.
- Die Rekrutierung neuer Polizisten muss reformiert werden, und Anwärter auf den Polizeiberuf müssen auf Verbindungen zum organisierten Verbrechen überprüft werden.
- Die Regierung wird dazu aufgefordert, eine Datenbank einzurichten, die Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Sicherheitskräfte registriert.
- Die Harmonisierung der Kompetenzen zwischen Bund und Einzelstaaten im Polizei- und Justizsektor gestaltet sich schwierig, Verantwortlichkeiten lassen sich nur ungenügend zuordnen. Beispielsweise wird ein Großteil der Gefängnisse von den Bundesstaaten betrieben, jedoch behält sich der Bund die Zuständigkeit für einzelne Bereiche in den Gefängnissen vor. Insbesondere in Fällen von Menschenrechtsverletzungen, wie Todesfällen während der Verwahrung, können Verantwortlichkeiten nicht eindeutig nachvollzogen werden.
- Jeder einzelne Todesfall in Gewahrsam muss aufgenommen und der Öffentlichkeit mitgeteilt werden. Das Gefängnispersonal sollte besser ausgebildet werden.
- Jede Polizeiinstitution wird durch eine eigene Division zur Korrektur interner Fehler und Missbräuche (*corregedorias*) überwacht. Meist gibt es ein Untersuchungsbüro pro Polizei, also jeweils für die Militär- und die Zivilpolizei. Zu den Aufgaben der *corregedorias* zählt die Untersuchung von

Amtsverletzungen, einschließlich Morden. Sie unterstehen dem bundesstaatlichen Minister für Öffentliche Sicherheit. Die Sonderberichterstatterin beschreibt die Nachlässigkeit der *corregedorias* bei Ermittlungen gegen Angehörige der Militärpolizei. Kritisiert wird die Integration der Büros für interne Untersuchungen in die Kommandokette der von einem strengen Korpsgeist geprägten Polizeiinstitutionen. Häufig bleiben straffällige Polizisten im Amt, weil die *corregedorias* auf Urteile der Gerichte warten, bevor sie Sanktionen aussprechen. Angehörige der Polizei, denen extralegale Hinrichtungen zur Last gelegt werden, müssen vom Dienst ausgeschlossen werden so lange ihr Prozess läuft.

- Derzeit gibt es in Brasilien acht Ombudsmänner, die ebenfalls den einzelstaatlichen Ministern für Öffentliche Sicherheit unterstellt sind. Die Institution des Ombudsmanns wurde in Brasilien im Jahre 1996 geschaffen, um Fälle von Amtsverstößen durch die Polizei zu ermitteln. Ihre Aufgabe besteht darin, sämtliche Anschuldigungen von Fehlverhalten der Polizei an die *corregedorias* weiterzuleiten und deren Arbeit zu verfolgen. Die Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterscheidet sich in den einzelnen Staaten deutlich; in Rio de Janeiro beispielsweise scheint es dieser Institution bisher nicht gelungen zu sein, sich zu etablieren.
- Die gerichtsmedizinischen Institute in Brasilien sind mit der forensischen Aufklärung von Gewaltverbrechen beschäftigt, einschließlich der Untersuchung von Morden durch die Polizei. Sie unterstehen dem Landesminister für Öffentliche Sicherheit, dem auch die Polizeien unterstehen, und es mangelt ihnen deutlich an Unabhängigkeit. Medizinische Untersuchungen, insbesondere Autopsien, werden in Fällen von tödlicher Gewaltanwendung durch die Polizei häufig nicht detailliert vorgenommen.
- Die Sonderberichterstatterin konstatiert mehrere Fälle von Verwicklungen von Staatsanwälten und Richtern in kriminelle Aktivitäten. Die gleichen Stellen neigen dazu, Informationen über Amtsmissbräuche der Polizei zu ignorieren. Die kurze Amtszeit eines vorsitzenden Staatsanwaltes (zwei Jahre) steht einer effizienten Amtsausübung entgegen. Die Position der Staatsanwälte sollte gestärkt und ihnen Untersuchungsteams zur Seite gestellt werden. Die Verjäh-

rungsfristen für die Untersuchungen von Mordfällen sollten abgeschafft werden.

Die von Asma Jahangir ausgemachten Defizite im Justiz- und Polizeisektor gewinnen in den ländlichen Regionen Brasiliens eine besondere Brisanz. Dort bilden althergebrachte Gesellschaftsstrukturen, in denen eine Landbesitzeroligarchie den Handel und die Politik inklusive ihrer Institutionen dominiert, einen fruchtbaren Boden für Autoritarismus, extralegale Gewalt und Korruption. Zur Überwindung der ländlichen Gewalt bedarf es daher der Korruptionsbekämpfung in den Provinzgerichtshöfen, intensiver Aufklärungsmaßnahmen von Straftaten, der Entwaffnung von paramilitärischen Kräften und der Bekämpfung von Straflosigkeit auf dem Land.

Sicherheitspolitische Maßnahmen der Regierung da Silva

Die derzeitige Administration ist darum bemüht, die öffentliche Sicherheit als gesamtgesellschaftliches Problem zu definieren und damit auch die brasilianische Mittel- und Oberschicht in die Gewalt- und Kriminalitätsbekämpfung einzubinden. Bisher ist eine Auffassung weit verbreitet, nach der es sich um ein auf die Favelas begrenztes Problem handelt, welches demnach auch in den Armutssiedlungen mit präventiven und repressiven Maßnahmen eingedämmt werden soll. Darüber hinaus scheint es besser betuchten Kreisen häufig eher gleichgültig, was in den Favelas geschieht, solange Mord und Totschlag nicht aus den Armutsquartieren hinausdringen. Ungewollte Schützenhilfe erhielt Präsident da Silva bei der Sensibilisierung der verschiedenen Bevölkerungsschichten für das Thema Gewalt von Rio de Janeiros Drogenbanden, die wie eingangs beschrieben ihren Krieg von den *Morros* hinunter, hinein in die besseren Viertel der Stadt trugen.

Konzeptionell knüpfen die anvisierten Maßnahmen der Administration da Silva größtenteils an die Pläne seines Vorgängers, Präsident Fernando Henrique Cardoso an. Dieser lancierte 2000 einen nationalen Plan für öffentliche Sicherheit (*Plano Nacional de Segurança Pública*), der mit einem Budget von R\$ 3 Mrd. (€ 802,1 Mio.) ausgestattet worden war und einzelstaatliche, lokale und bundesweite Maßnahmen miteinander abzustimmen suchte. Der Sicherheitsplan umfasste insgesamt 124 Einzelmaßnahmen und wählte einen breiten Ansatz, der lang-, mittel- und kurzfristige Ziele setzte und so die Multidimensionalität des Problems

würdigte. Cardosos Maßnahmenkatalog zielte auf die Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität, die Kontrolle des Waffenbesitzes und -handels, die Einrichtung eines Informationssystems zur öffentlichen Sicherheit, die Erweiterung des Zeugen- und Opferschutzprogramms sowie Fortbildungsmaßnahmen der Polizeiinstitutionen. Die Regierung Cardoso richtete einen Nationalfonds für Öffentliche Sicherheit ein, der den Bundesstaaten im ersten Jahr R\$ 251,6 Mio. (€ 67,3 Mio.) und im zweiten Jahr noch einmal den doppelten Betrag zur Verfügung stellte.

Das Programm für öffentliche Sicherheit (*Projeto Segurança Pública para o Brasil*) des Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva setzt einerseits auf den drei Ebenen (Bund, Bundesstaaten und Gemeinden) mit konkreten Maßnahmen an. Andererseits wird der Aufbau eines einheitlichen Systems für öffentliche Sicherheit (*Sistema Único de Segurança Pública – SUSP*) angestrebt, das die Aktivitäten der drei Politikebenen koordinieren soll. Das dem Bundesjustizministerium unterstellte Sekretariat für die Öffentliche Sicherheit (*Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP*) bildet seit der Regierungsübernahme die politisch verantwortliche Institution für das Politikfeld Innere Sicherheit auf nationaler Ebene. Bisher hatte die SENASP lediglich als Verwalterin des nationalen Fonds für öffentliche Sicherheit fungiert. Dessen Mittel wurden weit gestreut und in isolierten Projekten eingesetzt. Unter der Regierung da Silva wurden die Zuständigkeiten der SENASP überarbeitet und neu definiert. Die SENASP soll mittelfristig zu einem *Think Tank* der Gewalt- und Kriminalitätsbekämpfung werden; zunächst ist sie für die Implementierung des SUSP verantwortlich. Das einheitliche System für öffentliche Sicherheit soll folgende Koordinations- und Integrationsaufgaben verwirklichen:

- Informationsbeschaffung und -koordination auf Bundesebene
- Definition von Sicherheits- und Einsatzzonen der unterschiedlichen Polizeiorgane.
- Verbesserung der Ausbildung der Polizei durch Vereinheitlichung der Lehrpläne und Ausbildungskurse, insbesondere Sensibilisierung der Polizei für die Bürgerrechte
- Gewaltprävention durch die Durchführung konzertierter Aktionen auf Bundesebene
- Einrichtung von unabhängigen Bürgertelefonen zur Meldung von Polizeiverstößen

und Schaffung unabhängiger interner Kontrollseinheiten in den Polizeieinrichtungen

Mittels integrierter Sicherheitskabinette (*Gabinetes de Gestão Integrada* – GGI) soll die Integration der verschiedenen Maßnahmen auf Bundes-, Bundesstaaten- und Gemeindeebene praktisch umgesetzt werden. Die GGI werden zum einen von Mitgliedern der einzelstaatlichen Sicherheitssekretariate gebildet. Zum anderen nehmen Vertreter aus dem Bundesjustizministerium, dem Ministerium für Öffentliche Angelegenheiten (*Ministério Público*: eine der Exekutivgewalt zugeordnete, autonome Kontrollbehörde für den öffentlichen Dienst) und der Polizeieinrichtungen (*Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Municipal*) an den Sitzungen der GGI teil. Die Entscheidungen der integrierten Sicherheitskabinette sind an Rücksprachen mit dem nationalen Sicherheitssekretariat gebunden, das auch über die Prioritäten zukünftiger Investitionen entscheidet. Im Zentrum der Aufmerksamkeit der GGI steht das organisierte Verbrechen, insbesondere Drogenhandel, Schmuggel und Geldwäsche.

Dem Bundesjustizminister Márcio Tomaz Bastos (parteilos) ist es bisher gelungen, in fünf Bundesstaaten Gemeinsame Sicherheitskabinette (GGI) zu gründen. Neben dem regionalen Sicherheitskabinett für den Südosten wurden GGI in Mato Grosso, Paraíba, Rio Grande do Norte und Rio Grande do Sul geschaffen. Die Sicherheitsminister verschiedener Bundesstaaten kritisieren jedoch, dass ein Jahr nach Veröffentlichung des *Sistema Único de Segurança Pública* (SUSP) noch keine konkreten Maßnahmen umgesetzt wurden. Der Bundesregierung gelang es bisher lediglich, vereinzelte Datenbanken miteinander zu vernetzen.

Auch der für öffentliche Sicherheit in dem für Gewaltprävention besonders fortschrittlichen Bundesstaat Rio Grande do Sul zuständige Fábio Medida, der als überzeugter Anhänger der gemeinsamen Sicherheitskabinette gilt, konnte bisher keine gemeinsame Operation nennen, die auf die Arbeit des GGI zurückzuführen wäre. Verantwortlich macht Medida Rivalitäten zwischen den einzelnen Institutionen auf Bundes- und Bundesstaatenebene. In Brasília beschränken sich die Aktivitäten des GGI auf Treffen von lokalen Polizeidirektionen, denen die Repräsentanten der Bundespolizei und des Ministeriums für Öffentliche Angelegenheiten allerdings fernbleiben. Der derzeitige Leiter der SENASP, Luiz Fernando Corrêa, beschwichtigt angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten und

weist auf die erzielten Fortschritte hin: Bisher gelang es, mit allen Staaten Verträge abzuschließen, die eine Vernetzung der personenbezogenen Datenbanken vorsehen. Über ein polizeieigenes Intranet sollen die Informationen über Straftäter innerhalb von Minuten abrufbar sein, bisher dauerten bundesstaatenübergreifende Anfragen Tage oder gar Monate.

Die Administration da Silva sieht im SUSP auch ein Instrument zur allmählichen Restrukturierung des Polizeiapparates, mit neuen Kommandostrukturen und neuen Richtlinien. Die GGI sollen als erste konkrete Schritte zur Integration der Polizeiapparate dienen. Sie wagt damit erneut den Versuch, *Polícia Civil* und *Polícia Militar* mittelfristig zusammenzulegen. Eine Vereinigung der Polizeien setzt voraus, dass sich eine Polizeieinrichtung der anderen unterordnen und die entsprechenden Kommandostrukturen und Vorgehensweisen übernehmen würde. Hier ist erheblicher Widerstand seitens der Polizeien zu erwarten. Präsident Cardoso hatte den Machtkampf gegen die Polizeikorporationen noch verloren geben müssen. Die Zusammenlegung der beiden Polizeiapparate bedürfte einer Verfassungsänderung, die in beiden Kammern des Kongresses mit einer drei Fünftel-Mehrheit beschlossen werden müsste. Verfassungsrechtliche Hindernisse stellen sich der Regierung auch bei den folgenden seit 2002 angestrebten Reformprojekten: Zur Abkopplung der Militärpolizei vom regionalen Heereskommando, zur Demilitarisierung der Feuerwehr, zur Abschaffung der Militärjustiz auf Bundesstaatenebene sowie zum Aufbau effizienter und unabhängiger interner Kontroll- und Untersuchungsinstanzen in den brasilianischen Polizeiapparaten wären Verfassungsänderungen notwendig, die die Exekutive bisher nicht durchsetzen konnte.

Verengung der öffentlichen Debatte: Einsatz von Heereseinheiten oder Gründung einer Nationalgarde?

Die Diskussion über den Einsatz des Militärs gegen den organisierten Drogenhandel wird in Brasilien seit Jahren geführt – und zwar immer dann, wenn die Gewalt der Drogenbanden wieder bürgerkriegsähnliche Verhältnisse herbeiführt. Ihre Brisanz verdankt diese öffentliche Debatte zum einen dem Wirken der Streitkräfte zur Zeit der Doktrin der Nationalen Sicherheit und zum anderen der Allgegenwart von Gewalt im brasilianischen Alltag. Nachdem während des Karnevals im vergangenen Jahr 55 Busse in Rios Strassen in Flammen aufgegangen und

öffentliche Gebäude mit Bomben und Granaten angegriffen worden waren, hatte die Regierung des Bundesstaates Rio de Janeiro Unterstützung durch Armeeeinheiten angefordert, die jedoch zum damaligen Zeitpunkt sowohl der Justizminister als auch der Oberkommandierende des Heeres ablehnten. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Intervention der Streitkräfte im Inland bildet der Artikel 142: Sind die Polizeiinstitutionen nicht mehr in der Lage die öffentliche Ordnung zu gewährleisten, können die Streitkräfte zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung (*garantia da lei e da ordem*) im Inland eingesetzt werden. Der Einsatz der Armee hängt von einem Dekret des Präsidenten ab. Die eingesetzten Soldaten sind während ihres Einsatzes dem Präsidenten unterstellt.

Die Generäle sprechen sich grundsätzlich gegen eine Beteiligung des Militärs am Kampf gegen das organisierte Verbrechen aus. Von den USA wird dagegen eine funktionelle Neuausrichtung der südamerikanischen Streitkräfte gefordert, die dem Militär vorrangig polizeiliche Aufgaben zuweist, insbesondere die Bekämpfung der organisierten Drogenkriminalität. Die Position des brasilianischen Militärs beruht auf zwei zentralen Argumenten. Erstens handelt es sich bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität gemäß Artikel 144 der Bundesverfassung um eine Aufgabe der brasilianischen Bundespolizei, und zweitens zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern, dass die Kontakte zwischen Militäreinheiten und organisierter Kriminalität zur Korrumpierung der Militärangehörigen geführt haben. Gegen die Beteiligung der brasilianischen Streitkräfte an Einsätzen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität insbesondere in städtischen Ballungsräumen spricht zunächst das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Die schwer bewaffneten Streitkräfte gegen Drogenbanden und Gewalttäter einzusetzen gleicht der Durchführung eines chirurgischen Eingriffs mit einer Motorsäge. Beim Einsatz in dicht besiedelten Gebieten ist nicht zu erwarten, dass die zum Töten ausgebildeten Heereseinheiten bei ihrer Arbeit Menschenrechtsstandards beachten. Zwar können Armeeeinheiten auf die spezifischen Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung hin trainiert werden, doch fordert die ungleich diffusere Polizeiarbeit die hierarchische Integrität des Militärs geradezu heraus. Darüber hinaus bestünde mit dem Einsatz von Heereseinheiten zur Bekämpfung der Drogenkriminalität die Gefahr der Korrumpierung einzelner Uniformierter oder ganzer Militärinstitutionen. Je umfassender die innenpolitische Rolle der Streitkräfte ist, desto

eher könnten sich die Generäle erneut legitimiert fühlen, an der Formulierung der Innenpolitik teilzuhaben, statt diese lediglich nach den Vorgaben demokratisch ermächtigter ziviler Akteure zu implementieren.

Nach den extensiven Gewaltausbrüchen in der ersten Jahreshälfte 2004 drängten die Gouverneurin von Rio de Janeiro Rosinha Matheus (PMDB) und ihr Sicherheitsminister Anthony Garotinho (PMDB) erneut auf die Entsendung von Heereseinheiten nach Rio de Janeiro. Gemeinsam mit dem Bundesminister für Justiz Thomas Bastos, dem Bundesverteidigungsminister José Viegas und dem Chef des Sicherheitskabinetts General Jorge Félix einigte man sich auf den Einsatz von Heereseinheiten in Rio de Janeiro. Der Präsident stimmte dem Einsatz nach langem Zögern zu und unterzeichnete ein entsprechendes Dekret.

Rund 2.000 Angehörige der Armee, die geheimdienstliche Aufgaben übernehmen und Sonderoperationen durchführen sollen, stehen in Rio bereit. Zu den Aufgaben der Artillerie- und Fallschirmjägerereinheiten sollen die Sicherstellung gestohlener Armeewaffen und die Unterstützung von Polizeieinheiten mit technischem Gerät wie Nachtsichtgeräten gehören. Ein Einsatz in den Favelas selbst wurde von Seiten der Bundesregierung abgelehnt, zudem wies der Justizminister immer wieder darauf hin, dass die Armee keine polizeilichen Aufgaben übernehmen könne und wies gemeinsam mit dem Verteidigungsminister die Forderung der Gouverneurin zurück, die beteiligten Einheiten unter ihr Kommando zu stellen. Aufgrund der Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Regierungen des Bundes und des Bundesstaates Rio de Janeiro harren die Soldaten seit nunmehr zwei Monaten in den Kasernen aus. Inzwischen scheint es unwahrscheinlich, dass es überhaupt noch zur Beteiligung des Heeres an Maßnahmen der Verbrechensbekämpfung in Rios Favelas kommt.

Stattdessen kündigte Justizminister Bastos im Juni die Schaffung einer Art Nationalgarde (*Força Federal de Segurança Pública – FFSP*) an. Diese wird aus Teilen der Bundespolizei, Sondereinheiten der Militärpolizeien aller Bundesstaaten (wie der bereits zitierten BOPE) sowie aus speziell ausgebildeten Armeeeinheiten gebildet. Damit soll ein Instrument entwickelt werden, das den einzelnen Bundesstaaten zur Verfügung steht, wenn es diesen nicht mehr gelingt, die öffentliche Ordnung selbstständig aufrecht zu erhalten. Weil die FFSP überwiegend aus Polizisten bestehen wird, wäre sie naturgemäß mit allen Polizeikompetenzen ausge-

stattet. Entsprechende Kompetenzmängel stehen den Streitkräften bei der Verbrechensbekämpfung im Weg. Das mit der Schaffung der *Força Federal de Segurança Pública* verbundene politische Ziel besteht darin, die oft polemisch geführte öffentliche Debatte um den Einsatz der Streitkräfte zur Verbrechensbekämpfung zu beenden. Die neu geschaffene „Nationalgarde“ könnte auf Anfrage der Gouverneure entsandt werden, ohne eine politisch unbequeme und verfassungsrechtlich komplizierte Bundesintervention in Kauf nehmen zu müssen. Einem Kompetenzgerangel zwischen Bundesregierung und den Regierungen der Bundesstaaten, in denen die FFSP eingesetzt würde, soll dadurch entgegengewirkt werden, dass alle Bundesstaaten Sicherheitskräfte in die FFSP entsenden. Bisher ist allerdings nicht abschließend geklärt, wem die Befehlsgewalt über die *Força Federal de Segurança Pública* obliegen soll. Am nahesten scheint jedoch deren Anbindung an das Bundesjustizministerium, so dass die Bundespolizei die Operationen der *Força Federal de Segurança Pública* kommandieren würde. Vorgesehen ist die Rekrutierung von 1.800 bis 2.000 Mann bis 2006.

Fraglich bleibt jedoch, ob notwendige Zwangsinstrumente – sei es das Heer oder die *Força Federal de Segurança Pública* – mehr bewirken können als oberflächliche Symptome einer ausschweifenden, organisierten Kriminalität zu bekämpfen. Die gehandelten Drogen werden schließlich nicht einmal in den Favelas der Großstädte produziert, sondern über die bolivianische, kolumbianische und paraguayische Grenze in das Transferland Brasilien geschmuggelt. Dringender politischer Handlungsbedarf

besteht somit bei den Themen sicherheitspolitische Zusammenarbeit auf regionaler und globaler Ebene. Die regionale Sicherheitskooperation muss dabei zuerst aus dem Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen und grenzübergreifend koordinierten Ermittlungen bestehen und erst nachgeordnet aus Militär- und Polizeioperationen.

Einerseits können die Kernprobleme der brasilianischen Gesellschaft, die schroffen sozioökonomischen Gegensätze und die weitverbreitete Armut, nur langfristig gelöst werden. Solange die überwiegende Mehrzahl der brasilianischen Jugendlichen aller Zukunftsperspektiven beraubt bleibt, wird sich immer eine Minderheit unter ihnen finden, die zu rauben und morden bereit ist, um die Misere hinter sich zu lassen.

Andererseits bedarf es kurz- und mittelfristig eines nachhaltigen, umfassenden und parteiübergreifenden Konsens, um die ausgeprägten Strukturdefizite des brasilianischen Sicherheitssystems zu beheben. Die Politik muss alle Anstrengungen darauf ausrichten, die notwendigen Reformen innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens und gegen die entsprechenden Hürden durchzusetzen. Um eine rasche Reformierung der betroffenen Institutionen zu ermöglichen, wären Exekutive und Legislative auch auf die Unterstützung der Regierungen der Bundesstaaten angewiesen. Präsident da Silva scheint bisher in seiner Agenda keinen Platz für einen derart umfassenden Ansatz gefunden zu haben, oder aber – nachdem sich schon sein Amtsvorgänger Cardoso an der öffentlichen Sicherheit die Finger verbrannt hatte – fehlt ihm der politische Mut.

Internetseiten mit aktuellen Informationen zum Thema Innere Sicherheit in Brasilien:

Ministério de Justiça, Nationaler Sicherheitsplan 2003

<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>

Ministério de Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública:

Criminalidade no Brasil – Diagnóstico e Custos

<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/junho/Criminalidade%20Dados%20Senasp.ppt>

Fundação Getulio Vargas, Índice do Medo

http://www.cpdoc.fgv.br/fgvopiniao/arq/Indice_do_Medo_Brasil.pdf

Amnesty International, Jahresbericht 2004 – Brasilien

<http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/5f36975a3116d279c1256e98004f50d9?OpenDocument>

Almanaque Abril

<http://almanaque.abril.uol.com.br/>

Comissão Pastoral da Terra, Registro – Conflitos no Campo

<http://www.cptnac.com.br/?system=news&eid=6>

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
<http://www.incra.gov.br/>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro
<http://www.ipea.gov.br/>

Latinobarómetro
<http://www.latinobarometro.org/>

Bericht der UN-Sonderberichterstatterin für außergerichtliche Hinrichtungen Asma Jahangir zu Brasilien
[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2c5ea570c1663aacc1256e5200338ca9/\\$FILE/GO410598.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2c5ea570c1663aacc1256e5200338ca9/$FILE/GO410598.pdf)

Instituto Cidadania, São Paulo
<http://www.icidadania.org.br/>

Instituto São Paulo Contra a Violência
<http://www.spcv.org.br/OldSite/index.HTM>

Autorennotiz:

Daniel Flesmes ist Politologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind regionale Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitik und zivil-militärische Beziehungen im südlichen Lateinamerika.

E-Mail: flesmes@iik.duei.de

Jérôme Cholet ist studentischer Mitarbeiter am Institut für Iberoamerika-Kunde, in dem von der DFG geförderten Forschungsprojekt „Auf dem Weg zu einer regionalen Sicherheitsgemeinschaft? Eine vergleichende Untersuchung der nationalen Sicherheitspolitiken im südlichen Lateinamerika“.

E-Mail: jcholet@web.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: € 61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); € 46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); € 31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von € 15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten € 3,10 (für Studierende € 2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-Mail: iik@iik.duei.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>

Institut für Iberoamerika-Kunde – Hamburg

LATEINAMERIKA ANALYSEN

Nr. 8, Juni 2004, ISSN 1619-1684

Themenschwerpunkt:

Verteidigungspolitik im südlichen Lateinamerika: *Institutions matter!*

www.duei.de/iik/lateinamerika-analysen