LATEINAMERIKA 17.02.2022 | Wolf Grabendorff

Hilfstruppen

Ob Kampf gegen Drogenkartelle oder die Pandemie: In Lateinamerika können viele Regierungen wesentliche Aufgaben nicht mehr ohne das Militär erfüllen.

Welche Rolle das Militär in einer Gesellschaft spielen sollte, ist in vielen Ländern – demokratischer wie autoritärer Prägung – umstritten. Besonders kritisch wird das Militär dort gesehen, wo die Erinnerungen an Brutalität und Repression von Militärregimen noch lebendig sind. Dazu gehört die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten.

Angesichts nur weniger zwischenstaatlicher Kriege ist die Funktion des Militärs in der Region vornehmlich innenpolitisch bestimmt, zum Beispiel durch seinen zunehmenden Einsatz bei sozial- und wirtschaftspolitischen Krisen. In den meisten Staaten lässt sich dem Militär aktuell kein Hang zur Machtübernahme unterstellen, wohl aber zur Machtbeteiligung, wie es vor allem in Brasilien, Mexiko und Venezuela erkennbar ist. Zumeist werden die Streitkräfte jedoch vornehmlich von den gewählten Regierungen zum eigenen Machterhalt oder zur Durchführung eigentlich ziviler Aufgaben genutzt.

Die vorwiegend innenpolitische Funktion des Militärs erklärt sich aus den Feindbildern in Lateinamerika. Der Feind ist für die regierenden Eliten fast immer ein innerer gewesen. Während des Kalten Krieges war das typische Feindbild die Kommunistische Partei und/oder die Guerilla, danach die Drogenmafia und die Terroristen – das heißt diejenigen, die die jeweilige Regierung als solche bezeichnet. Aktuell sind dies neben der organisierten Kriminalität zunehmend auch soziale Bewegungen.

Der Feind ist für die regierenden Eliten fast immer ein innerer gewesen.

Da sich die Konflikte in der Region nahezu ausnahmslos in brutaler innergesellschaftlicher Gewalt manifestieren, ist für die meisten Regierungen die Funktion des Militärs als interne Ordnungsmacht nahezu unverzichtbar. In vielen Staaten fehlen jedoch die dafür notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen und damit vor allem die demokratische Kontrolle. Die zivil-militärischen Beziehungen

in Lateinamerika sind so ein Spiegelbild der politischen Machtverhältnisse. Von einer klaren Unterordnung des Militärs unter die zivilen Autoritäten, wie sie im demokratischen Konzept vorgesehen ist, kann nicht die Rede sein.

Die nahezu permanente institutionelle Instabilität zahlreicher lateinamerikanischer Staaten führt außerdem dazu, dass die Autorität ziviler Regierungen oft angezweifelt wird, die des Militärs dagegen eher selten. So finden sich die Militärs trotz unvergessener – und aktueller – Menschenrechtsverletzungen bei allen Beliebtheitsumfragen zumeist auf den vordersten Plätzen, während Parteien, Parlamente und Staatsbürokratien eher zu den Schlusslichtern zählen.

Die aktuelle Rolle des Militärs mit Blick auf die Regierbarkeit in fast allen Staaten der Region ist ein zentrales Problem, das politisch wie institutionell schwer zu lösen ist. Die politische „Verwendbarkeit“ des Militärs als Drohkulisse oder als Garant der öffentlichen Sicherheit bleibt ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Regierungsfähigkeit in den meisten lateinamerikanischen Staaten. Ob die Streitkräfte jedoch für die vielfachen Aufgaben, zu denen sie herangezogen werden, überhaupt geeignet oder gar ausgebildet sind, ist fraglich. Es wird zum Teil sogar von ihnen selbst bestritten.

Von einer klaren Unterordnung des Militärs unter die zivilen Autoritäten, wie sie im demokratischen Konzept vorgesehen ist, kann nicht die Rede sein.

Abschreckungskapazität nach außen und Territorialkontrolle nach innen waren traditionell die wesentlichen Aufgabenbereiche der Streitkräfte; die Verteidigung der Souveränität in beide Richtungen prägte ihr Selbstverständnis. Grenzkonflikte und Guerillabekämpfung sind in der Region aber weitgehend beendet. Inzwischen haben die Staaten Lateinamerikas im Zuge der Globalisierung auch erhebliche Souveränitätsverluste erlitten.

Das Gewaltmonopol des Staates – ebenso wie das Steuermonopol – konnte in vielen der fragilen Demokratien der Region niemals durchgesetzt werden. Hinzu kommt, dass einige Staaten schon seit langem, spätestens aber seit der massiven Zunahme der organisierten Kriminalität nicht mehr in der Lage sind, ihr Territorium zu kontrollieren. Die derzeitige Ausweitung des Aufgabenprofils der Streitkräfte ist daher einerseits das Ergebnis veränderter externer und transnationaler Rahmenbedingungen. Andererseits ist es Ausdruck des

strukturellen Mangels an zivilen staatlichen Programmen und demokratischen Institutionen.

Die Streitkräfte sind so in die Rolle von Multifunktionsakteuren geschlüpft. Auf Anordnung der jeweiligen Regierung nehmen sie zunehmend Aufgaben wahr, zu denen zivile Institutionen – darunter auch die Polizei – nicht in der Lage sind. Der Umfang dieser Aufgaben ist kaum quantifizierbar und fällt freilich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus. Ihr Spektrum reicht vom Kampf gegen die organisierte Kriminalität und Umweltverbrechen über Pandemiemanagement und Infrastrukturmaßnahmen bis hin zur Kontrolle des Grenz- und Luftverkehrs, Gefängnisaufsicht und vielem mehr. Auch Aufgaben im Bereich der Geheimdienste, der Rüstungsproduktion, des Zolls oder auch des Betriebs von Fluglinien, Hotels und Krankenhäusern werden übernommen.

Ob die Streitkräfte für die vielfachen Aufgaben, zu denen sie herangezogen werden, überhaupt geeignet oder gar ausgebildet sind, ist fraglich. Es wird zum Teil sogar von ihnen selbst bestritten.

Diese Entwicklung – die von den Streitkräften keineswegs überall begrüßt wird – wird oft pauschal als „Militarisierung“ verurteilt. In Wirklichkeit müsste man eher von einer Unterversorgung und Unfähigkeit ziviler staatlicher Institutionen sprechen. Wer für diese Art der Ad-hoc-„Militarisierung“ die Verantwortung trägt und welchen Interessen sie eigentlich dient, lässt sich deutlich an den jeweiligen Machtstrukturen in den einzelnen Ländern ablesen – beispielsweise in Brasilien und Mexiko, wo das „Mitregieren“ des Militärs aktuell besonders ins Auge fällt. Aber es ist kein vorübergehendes Phänomen. Die strukturellen Folgen einer solchen Politik stärken dauerhaft den Einfluss militärischer Konzepte auf Staat und Gesellschaft.

Vor allem die Rolle des Militärs in der öffentlichen Sicherheit hat in vielen Ländern scharfe Kritik ausgelöst. Auch innerhalb der Streitkräfte hat sie zu Auseinandersetzungen über das eigene Rollenverständnis geführt. Die Gewährleistung der Sicherheit des Staates, seiner Infrastruktur und vor allem seiner Bürgerinnen und Bürger ist in den letzten Jahren zu einer wesentlich komplexeren Aufgabe geworden. Mit nur acht Prozent der Weltbevölkerung entfallen auf Lateinamerika 34 Prozent aller weltweiten Morde. Etwa 90 Prozent von ihnen werden nie aufgeklärt.

Hinzu kommt eine international vernetzte Kriminalität, die aufgrund

von Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel und der dazugehörenden Geldwäsche in einigen Ländern ein wichtiger Machtfaktor geworden ist. Kriminelle Organisationen unterhalten oft enge Beziehungen zu lokalen oder regionalen staatlichen Institutionen. Insbesondere die Korruptionsanfälligkeit und Unterausstattung der Polizei sind in einigen Ländern deutliche Anzeichen eines zunehmenden Staatsversagens. In Mexiko, Ecuador, Kolumbien und Peru befinden sich die Streitkräfte schon seit Jahren im Direkteinsatz gegen kriminelle Organisationen. Und der Trend greift um sich. Für diese Aufgaben sind die Militärs freilich weder ausgebildet noch aufgestellt. Zahlreiche Menschenrechtsverletzungen und Korruptionsfälle haben die Fragwürdigkeit dieser Einsätze gezeigt. Regelmäßig protestieren Zivilgesellschaft und internationale Organisationen gegen diese Praxis.

Die strukturellen Folgen einer solchen Politik stärken dauerhaft den Einfluss militärischer Konzepte auf Staat und Gesellschaft.

Diese „Militarisierung" der öffentlichen Sicherheit geht nicht nur mit einem Vertrauensverlust in die dafür verantwortlichen Regierungen einher, sondern hat auch das Militär als Institution zunehmender Kritik ausgesetzt. Die Eindämmung und Auflösung von sozialen Protesten in Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Kuba, Peru und Venezuela in den letzten drei Jahren haben zu heftigen politischen Auseinandersetzungen über die repressive Funktion der Sicherheitskräfte geführt. Die Regierungen erreichten mit dieser politisch gewollten Machtdemonstration allerdings die Durchsetzung ihrer Politik.

Die offensichtliche Parteinahme durch Einsätze bei sozialen Unruhen bringt für die Militärs Nachteile für die Legitimität der eigenen Institution mit sich. Soziale Probleme lassen sich nicht mit Gewalt lösen. Angesichts des zunehmenden „Staatszerfalls" in Teilen Lateinamerikas dürfte jedoch die Notwendigkeit für immer neue „militärische Lösungen" eher zu- als abnehmen – trotz der offenkundig negativen Ergebnisse bei vielen der Aufgabenerweiterungen des Militärs.

Obwohl sich das Militär in den meisten Ländern der Region schon lange von seiner problematischen Rolle als „Staat im Staate" verabschiedet hat, übernehmen die Streitkräfte innerhalb schwacher ziviler Staatsstrukturen immer mehr Aufgaben. Damit wird das Militär als Garant der Regierbarkeit in Lateinamerika in den fragilen Demokratien zunehmend zur Vetomacht. Und zur De-facto-Macht in den autoritären Regimen.



Wolf Grabendorff
Ravensburg

Dr. h. c. Wolf Grabendorff war Gastprofessor für Internationale Beziehungen an der *Universidad Andina Simón Bolívar* in Quito, Ecuador, mit dem Forschungsschwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Er war Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kolumbien und Ecuador sowie Programmdirektor in Chile. Er ist Herausgeber des 2021 erschienenen Bandes *Militares y Governabilidad*.