

Raimund Krämer/Armin Kuhn

Militär und Politik in Süd- und Mittelamerika: Thesen

Von Staatlichkeit, Gewalt und Militär¹

1. Politische Gemeinwesen, gleich welcher Bezeichnung, sind durch Herrschaftsverhältnisse charakterisiert. Diese sind mit Gewalt, d.h. physischem und psychischem Zwang, unterschiedlichster Art verbunden. Bei grundsätzlichen Debatten über das Politische stand dieser Aspekt, sei es bei Machiavelli oder bei Hobbes, stets im Mittelpunkt. Die *securitas publica* mittels einer politischen Konstruktion, die man Staat nannte, zu erreichen, wurde zu einem Kerngedanken politischen Denkens der Moderne. Der Leviathan sollte vom Bürger die alleinige Gewalt erhalten und im Austausch dafür diesem Schutz garantieren. Gesucht war (und ist bis heute) jener Zustand, in dem das „*bellum omnium contra omnes*“, der Krieg aller gegen alle, beendet wird und damit die allgemeine Voraussetzung gesellschaftlicher Entwicklung gesichert werden kann, d.h. der Zustand des physischen Überlebens und des Friedens in einem politischen Gemeinwesen. Dieser Gedanke ist für die Herausbildung moderner Staatlichkeit fundamental. Das staatliche Gewaltmonopol wird bei Max Weber zum entscheidenden Spezifikum des Staates. Für ihn kann man den modernen Staat soziologisch letztlich nur aus *einem* spezifischen Mittel definieren, dem der physischen Gewaltbarkeit. Staat ist danach „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes... das Monopol legitimer physischer Gewalt-

* Dr. habil. Raimund Krämer, geb. 1952, Hochschuldozent für internationale und vergleichende Politik, Universität Potsdam, Chefredakteur der Zeitschrift *WeltTrends*.
E-Mail: rkraemer@uni-potsdam.de

** Armin Kuhn, geb. 1980, Student der Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Universität Potsdam und der UNAM, Mexico-City.
E-Mail: armin.kuhn@jpberlin.de

¹ Diese Thesen wurden für die internationale Konferenz „Fuerzas Armadas, Democracia y Alternativas al Neoliberalismo en América Latina“ des Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL) und der Rosa-Luxemburg-Stiftung im November 2004 in Santiago de Chile erarbeitet. Die umfangreichere spanische Fassung ist unter www.ical.cl/noticia zu finden.

samkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht“.² Dieses staatliche Gewaltmonopol muß durch Parlament, Recht und zivile Partizipation eingehegt werden, um das Politische, verstanden als öffentlicher Diskurs über grundlegende Entscheidungen der Gesellschaft, zu ermöglichen. Die „legitime Gewaltsamkeit“ des Staates (Weber) heißt dann, daß einerseits allen Akteuren die Chance der politischen Beteiligung eröffnet, und andererseits akzeptiert wird, daß sie bei der Durchsetzung ihrer Ziele auf physische Gewalt verzichten. Die Mittel der Gewalt sind beim Staat konzentriert, konkret bei den entsprechenden bürokratischen Institutionen: die Polizei für die innere Dimension und die Streitkräfte für die äußere. Damit bekommen diese Institutionen zugleich eine herausragende Bedeutung für das Politische allgemein und den Staat im besonderen.

2. Die Gestaltung der militärisch-zivilen Beziehungen gehört somit zu den Herausforderungen in jedem politischen Gemeinwesen. Bestimmt die (zivile) Politik über das Militärische oder dominiert das Militär das Politische? Sicherlich ist kein Staat gegenüber einem militärischen Putsch oder Druck des Militärs immun, und es gibt Unterschiede hinsichtlich der Gestaltung dieses Verhältnisses. Zugleich finden wir nach Juan Linz die Unterordnung der Streitkräfte unter die zivile politische Führung in recht verschiedenen politischen Regimen. So zeigt die Geschichte, daß in sultanistischen, liberalen und totalitären Systemen der Politik das Primat gegenüber dem Militär zukommt.

Wenn es zu militärischen Interventionen in die Politik kommt, so kann dies von folgenden drei Faktoren abhängen: *Erstens* wird in schweren Krisen der staatliche Sicherheitsapparat, insbesondere das Militär, eher eine Rolle spielen; Kriege bzw. deren Möglichkeit oder innere Unruhen erhöhen diese Wahrscheinlichkeit. Bestimmte Parteien oder politische Fraktionen finden dann größere Sympathie unter den Offizieren. Zugleich werden die Interessen der Streitkräfte von diesen Politikern eher gehört. Somit werden direkte oder indirekte Interventionen des Militärs wahrscheinlicher, und so manche schwache demokratische Regierung wurde in Krisenzeiten von der Unterstützung durch das Militär abhängig.

Zweitens sind die zugrunde liegenden Wertvorstellungen sowie konkrete institutionelle Kontrollmechanismen in den politischen Systemen von großer Bedeutung.

Und *drittens* hängen militärische Interventionen auch von ihrer jeweiligen politischen Legitimität ab. Oft sind es die Zivilisten selbst, die in den Kasernen um Hilfe beim Sturz oder bei der Verteidigung von verfassungsmäßigen Regierungen nachsuchen, und viele Gesellschaften räumen in ihren zivilen und „demokratisch“ eingerichteten Verfassungen dem Militär eine „moderierende“ Macht ein.

² Max Weber (1986), S. 1043.

Als Ergebnis dieser militärischen Interventionen kommt es oft, jedoch nicht immer, zur Etablierung eines Militärregimes. Wir verstehen unter einem solchen Militärregime eine autoritäre Herrschaftsform, in der die Streitkräfte als Institution in verschiedenen Formen in die Ausübung von politischer Herrschaft dauerhaft eingebunden sind und dabei die Entscheidungsgewalt bzw. erheblichen Einfluß auf wichtige Fragen des Politischen haben. Somit gehört nicht jedes Regime, an dessen Spitze ein Militär steht, wie gegenwärtig in Venezuela, zu dieser Kategorie; jedoch zweifellos Regime wie das uruguayische in den 1970er Jahren, in denen sich das Militär einen zivilen Präsidenten „leistete“.

3. Der Staat in Süd- und Mittelamerika ist ein schwacher; ein staatliches Gewaltmonopol konnte nur in wenigen Ländern der Region (Kuba, Chile) durchgesetzt werden. Diese Schwäche des Staates manifestiert sich: (a) in seinen geringen finanziellen Ressourcen, (b) in seiner schwachen Legitimation durch die Bürger, (c) in der geringen nationalen Kohäsion (größere Gruppen marginalisiert, separatistische Tendenzen) und (d) in der geringen Kontrolle des Staates über seine eigenen Institutionen, vor allem Militär, Polizei und Geheimdienste. Die Schwäche dieses Staates ist mit dem mangelnden Schutz der Bürger verbunden. Oftmals gehen brutale Übergriffe von staatlichen Einrichtungen, auch und besonders von der Polizei und dem Militär, aus. Der als *Leviathan* konzipierte Staat wird für den Bürger vielfach zum *Behemoth*, zum Unstaat, der seine eigenen Regeln verletzt und selbst Quelle von unkontrollierter Gewalt, der *violencia*, ist. Peter Waldmann hat dafür den Begriff des anomischen Staates geprägt. Die geringe Institutionalisation, der oftmals kafkaeske Aufbau der Verwaltungen und deren chaotisches Funktionieren schwächen keineswegs die vom Staat ausgehende *violencia* ab. Sie kanalisieren sie eher und ritualisieren sie unter spezifischen Modalitäten. Langandauernde politische Gewalt hat in ausgedehnten Gebieten einzelner Staaten, wie z.B. Perus und Kolumbiens, eine Militarisierung des gesellschaftlichen Lebens zur Folge. Zwar sind zivile Behörden weiterhin existent, jedoch liegen wesentliche Funktionen der Staatsgewalt in den Händen der Militärverwaltungen. Die Schwäche des Staates ist mit einer Militarisierung des politischen und sozialen Lebens verbunden.

Formierung der Streitkräfte in Süd- und Mittelamerika

4. Mit der Formierung moderner Staatlichkeit war auch die historische Herausbildung der Streitkräfte in Süd- und Mittelamerika eng verbunden. Zugleich hatten in diesem Prozeß äußere Faktoren ein großes Gewicht. Der generelle Zweifel, von einem „lateinamerikanischen Militär“ zu sprechen, wird nicht nur durch die heutige Verschiedenheit genährt. Bereits bei einem Blick in die Geschichte wird die Unterschiedlichkeit, vor allem zwischen Südamerika einerseits und Zentralamerika/Karibik andererseits, sehr deutlich.

1. Periode: Formierung moderner Streitkräfte (1860 bis 1920/30)

Mit der Etablierung und Festigung oligarchischer Republiken in Südamerika entstanden dort auch nationale Streitkräfte, die sich in ihrer Organisation, Strategie und Waffentechnik stark an Europa, insbesondere Frankreich und Preußen, orientierten; die Wehrpflicht wurde eingeführt (zwischen 1900 und 1916) und Militärakademien entstanden.

2. Periode: Eintritt des Militärs in die Politik (1920/30 bis 1960er Jahre)

In den 1920er Jahren, besonders mit der Weltwirtschaftskrise von 1929, kam es in Südamerika zum massiven Eintritt des Militärs in die Politik. Das bisherige oligarchische Agrar- und Exportmodell brach zusammen. Die folgenden ökonomischen Krisen sowie das Drängen neuer Bevölkerungsschichten in die Politik führten zu schweren politischen Turbulenzen. Das Jahr 1930 bedeutete eine politische Wasserscheide für Südamerika: sechs Militärputsche machten aus dem Militär einen politischen Akteur. Nach der Machtübernahme praktizierten diese dann oft eine stark nationalistisch ausgerichtete Politik, die auf eine unabhängige Entwicklung durch nationale Industrialisierung mit starkem staatlichen Sektor abzielte.

In Zentralamerika und der Karibik erfolgte dagegen die Herausbildung von Streitkräften deutlich später, zu Beginn des 20. Jh., und unter klarer Vorherrschaft der USA. Es entstanden kleine, eher polizeiähnliche Kräfte (Nationalgarden), die oft eng an die jeweiligen politischen Machthaber gebunden waren (Nicaragua, Dominikanische Republik).

3. Periode: Interventionismus im Kalten Krieg (1960 bis Anfang der 1990er Jahre)

Im Kontext von Kaltem Krieg und Dominanz der USA kommt es zu einer verstärkten Intervention des Militärs in die Politik (von 1962 bis 1966 neun Putsche). An die Stelle der nationalen Verteidigung tritt das Konzept der nationalen Sicherheit und der „ideologischen Grenzen“ und damit primär der brutale Kampf gegen einen inneren Feind, wodurch vielfach die dauerhafte Übernahme der Macht durch das Militär legitimiert wurde.

4. Periode: Rückzug aus der Politik und Suche nach einer (neuen) Mission (ab 1990)

Nachdem die demokratischen Transitionsprozesse die Militärs bereits in den 1980er Jahren zum Rückzug in die Kasernen zwangen, machte der veränderte internationale Kontext mit dem Ende des Kalten Krieges und der verstärkten (ökonomischen) Globalisierung eine Neubestimmung auch der militärischen Aufgaben notwendig. Zwar waren die Veränderungen auch mit Unsicherheiten und Ängsten der Institution Militär verbunden. Zugleich suchte man neue nationale und internationale Missionen. Diese Suche nach einer neuen Rolle ist schwierig und hält bis heute an.

Militärische Interventionen in die Politik – Eine Typologie

5. In den süd- und mittelamerikanischen Gesellschaften finden wir – im Sinne des Weberschen Idealtypus – folgende Rollen des Militärs als: a) „Prätorianer“, b) „Moderator“, c) „Modernisierer“, d) „Retter“, e) „Reformer“ sowie f) „Partei-soldaten“.

- a) Die Rolle des Militärs als Schutzgarde („Prätorianer“) der oligarchischen Republiken ist die typische Funktion der Streitkräfte in der Phase ihrer Formierung (Ende des 19./Anfang des 20. Jh., in Zentralamerika bis in die 1970er Jahre). Charakteristisch waren die zivile Oberhoheit bei relativer Autonomie des Militärs, die kurzzeitige, meist brutale militärische Intervention in sozialen Auseinandersetzungen zur Sicherung des Status quo, sei es gegen Salpeterarbeiter in Chile oder Kaffeepflanzer in El Salvador, sowie der anschließende Rückzug in die Kasernen.
- b) Das Militär als „Moderator“ ist eine meist aus mehreren vorherigen militärischen Interventionen hervorgegangene Funktion des Militärs, die wir in diesem Raum sehr häufig finden. Sie wurde zum Teil von den politischen Kräften selbst in den Verfassungen festgeschrieben. Innerhalb des Militärs dominieren legalistische Kräfte, die prinzipiell verfassungsmäßige Formen von Regierung akzeptieren und davon überzeugt sind, daß sie keine den zivilen Akteuren vergleichbare Herrschaftslegitimität haben. Wenn das Militär die Möglichkeiten indirekter Einflußnahme im Falle einer politischen Krise nicht mehr für ausreichend hält, kann es ein kurzfristiges Übergangsregime errichten, das die Rückgabe der Regierung an zivile Kräfte unter der Garantie seines Einflusses und auch seiner Privilegien organisiert. Die Wahrung der institutionellen Einheit ist ein wichtiges Moment, das eine politische Einflußnahme des moderierenden Militärs begrenzt.
- c) Seit den 1960er Jahre finden wir in einigen Ländern der Region das Militär in der Rolle des „Modernisierers“, die auch unter dem Begriff des „neuen Professionalismus“ bekannt wurde (Alfred Stepan). Diese Rolle war eine institutionalisierte Antwort des Militärs auf politische Krisen im Kontext des Kalten Krieges und der konterrevolutionären Militärstrategien der USA. Im Militär hatte sich ein stärkeres soziales und politisches Bewußtsein entwickelt; Armut und Unterentwicklung wurden als Gefahren für die nationale Sicherheit definiert und somit als integrale militärische Aufgaben formuliert. Neue Ausbildungskonzepte sensibilisierten die Militärs für soziale Themen und veränderten ihre professionelle Kapazität. Diese Militärs waren überzeugt, die vermeintlichen Bedrohungen effektiver als die zivile Politik bekämpfen zu können. In politischen Krisen führte die Machtübernahme in enger Verbindung mit Teilen der Elite (Technokraten) zur Etablierung auf Dauer angelegter Militärregime, die eine Neugestaltung der politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse anstrebten. Aus dem „neuen Professionalismus“ der

Modernisierer gingen die bürokratisch-militärischen Regime (O'Donnell) hervor.

Zu beachten ist, daß die Modernisierer-Rolle, wie dies Brasilien und Peru zeigen, zu sehr unterschiedlicher Politik führte; dies sowohl in der Innenpolitik (z.B. im Grad der Einbeziehung der *organizaciones populares*) als auch in den Außenbeziehungen (Verhältnis zu den USA und zum Auslandskapital).

- d) Der Typus des Militärs als selbsternannten „Retters“ trat in den 1970er Jahren im *Cono Sur* auf. Zwar ähnelt dieser Typus in der Schutzfunktion für den sozialen Status quo der des Prätorianers und im Anspruch auf eine dauerhafte politische Führung dem Konzept der Modernisierer. Jedoch unterscheidet er sich von beiden durch die hochgradige Ideologisierung (obsessiver Antikommunismus verbunden mit konservativen und christlichen Werten – „Rettung des Abendlandes“), einen systematischen Terror gegen Regimegegner, die Einführung eines bedingungslosen Neoliberalismus nach Vorbild der Chicagoer Schule, der mit einem bisher nie gekannten nationalen Ausverkauf und verschärfter sozialer Polarisierung verbunden war, sowie durch eine ostentative Hinwendung zu den Vereinigten Staaten („Teil des Westens“).
- e) Seit den 1920er Jahren kann man im lateinamerikanischen Militär immer wieder den Typus des nationalistisch-progressiven „Reformers“ beobachten (z.B. Torrijos in Panama). Konzeptionell weist er starke Ähnlichkeiten mit dem des Modernisierers auf (Überwindung von Armut und Abhängigkeit als Voraussetzung für nationale Sicherheit). Ihre politischen Programme orientierten sich an Politikern wie Nasser und Atatürk, wobei sich deren Anti-Imperialismus in einem prononcierten Anti-Amerikanismus ausdrückte. In der Geschichte finden wir die Reformer als vereinzelte Gruppen jüngerer Offiziere aus den mittleren und unteren Rängen, die oft mit sozialistischen oder kommunistischen Ideen in Berührung gekommen waren (z.B. Bewegung der *Tenentes* in Brasilien). Sie standen in Opposition zur militärischen Spitze, die meist die Rolle des Prätorianers einnahmen, und erhielten deshalb nach der Machtergreifung oft keinen umfassenden institutionellen Rückhalt. Obwohl sie die Kooperation mit linken Parteien und Bewegungen suchten, war das politische Verhältnis der Reformer diesen gegenüber von Paternalismus geprägt.
- f) Wir finden den Typus des „Parteisoldaten“ in politischen Systemen, die aus siegreichen Revolutionen hervorgegangen waren (Mexiko 1930er bis 1990er, Kuba ab 1970er, Nicaragua in den 1980er Jahren). Das entscheidende Merkmal besteht darin, daß es der dominierenden Partei gelang, das Militär als Institution fest an sich zu binden und zum Teil in die eigenen Strukturen zu integrieren. Militärische Eliten übernahmen auch führende Positionen in Partei und Regierung, und in den Gesellschaften war das Militärische stark präsent. Das Militär besaß ein relativ hohes soziales Prestiges und seine gesellschaftliche Funktion wurde demonstrativ betont. Jedoch schaltete die Partei *de facto* die Institution Militär politisch aus: Weder entwarf das Militär in dieser Rol-

le eigene sozio-politische Konzepte, noch griff es als eigenständig handelnder Akteur in den politischen Prozeß ein – selbst in Krisensituationen blieb die zivile Oberhoheit gewährleistet.

Trotz der relativ starken Rolle des Militärs in der lateinamerikanischen Politik gab es auch Streitkräfte, deren politischer Einfluß außerordentlich gering war (Venezuela 1950er bis 1980er Jahre, Kolumbien). Gemeinsam sind ihnen die späte Professionalisierung, die die Herausbildung einer Autonomie des Militärs verlangsamte bzw. verhinderte, und ein starkes Zwei-Parteiensystem. Dies konnte sogar zur institutionellen Auflösung des Militärs und seiner Substitution durch polizeiliche Kräfte führen (Costa Rica).

Die USA und die Streitkräfte der Region

6. Ohne Zweifel hatten und haben die Vereinigten Staaten von Amerika einen herausragenden Einfluß auf die Entwicklung und die Rolle der Militärs in Süd- und Mittelamerika. Das gilt besonders für die Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Beziehungen der USA zu Militärs waren immer ein wichtiger Bestandteil ihrer generellen Lateinamerika-Politik, in erster Linie aber ein Mittel politischer Einflußnahme. Erst in zweiter Linie waren militärstrategische Überlegungen von Relevanz. Über die einheimischen Militäreliten wurde primär Einfluß auf die Politik der jeweiligen Regierungen im Sinne der politischen und ökonomischen Interessen der USA in der Region ausgeübt.

Angesichts ihrer dominierenden Stellung in der Region ist oft der Eindruck einer Allmacht der USA entstanden. Dies führt dazu, daß manche Beobachter hinter jedem militärischen Putsch die USA und die einheimischen Militärs als deren Marionetten sehen. Sicherlich kann man in fast jedem *golpe* auch US-amerikanische Akteure und Interessen finden. Jedoch zeigt die Realität des 20. Jahrhunderts auch: Die Militärs der Region haben trotz der Einflußnahme seitens der Vereinigten Staaten sehr oft recht selbständig gehandelt, wenn sie politisch aktiv wurden.

7. Die USA nahmen vor allem über die Entwicklung von Sicherheitsdoktrinen langfristigen Einfluß auf die Militärs der Region. Besonders nachhaltig wirkten die Doktrinen der „nationalen Sicherheit“, der „*counterinsurgency*“ und der „*civic action*“, die im Kontext der Kennedy-Initiative *Alliance for Progress* entwickelt worden waren. Sie waren vor allem eine Reaktion auf die kubanische Revolution von 1959. Dem Militär wurde eine innere Funktion zugewiesen; an die Stelle des äußeren Feindes kam der (kontinental gemeinsame) innere Feind: „die kommunistische Subversion“. Im Rahmen der *civic action* sollten die Militärs als „stabilste und modernste Institution“ entwicklungspolitische „*nation-building*“-Aufgaben übernehmen. Verbunden war dies mit dem Ausbau der repressiven Kapazitäten des Militärs.

8. Seit Mitte der 1980er Jahre setzten die Vereinigten Staaten neue Themen auf die Agenda der interamerikanischen Beziehungen: Demokratisierung, Drogen, Umwelt, Proliferation von Atomwaffen, illegale Migration sowie die Freihandelsabkommen. Das Ende des Kalten Krieges, mit dem ein Grundpfeiler der militärischen Zusammenarbeit seit den 1950er Jahren sowie die Legitimation für die vielfachen Interventionen der USA in der Region verschwanden, verstärkte diesen Wandel. Die neuen Themen brachten einen Strategiewechsel in der US-Lateinamerikapolitik vom „*coercive control*“ zum „*cooperation through partnership*“.

Seit den 1990er Jahren verfolgen die USA gegenüber den Militärs zwei Zielsetzungen:

- a) Einbindung in die Konsolidierung der zivilen Institutionen;
- b) militärische Kooperation zur Bekämpfung neuer Bedrohungen.

Die Erfolge bei der Umsetzung der ersten Zielsetzung sind bisher gering; der Einfluß der USA, über die Militärbeziehungen die demokratischen Institutionen zu stärken, ist begrenzt. Militärische Eliten in der Region, z.B. die Brasiliens, setzen – oft trotz in bewußter Distanzierung zu den USA – oftmals ihre traditionell nationalistische Politikausrichtung fort.

9. Heute werden die bisherigen Konzepte der inneren Verteidigung auf Konflikte ausgeweitet, die unterhalb der offenen militärischen Konfrontation bleiben, wie soziale Unruhen, Drogenhandel und Terrorismus. Diesen Bedrohungsszenarien entspricht ein ausgeweitetes Sicherheitskonzept, das die Gesamtheit der ökonomischen, politischen, informatorischen und militärischen Hilfe umfaßt. Mit diesem Ansatz sollen Konflikte auf einem Niveau „niedriger Intensität“ gehalten und bekämpft werden. Während einerseits das direkte Eingreifen und eine langfristige massive Stationierung von US-Truppen vermieden werden sollen, weiten die USA andererseits ihre Militärpräsenz mit neuen Stützpunkten und Militärberatern in der Region aus. Im Kontext dieser „neuen Aufgaben“ kommt der Bekämpfung des Drogenanbaus und Drogenhandels eine besondere Bedeutung zu. Dies bedeutet eine Militarisierung der Drogenbekämpfung, die mit der „Andenstrategie“ von 1989 begann und zehn Jahre später im *Plan Colombia* ihren bisherigen Höhepunkt fand. Die damit verbundene Schwerpunktsetzung auf die Andenregion wurde in der *National Security Strategy* der USA von 2002 deutlich formuliert. Die regionalen Militärs sind dagegen zögerlich hinsichtlich einer direkten Einbeziehung in den „Drogenkrieg“, vor allem wegen der Gefahren für die eigene Institution.

10. Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde in den US-lateinamerikanischen Militärbeziehungen ein Thema verstärkt, das schon vorher als Sicherheitsproblem präsent war, aber nun bei der Bestimmung der (gemeinsamen) Sicherheitsinteressen deutlicher hervortrat: der Terrorismus. Seitdem baut das *US*

Southern Command die Militärbeziehungen zu den Staaten der Region unter dem Stichwort des „Kampfes gegen den internationalen Terror“ und dessen regionaler Version des „Narco-Terrorismus“ aus. Jedoch bedeutete der 11. September 2001 zugleich eine Verringerung des Interesses der USA an Süd- und Mittelamerika. Priorität in der globalen Strategie der USA erhielten der Nahe und Mittlere Osten sowie Zentralasien. Das hat sich mit dem Irak-Krieg 2003 noch verstärkt.

Koordinaten verloren – *New Mission wanted!*

11. In der politischen Klasse Süd- und Mittelamerikas herrschen gegenüber der Institution Militär eher Distanz und Mißtrauen vor. Das gilt sowohl für linke Kräfte, die oft bittere persönliche Erfahrungen mit dem Militär erlebt haben, als auch für konservative Politiker, die eher den Oberschichten entstammen und arrogant auf die Militärs herabblicken. Das Militär wird als „überflüssiger Kostenpunkt“ gesehen. Jedoch ist dessen institutionelle Beseitigung, wie sie in Panama und Haiti in den 1990er Jahren erfolgte, in der Mehrheit der Staaten nicht zu erwarten. Zugleich ist das Prestige der Militärs regional recht verschieden: In einigen Ländern, wie in Ecuador, Bolivien und in Zentralamerika, hat das Militär im Vergleich zu anderen Institutionen (weiterhin) ein hohes Prestige. In anderen Ländern wie Argentinien und Chile ist dieses (noch) sehr niedrig.

12. Die klassische Aufgabe der Militärs, die Verteidigung des nationalen Territoriums gegenüber einem äußeren Feind, ist kaum bestimmbar. Der Malwinen-Konflikt hat zudem ihre militärischen (Un-)Fähigkeiten drastisch unter Beweis gestellt. Der Anspruch der Militärs, die Gesellschaften zu modernisieren oder gar zu retten, hatte sich als unheilvolle Hybris mit blutigen Folgen erwiesen. Die Militärs waren weder kompetenter noch ehrlicher als die Politiker, die sie abgelöst hatten.

Auf der Suche nach neuer Legitimität traf das Militär in den 1990er Jahren auf das Bemühen der USA, eine neue Sicherheitsagenda zu etablieren. Die von den USA definierten Gefahren wurden in die eigenen nationalen Sicherheitskonzepte weitgehend übernommen. Entsprechend werden heute als regionale Sicherheitsfragen Themen wie Drogenanbau und „Narco-Terrorismus“, internationale Kriminalität, Migration und Umwelt, vor allem der Amazonas, genannt. Die Antworten des Militärs auf diese „neuen Herausforderungen“ haben (wieder) eine starke zivile, innenpolitische Dimension und erinnern fatal an Strategien der 1960er Jahre.

Aber auch in äußeren Missionen sieht das Militär oft eine Ressource. Das gilt sowohl für die hemisphärische Zusammenarbeit und Einsätze in der Region (Haiti) als auch und besonders für die Teilnahme in internationalen Missionen, vor allem beim *UN Peacekeeping*.

Militärs und die Konsolidierung der Demokratien

13. Die zivile Oberhoheit ist eine *conditio sine qua non* für die Konsolidierung der demokratischen Strukturen in Süd- und Mittelamerika. Die Voraussetzungen dafür sind eng verknüpft mit demokratischen Erfahrungen in der Vergangenheit und der konkreten Politik des Militärs in den letzten drei Jahrzehnten, vor allem bezüglich der Menschenrechte. Das Militär war in den Transitionsprozessen der 1980er und 1990er Jahre unmittelbar präsent. Zwar war der Einfluß der Militärs von Land zu Land unterschiedlich, jedoch spielten diese – im Unterschied zu Spanien – überall eine beachtliche Rolle; in einigen Fällen gelang es ihnen, eine starke politische Position auch verfassungsmäßig abzusichern (Brasilien, Chile).

14. Im Kontext der Debatten über die neuen Aufgaben des Militärs zeigt sich ein parteienübergreifender Konsens, der sich auch mit den strategischen (Neu-) Orientierungen der USA trifft und der für die demokratische Konsolidierung gefährlich ist: die Einbeziehung bzw. Nutzung des Militärs für zivile Aufgaben. Die Tendenz, das Militär innenpolitisch zu nutzen, ist heute über den gesamten Kontinent verbreitet. Ob in Brasilien oder auf Kuba, in Peru oder Venezuela: Militärs stehen an der Spitze von Unternehmen, sorgen sich um Infrastruktur, Tourismus-Industrie oder um modernste Technologien. Ein stark „erweiterter Sicherheitsbegriff“ wird dafür als konzeptionelle Basis angeboten, ist jedoch die falsche Antwort. Ein vermeintlicher wirtschaftlicher „Nutzen“ soll die Legitimität bringen, die von den Militärs gesucht wird. Andere Herausforderungen, wie Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung oder der Schutz der Umwelt, haben eher Polizeicharakter. Ihre Übernahme birgt entweder institutionelle Gefahren (Korruption, Spaltungen) oder droht, die dafür zuständigen (zivilen) Institutionen zu unterminieren. Die „neuen Aufgaben“ führen in der Praxis dazu, daß das Militär (wieder) stärker in den politischen Prozeß eingreift, was letztlich die Destabilisierung der zivilen Institutionen zur Folge hat. Diese Tendenz wird durch Entwicklungen auf der regionalen Ebene, sowohl in Zentralamerika als auch in der OAS, noch verstärkt.

15. Die Aufarbeitung der Vergangenheit, konkret die brutalen Menschenrechtsverletzungen und die Forderung nach Gerechtigkeit für deren Opfer, beherrschen die Debatte über die Rolle des Militärs im *Cono Sur*. Diese Fragen sind auch in zentralamerikanischen Ländern nach langjährigen Bürgerkriegen, wie in El Salvador und Guatemala, präsent. (Dagegen werden in den Andenstaaten und auch in Brasilien diese Themen kaum diskutiert.) Wahrheitskommissionen sind dabei meist der Ausgangspunkt. Dies hat die Militärs als politische Akteure weiter diskreditiert und beeinflußt auch die Debatten über den künftigen Status der Streitkräfte im politischen System. Gefordert werden: Ausschluß der identifizierten

Täter aus den Streitkräften, Beschränkung der Militärgerichtsbarkeit, Einführung eines „reflexiven Gehorchens“, das es ermöglicht, Befehle zu verweigern, die gegen die Menschenrechte, geltende Gesetze oder die Verfassung verstoßen, sowie das Recht auf Verweigerung des Wehrdienstes aus Gewissensgründen.

16. In den 1990er Jahren trat ein politisches Phänomen in Süd- und Mittelamerika auf, das in der Literatur als „Neo-Populismus“ bezeichnet wird und in seinen konkreten Formen oft – aber nicht immer – mit Militärs verbunden ist (z.B. Hugo Chávez in Venezuela und bis vor Kurzem Lucio Gutiérrez in Ecuador). Militärs mit einem linken, gegen die traditionellen Parteien und Institutionen sowie gegen die USA gerichteten Diskurs erlangen durch Wahlen die politische Macht. Sie gehen Bündnisse mit linken Organisationen, indigenen Gruppen und *movimientos populares* ein – zum Teil gründen sie diese selbst. Obwohl die „Machtübernahme“ nicht militärisch erfolgt und die Institution Militär nicht geschlossen hinter den jeweiligen Personen steht, kommt es in der Folge meist zu einer Politisierung der Streitkräfte. Dafür steht heute Venezuela, wo Präsident Chávez eine „zivil-militärische Fusion“ fordert.

Von der Notwendigkeit eines zivil-militärischen Dialogs

17. Die künftige Rolle des Militärs in der Region ist eng mit den generellen Herausforderungen an die *Polis* zu Beginn des 21. Jahrhunderts verknüpft. Legitimität und Effektivität der politischen Systeme stehen in enger Korrelation mit den Ursachen für Instabilität und Krisen, wie wir sie heute vor allem in den Andenstaaten und in Zentralamerika finden. Die politische Lösung dieser Probleme erfordert einen Staat, der fähig ist,

- a) der streuenden Gewalt in den Gesellschaften Einhalt zu gebieten;
- b) eine elementare soziale Gerechtigkeit zu sichern;
- c) die Wettbewerbsfähigkeit des Einzelnen in den Ländern wie auch der Staaten selbst im Kontext der Globalisierung zu stärken.

Der Staat wird gebraucht – und auch von der Bürgergesellschaft in Anspruch genommen. Stärkung des Staates bedeutet, ihn sowohl institutionell als auch zivilgesellschaftlich auszubauen. Ein in diesem Sinne starker, kein allmächtiger, Staat sichert auch dem Militär seinen gesellschaftlichen Platz und seine Funktion. So kann er sich auch der partiellen oder gar vollständigen „militärischen Übernahme“ erwehren.

18. Die Konsolidierung demokratischer Strukturen und damit die auch die Integration des Militärs als eine bürokratische Institution kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn zugleich Lösungen für die sozialen Herausforderungen gefunden werden. Die Kluft zwischen Arm und Reich, die sich im letzten Jahrzehnt in Süd- und Mittelamerika deutlich vertieft hat, ist „ein Skandal“ (O’Donnell). Für

soziale Gerechtigkeit zu kämpfen, bedeutet aber auch, sich gegen den Niedergang der öffentlichen Institutionen zu stellen und Sicherheitskräfte zu verhindern, die im Namen des Kampfes gegen Drogen unkontrolliert und repressiv handeln.

Mit der Unfähigkeit demokratischer Institutionen, vor allem der Parteien, und der damit verbundenen Enttäuschung in der Bevölkerung droht auch die Akzeptanz autoritärer Lösungen (wieder) zuzunehmen. Sicherlich sind gegenwärtig keine militärischen Putsch in Sicht. Jedoch bieten sich – vor allem mit der dramatisch anwachsenden städtischen Armut – Möglichkeiten für populistische Politik, die sich „über die Parteien“ stellt, die Institutionen der Demokratie aushöhlt und unter Einbeziehung von Militärs – sei es von einzelnen Personen, Gruppen oder der Institution – autoritäre Lösungen anstrebt.

19. Das Militär wird auch künftig als Institution in den Gesellschaften Süd- und Mittelamerikas präsent sein, wobei es tendenziell vom Zentrum an den Rand wandert. Diese „relative Marginalisierung“ gehört zweifellos zur „demokratischen Normalität“; jedoch darf sie die feste Integration der Institution Militär im politischen System nicht in Frage stellen. Aber die Debatte zwischen den Militärs und den zivilen Politikern über die Neugestaltung der zivil-militärischen Beziehungen findet in diesem Raum (noch) nicht statt. Die zivilen Regierungen unterschätzen oft diese Themen – aus Desinteresse, Abneigung oder aus sachlicher Unkenntnis. Fragen des Militärs werden oftmals nur in der Haushaltsdebatte angesprochen, meist mit der Absicht, weitere Kürzungen vorzunehmen.

Obwohl Verallgemeinerungen aufgrund der regionalen Differenzierung schwierig sind, erscheinen uns folgende Themen für diesen zivil-militärischen Dialog wichtig:

- a) die Aufarbeitung und Bestrafung der Menschenrechtsverletzungen;
- b) die Bestimmung von Souveränität und „nationalen Sicherheit“ und damit der (neuen) Aufgaben für das Militär;
- c) die Haushaltskürzungen für das Militär angesichts gravierender sozialer Probleme;
- d) die institutionellen Herausforderungen für das Militär (Rekrutierung, Modernisierung der Ausrüstung, veränderte Ausbildungsinhalte und -strukturen, innere Kommandostrukturen);
- e) das Verhältnis des Militärs zu anderen Institutionen des Staates, vor allem zur Polizei und zur Justiz; sowie
- f) die sozialen Konsequenzen für Militärs (Offiziere und Soldaten) bei (weiteren) Abrüstungsschritten.

Die Debatte mit den Militärs zu diesen Fragen sollte von allen politischen Kräften Süd- und Mittelamerikas gesucht und dann mit offenem Visier und langem Atem geführt werden.

Literaturverzeichnis

- Castañeda, Jorge C. (1993): *Utopia Unarmed – The Latin American Left after the Cold War*, New York, Alfred A. Knopf.
- Fuchs, Ruth (2002/2003): Politik mit der Erinnerung. Zur öffentlichen Auseinandersetzung um Gedächtnisorte der Diktatur in Argentinien, in: *WeltTrends*, Nr. 37 (Winter), S. 55-64.
- Heinz, Wolfgang (2001): *Neue Demokratien und Militär in Lateinamerika. Die Erfahrungen in Argentinien und Brasilien (1983–1999)*, Frankfurt a.M., Vervuert.
- Kernic, Franz (2001): *Krieg, Gesellschaft und Militär. Eine kultur- und ideengeschichtliche Spurensuche*, Baden-Baden, Nomos.
- Krämer, Raimund (1998): Von der Staatlichkeit des Friedens im Extreme Occident, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), *Über die Schönheit und Mächtigkeit des Kleinen*, Münster.
- Linz, Juan J. (2003²): *Totalitäre und Autoritäre Regime*, Berlin, Berliner Debatte Wissenschaftsverlag (Potsdamer Textbücher Band 4).
- Loveman, Brian/Thomas M. Davies (Hrsg.) (1997): *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*, Wilmington, Dlw..
- Mansilla, H.C. F. (1995/1996): *Violencia im Andenraum. Gedanken zu Politik und Gewalt in Lateinamerika*, in: *WeltTrends*, Nr. 9 (Winter), S. 57-67.
- Millett, Richard/Gold-Biss, Michael (1996): *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*, Miami, North-South Center Press.
- Mols, Manfred (1987): *Begriff und Wirklichkeit des Staates in Lateinamerika*, in: Hättich, Manfred (Hrsg.), *Zum Staatsverständnis der Gegenwart*, München, Olzog Verlag.
- O'Donnell, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley.
- Rouquié, Alain/Suffern, Stephen (1998): *The military in Latin American politics since 1930*, in: Bethell, Leslie (Hrsg.), *Latin America. Politics and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rojas Aravena, Francisco (Hrsg.) (2003): *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Smith, Peter H. (2002²): *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Stepan, Alfred (1973): *The New Professionalism of Internal Welfare and Military Role Expansion*, in: ders. (Hrsg.), *Authoritarian Brazil. Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press.
- Waldmann, Peter (1994): *Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika*, in: Junker, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, München, Beck.
- Weber, Max (1986): *Soziologische Grundbegriffe*, Tübingen, Mohr.

