

# Diskussionspapier

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Philipp Naucke*

## Öffentliche Sicherheit in Lateinamerika

Die Politik der Demokratischen Sicherheit  
Kolumbiens als Erfolgskonzept?

Berlin  
Januar 2009

## Inhalt

Stiftung Wissenschaft und  
Politik

Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin

Telefon +49 30 880 07-0

Fax +49 30 880 07-100

[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)

[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Diskussionspapiere sind  
Arbeiten im Feld der For-  
schungsgruppe, die nicht  
als SWP-Papiere heraus-  
gegeben werden. Dabei kann  
es sich um Vorstudien zu  
späteren SWP-Arbeiten  
handeln oder um Arbeiten,  
die woanders veröffentlicht  
werden. Kritische Kommen-  
tare sind den Autoren in  
jedem Fall willkommen.

1. Einleitung	3
2. Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit in Lateinamerika	3
3. Security first vs. integrale Strategie	5
4. Hintergrund der nationalen Sicherheitspolitik Kolumbiens	6
5. Die Politik der Demokratischen Sicherheit	6
6. Demokratische Sicherheit – ein Erfolgsmodell?	7
7. lessons learned	9
8. Literaturverzeichnis	11

## 1. Einleitung

Lateinamerika gilt als die unsicherste Region der Welt. Die Indizes der Verbrechens-, Kriminalitäts- und Gewaltstatistiken steigen tendenziell an. In den letzten 10 Jahren lag die Mordrate hier sechsmal höher als der globale Durchschnitt.<sup>1</sup> Die Polizei sowie die schwachen Justizinstitutionen arbeiten häufig ineffizient und provozieren den Eindruck in der Bevölkerung, dass die Unsicherheit unkontrollierbare Ausmaße erreicht habe. Es überrascht insofern nicht, dass in allen lateinamerikanischen Ländern die öffentliche Sicherheit im Zentrum der politischen Agenden steht.

In Kolumbien waren noch vor wenigen Jahren Entführungen und Erpressungen, Morde und Überfälle, Diebstähle und Gewalttaten alltäglich und allgegenwärtig. Heute nehmen die Gewaltverbrechen ab, gehen die Statistiken der allgemeinen Kriminalität zurück, fühlen sich die Menschen sicherer. Für diese positive Entwicklung wird die erfolgreiche Innenpolitik der „demokratischen Sicherheit“ der gegenwärtigen Regierung unter Álvaro Uribe Vélez verantwortlich gemacht. Unterzieht man diese einer eingehenden Analyse, kommt man jedoch zu drei Schlüssen. Erstens ist die demokratische Sicherheit nicht allein verantwortlich für die höhere Sicherheit im Land. Zweitens sollte sie nur unter bestimmten Bedingungen von anderen lateinamerikanischen Ländern als Vorbild herangezogen werden. Und drittens wird sie allein kaum in der Lage sein, die Sicherheitslage zukünftig weiter zu verbessern bzw. einen Beitrag zur nachhaltigen Regelung des bewaffneten Konflikts in Kolumbien zu leisten.

## 2. Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit in Lateinamerika

Häufig werden die Begriffe Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit in der öffentlichen Auseinandersetzung vermengt. Zunächst ist festzuhalten, dass keine zwingende Korrelation zwischen der Entwicklung von Gewaltdelikten, der Kriminalitätsstatistiken und des Unsicherheitsgefühls existiert. Das Sicherheitsgefühl hängt in hohem Maße

<sup>1</sup> Vgl. Fernando Carrillo-Flórez, *Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso*, Madrid 2007, S. 182.

von der Wahrnehmung der Kriminalität, der Berichterstattung über sie sowie der Reaktion des Staates bzw. seiner Sicherheitsinstitutionen auf diese ab. Erhöhte Polizeipräsenz, Überwachungskameras an öffentlichen Plätzen oder mediale Kampagnen, die für die gestiegene Sicherheit werben, können ein Sicherheitsgefühl suggerieren, obwohl die Kriminalität sich kaum verringert hat.<sup>2</sup> So ist z.B. das Unsicherheitsgefühl in Argentinien höher als in Kolumbien, obwohl die Kriminalitätsstatistiken das Gegenteil vermuten ließen.<sup>3</sup>

In Lateinamerika ist ein Anstieg sowohl der Gewalt, der Kriminalität als auch des Unsicherheitsgefühls zu beobachten. Die Ursachen hierfür sind komplex. Zu den Faktoren, die diesen Anstieg teilweise erklären können, gehören soziale Marginalisierung, Perspektivlosigkeit und eine signifikante Ungleichverteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes.<sup>4</sup> Ebenfalls zu beachten sind Faktoren wie die Ineffizienz der rechtsstaatlichen Institutionen, fehlende politische Partizipationsmöglichkeiten oder das organisierte Verbrechen (wie z.B. der Drogenhandel in Mexiko, der weite Sektoren des gesellschaftlichen Lebens betrifft). Diese Faktoren wiegen umso schwerer, wenn der Staat nicht das Gewaltmonopol über das ganze Territorium inne hat und somit eine effektive Gebietsherrschaft nicht garantieren kann, wie es in Kolumbien der Fall ist.

Besonders gravierend ist die Situation hinsichtlich der Gewalt, Kriminalität und Unsicherheit in den lateinamerikanischen Städten. Individuen aus verschiedenen sozialen Sektoren mit unterschiedlichen Interessen teilen einen urbanen Lebensraum, dessen infrastrukturelle Bedingungen nicht so schnell gewachsen sind wie seine Einwohnerzahl. In diesem Raum manifestieren sich soziale Probleme und potenzieren sich Konflikte, in denen sich die unterschiedlichen Akteure häufig mit Gewalt begegnen. Kennzeichnend für die zunehmende urbane Gewalt ist erstens eine sinkende Hemmschwelle Gewalt anzuwenden und zweitens eine Diversifizierung der Gewaltakteure.<sup>5</sup> Drittens

<sup>2</sup> Vgl. Peter Waldmann, *El concepto de seguridad/inseguridad con especial referencia a la situación en América Latina*, Buenos Aires 2008, S. 48ff.

<sup>3</sup> Vgl. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008*, Santiago de Chile 2008, S. 21-25.

<sup>4</sup> Lateinamerika hat im Durchschnitt einen Gini-Koeffizienten von 51,5. Vgl. Barbara Fritz, „Ökonomische Mechanismen von Inklusion und Exklusion in Lateinamerika“, In: Brunkhorst, H./Grözinger, G./Matiaske, W. (Hg.): *Inklusionsprobleme der Weltgesellschaft*, im Erscheinen, S. 20.

<sup>5</sup> Zum einen entstehen neben den Akteuren der Polizei und dem

durchdringt die Gewalt alle Aspekte des öffentlichen Lebens. Dies führt zu einer fragmentierten, städtischen Entwicklung. Die Stadt verliert ihre Funktion der sozialen Integration, die Formen der sozialen Interaktion wie die Nutzung des öffentlichen Raums verändern sich. Es kommt zu einer Atomisierung der urbanen Strukturen. Individualisierung, Angst und Ausgrenzung bestimmen das gesellschaftliche Zusammenleben, was seine offensichtlichste Ausprägung in der privaten Stadtentwicklung in geschlossenen Vierteln findet.<sup>6</sup>

Alle lateinamerikanischen Länder beanspruchen für sich, moderne Rechtsstaaten zu sein. Davon ausgehend sollten diese über Institutionen und rechtliche Maßnahmen verfügen, die sozialen Konflikten vorbeugen, regeln und illegales Verhalten zu sanktionieren vermögen. Auch wenn rechtsstaatliche Instrumente formal existieren, sind diese häufig nur schwach ausgebildet. Den Justizsystemen fehlt es an finanzieller und logistischer Ausstattung, Legitimität und Vertrauen. Die Polizei ist meist schlecht ausgebildet, ineffizient und im schlimmsten Fall korrupt oder in das organisierte Verbrechen involviert. Die Gefängnisssysteme sind in der Regel überlastet, inhuman und fern jeglicher rehabilitativer Wünsche.<sup>7</sup>

Die staatlichen Institutionen sind häufig unfähig, der objektiv steigenden Gewalt und Kriminalität zu begegnen. Dies zeigt sich in fehlender Prävention, niedrigen Aufklärungsraten von Straftaten und einer weit verbreiteten Strafflosigkeit. Daraus resultiert in der Öffentlichkeit ein Klima des Misstrauens, der Angst, Isolation und der Wahrnehmung, man lebe in einer Welt unkontrollierbarer Unordnung und Unsicherheit. Die Sicherheit in den geschlossenen Vierteln der Oberschicht wird privatisiert. In den Marginalvierteln der Unterschicht übernehmen illegale bewaffnete Gruppen (Banden wie die Maras in Zentralamerika oder Drogenhändler) die öffentliche Ordnung. Der Staat verliert zunehmend die Kontrolle

über das Territorium und das Gewaltmonopol in den lateinamerikanischen Städten.

### 3. *Security first* vs. integrale Strategie

Die Auseinandersetzung über die Frage, wie mit dem Problem der öffentlichen Sicherheit umzugehen sei, wird grundsätzlich von zwei Ansichten bestimmt, die als *security first* und als *integrale Strategie* bezeichnet werden. Vertreter des *security first* sehen in der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit die Vorbedingung für die Garantie von zivilen Rechten und Freiheiten, für die institutionelle Entwicklung und die Sicherung des Rechtsstaates. Autoritär auftretende Politiker setzen die versprochene „harte Hand“ oder „Null-Toleranz“ um, indem sie die repressiven Instrumente des Staates radikalieren, die Polizeitruppen ausbauen, die Strafmaße ausweiten oder die Sicherheitskräfte militarisieren. Neben dieser Radikalisierung wird nicht selten ein Ausnahmezustand ausgerufen, während dessen Geltung Teile der Bürger- und Freiheitsrechte außer Kraft gesetzt sind.<sup>8</sup>

Vertreter der zweiten Ansicht bevorzugen eine umfassende, *integrale Strategie*, um die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Es wird argumentiert, dass eine komplexe Situation, die aus verschiedenen Gründen entstanden ist und durch viele Faktoren beeinflusst wird, auch nur durch umfassende Maßnahmen verändert werden kann. Diese sollen auf verschiedenen Ebenen des Staates und der Gesellschaft angesiedelt sein. Sie reichen von einer Reformierung und Professionalisierung der Polizeikräfte, einer Stärkung der Justizinstitutionen, bis hin zu Präventionsprogrammen, um Verbrechen im Zusammenhang mit Drogen und Alkohol vorzubeugen. Sie betreffen lokale Sicherheitsprogramme, die die Zivilgesellschaft mit einbinden und das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen stärken sollen.<sup>9</sup>

Diese integralen Maßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit versprechen besonders dann Erfolg, wenn sie sich an dem Konzept der „human security“ orientieren und in eine breit angelegte Reform des Sicherheitssektors integriert sind. Die „human security“ beinhaltet als wesentliche

---

allgemeinen Verbrechen (das nicht zwingend gewalttätig sein muss) das organisierte Verbrechen, Banden, das Militär welches mit Aufgaben der inneren Sicherheit betraut wird, private Sicherheitsdienstleister usw. . Zum anderen kommt es teilweise zu einer Transformation der politischen Gewalt in organisierte Kriminalität, was bei den paramilitärischen Gruppen und Guerillas in Kolumbien zu beobachten ist.

6 Vgl. Lucia Dammert, *Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?*, Buenos Aires 2007, S. 70.

7 Vgl. Carrillo-Flórez, *Seguridad ciudadana en América Latina*, vgl. FN 1, S. 187ff.

---

8 Álvaro Uribe Velez erklärte am 11. August 2002, vier Tage nach seinem Antritt als Präsident Kolumbiens, den Ausnahmezustand. Eda. , S.9.

Elemente die Freiheit von Furcht und die Freiheit von Mangel und ist damit ein Sicherheitskonzept, das den Menschen, und nicht Staaten in den Mittelpunkt stellt.<sup>10</sup> Zu einer Sicherheitssektorreform gehört es, alle an der nationalen Sicherheit beteiligten Institutionen, wie Polizei, Militär, Geheimdienst sowie Verteidigungs-, Innen- und Justizministerium zu professionalisieren und zu demokratisieren.<sup>11</sup>

Auf Grund des öffentlichen Drucks und der in den meisten Ländern auf eine Amtszeit begrenzten Präsidentschaft, neigen die Regierungen in Lateinamerika dazu die erste Strategie zu verfolgen, da sie schnellere Ergebnisse verspricht und in der Öffentlichkeit wahrnehmbarer ist als nachhaltige und langwierigere Reformprozesse. Da die einzelnen Präsidenten ein großes Interesse haben, während ihrer Amtszeit ein eigenes Profil zu schaffen, haben langfristig angelegte Reformprozesse häufig nicht die Chance, über eine Amtszeit hinaus zu bestehen. Erschwerend wirkt die Tatsache, dass durch die geringe Steuerquote in Lateinamerika – sie liegt im Schnitt bei 15%<sup>12</sup> – der fiskalische Spielraum hinsichtlich der Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eine erfolgreiche Kombination beider Strategien kaum zu lässt.

Die öffentliche Sicherheit ist ein überwiegend lokales bzw. urbanes Problem. Es erscheint fraglich, inwiefern eine ausschließlich nationale Sicherheitsstrategie erfolgreich sein kann, ob sie ökonomisch effizient ist und ob die Zentralregierung hier nicht Kompetenzen an die lokalen Administrationen abgeben sollte. Darüber können dezentrale und demokratische Strukturen gestärkt werden.

#### 4. Hintergrund der nationalen Sicherheitspolitik Kolumbiens

In Kolumbien ist das Problem der öffentlichen Sicherheit nicht von dem seit über 40 Jahren anhaltenden internen, bewaffneten Konflikt zwischen verschiedenen Guerillabewegungen (von denen heute noch die FARC und die ELN aktiv sind), den paramilitärischen Gruppen (bzw. deren Nachfolgern,

10 Vgl. United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, S.22 ff.

11 Vgl. McFate, Sean, *Securing the Future*, Washington 2008, S. 2.

12 Vgl. Juan Carlos Gómez-Sabaini, *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*, Santiago de Chile 2006, S. 14ff.

die so genannten Neuen Generationen) und dem Militär zu trennen. Darüber hinaus spielt der Drogenhandel eine bedeutsame Rolle bei der Finanzierung der bewaffneten Gruppen und als organisierte Kriminalität bzw. als eigenständiger Gewaltakteur. Der kolumbianische Staat hat dabei nicht das Gewaltmonopol über das komplette kolumbianische Territorium inne und hat seit der Staatsgründung keine effektive Gebiets Herrschaft ausgeübt.

In dieser Gemengelage sind die unterschiedlichen Formen von Gewalt und Kriminalität eng miteinander verknüpft. In Kolumbien entstand eine Vielfalt an verschiedenen Akteuren, in deren Handlungsfeldern sich die Grenzen zwischen allgemeiner Kriminalität, politisch motivierter Gewalt, organisierter Kriminalität, terroristischen Aktionen, Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts auflösten. Viele Sektoren des gesellschaftlichen Lebens bis hin zur Politik wurden von unterschiedlichen Akteuren unterwandert. Der kolumbianische Staat war lange nicht fähig (ob willens, ist fraglich), diesen Bedrohungen etwas entgegen zu setzen. Dies bescherte Kolumbien in den 90er Jahren den Ruf das gefährlichste Land Lateinamerikas zu sein.<sup>13</sup> In Anbetracht der komplexen Situation, ist die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit nur eine der vielfältigen, aber nicht von einander zu trennenden Herausforderungen, die es in Kolumbien innenpolitisch zu bewältigen gilt.

#### 5. Die Politik der Demokratischen Sicherheit

Als Álvaro Uribe Vélez im Jahr 2002 zum Präsidenten gewählt wurde, stellte er ein innenpolitisches Programm vor, das mit „harter Hand“ die komplizierte Sicherheitssituation Kolumbiens verbessern sollte. Die „Politik der demokratischen Sicherheit“ ist ein Programm, das primär zum Ziel hat, das staatliche Gewaltmonopol auf dem kolumbianischen Territorium zu erobern, den Rechtsstaat zu stärken und die Bürger vor dem,

13 Noch im Jahr 2002 wurden in Kolumbien 28.873 Personen (bei einer Bevölkerung von ca. 42 Millionen sind das 68 Menschen auf 100.000 Einwohner) ermordet, 2.882 Personen (ca. 7 Menschen auf 100.000 Einwohner) entführt und es wurden 91.785 Diebstähle (ca. 218 auf 100.000 Einwohner) angezeigt. Vgl.: Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD*, Bogotá 2008, S. 9-21.

was die Regierung als terroristische Bedrohung bezeichnet, zu schützen. Die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit ist dabei ein Teil des Programms, wie zum Beispiel auch die Bekämpfung des Drogenhandels.

Dieses innenpolitische Programm klassifiziert den *Terrorismus* der illegalen, bewaffneten Gruppen; den *Drogenhandel*, die *illegalen Finanzgeschäfte*, den *Waffenhandel*, die *Entführungen* und *Erpressungen* und die hohe *Mordrate* als unmittelbare Bedrohung für die kolumbianische Nation, die Institutionen und das Leben der Kolumbianer.

Als strategische Ziele, um diese Bedrohungen abzuwenden, formuliert das Programm im Wesentlichen drei Punkte:

1. die Herstellung der staatlichen Kontrolle im gesamten kolumbianischen Territorium,
2. den Schutz der Bevölkerung vor Entführung, Erpressung, Mord und Vertreibung,
3. die Zerschlagung des Drogenhandels.

Um diese Ziele zu erreichen werden in dem Programm sechs Handlungsfelder benannt, in denen die Politik aktiv werden sollte. Diese bestehen in:

- a. der verbesserten Koordination von staatlichen Aktionen zwischen den Institutionen,
- b. der Stärkung der staatlichen Institutionen, besonders des Justizsystem, des Militärs und der Polizei,
- c. der Herstellung der staatlichen Kontrolle im kolumbianischen Territorium,
- d. dem Schutz der Bürger und der öffentlichen Infrastruktur,
- e. einer gesellschaftlichen Kooperation für die Sicherheit,
- f. der verbesserten Kommunikation der staatlichen Politiken und Aktionen.<sup>14</sup>

## 6. Demokratische Sicherheit – ein Erfolgsmodell?

Die Sicherheitssituation hat sich in Kolumbien in den letzten Jahren stark verbessert. Jedoch gilt es bei der Beurteilung dieser Entwicklung genau hinzusehen, für wen und wodurch diese Verbesserung eingetreten ist. So sind die Gefahren, die von illegalen

14 Zu der Bedrohungsanalyse, den strategischen Zielen und Handlungsfeldern siehe: Presidencia de la República/Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá 2003, S. 24-66.

bewaffneten Gruppen ausgehen, für die städtische Bevölkerung gesunken. Auf dem Land gerät die Zivilbevölkerung aber nach wie vor in die Schusslinie der Auseinandersetzungen, wie z.B. die konstant hohe Zahl an Vertriebenen zeigt.<sup>15</sup> Auch die in Kolumbien besonders bedrohten Gruppen, darunter Gewerkschafter, Indigene und Journalisten, werden noch immer Opfer von Angriffen auf ihr Leben.<sup>16</sup> In den Städten ist das Problem der öffentlichen Unsicherheit stark zurückgegangen, was einerseits mit der massiven Präsenz von Polizei und Militär im Zusammenhang steht. Andererseits darf bei der Beurteilung der städtischen Sicherheit in Kolumbien nicht außer Acht gelassen werden, dass es mehrere lokale Regierungen Ende der 90er Jahre gab, die versucht haben unter Anwendung integraler Strategien die Sicherheitslage zu verbessern.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt, nach sechs Jahren der Regierung Uribe, nehmen sich die Daten, die vom Verteidigungsministerium hinsichtlich der Resultate der Politik der demokratischen Sicherheit vorgelegt werden, positiv aus.<sup>17</sup> Als Erfolg dieser Politik gilt der Rückgang der Morde, Massaker und Entführungen. Terroristische Akte und subversive Aktionen haben sich ebenfalls reduziert.<sup>18</sup> Nach Meinung vieler Analysten wurde die FARC zurückgedrängt. Sie sah sich gezwungen, ihre Strategie von einem offenen Stellungskrieg hin zu der Taktik des klassischen Guerillakrieges zu wechseln.<sup>19</sup> Des Weiteren werden bemerkenswerte Zahlen hinsichtlich der Bekämpfung

15 So wurden in den Jahren von 2002 bis 2006 jährlich zwischen 205.827 und 402.352 Menschen vertrieben. Allein 2008 werden voraussichtlich 500.000 Menschen vertrieben, was mit Abstand die höchste Zahl der Vertriebenen in den vergangenen Jahren darstellt. Vgl: Hernando Salazar, *¿Cuántos desplazados en Colombia?*, Bogotá 2008. Zur Problematik der Zivilbevölkerung in Konfliktregionen siehe: Amnestia Internacional, *“¡Déjennos en paz!” la población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia*, Madrid 2008.

16 Vgl. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, Fn. 14, S. 11.

17 Diese Politik wird von den USA unterstützt und teilweise durch den Plan Colombia gefördert. Im Rahmen des Plan Colombia stellte die USA seit dem Jahr 2000 über 6 Millionen US-Dollar zur Drogenbekämpfung in Kolumbien zur Verfügung. Die Rolle der USA und des Plan Colombia, die auf diese Resultate Einfluss haben, werden an dieser Stelle nicht näher betrachtet. Vgl. United States Government Accountability Office, *Plan Colombia*, 2008.

18 Im Zeitraum vom Jahr 2002 bis 2007 sanken die Morde von 28.837 auf 17.198, die Massaker von 115 auf 22, die Entführungen von 2.882 auf 521, die terroristischen Akte von 1.645 auf 387 und die subversiven Aktionen von 357 auf 75. Vgl. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, Fn.14, S. 9-30.

19 Vgl. International Crisis Group, *Mayores retos para Uribe en Colombia*, Bogotá 2006, S. 2 und International Crisis Group, *Colombia: Making Military Progress Pay Off*. Bogotá 2008, S. 7.

des Drogenhandels und der illegalen bewaffneten Gruppen angegeben.<sup>20</sup> Die Truppenstärke der kolumbianischen Streitkräfte und der Polizei wurde stark ausgebaut.<sup>21</sup> In den Zusammenhang mit der Politik der demokratischen Sicherheit wird auch die positive Entwicklung des Wirtschaftswachstums und der Arbeitslosenquote gestellt, die nach dieser Lesart eine Folge der verbesserten Sicherheitssituation ist.<sup>22</sup> Unterstützt werden diese Daten von dem in der Bevölkerung weit verbreiteten Eindruck, dass sich die Sicherheit im Land stark verbessert habe und durch konstant hohe Zustimmungsraten für den Präsidenten und seine Politik. Die Richtigkeit des Datenmaterials und der Wahrheitsgehalt der Rückschlüsse, die sich daraus ziehen lassen, sind dabei durchaus umstritten.<sup>23</sup>

20 So wurden zwischen dem Jahr 2002 und 2007 1.017.272 h Koka-Pflanzungen durch Besprühung oder manuell vernichtet, 796,4 Tonnen Kokain beschlagnahmt und 11.961 Laboratorien zur Herstellung von Kokain zerstört. In dem selben Zeitraum haben sich 36.000 paramilitärische Kämpfer und 10.977 Guerilleros demobilisiert, es wurden 30.428 Guerilleros gefangen genommen, 11.673 haben aufgegeben und 10.176 sind gefallen. Vgl. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, Fn.14, S. 35-50.

21 Die Truppenstärke der Armee wurde von 203.283 Soldaten im Jahr 2002 auf 269.038 im Jahr 2007 erhöht. Die Truppenstärke der Polizei stieg von 104.420 im Jahr 2002 auf 135.860 im Jahr 2007. Vgl. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, Fn.14, S. 75.

22 Kolumbiens Wachstumsquote stieg von 2002 bis 2007 stetig von 1,9% auf 7,5%, während sich die Arbeitslosenquote von 16% auf 10,6% reduzierte. Vgl. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, Fn.14, S. 65-67.

23 Einige kritische Stimmen stellen die Datenerhebung der Gewaltstatistiken in Frage, die unvollständig sein soll, da besonders in Regionen mit einer ausgeprägten Dominanz von paramilitärischen Gruppen nicht alle Delikte angezeigt werden (Vgl. Kurtenbach, Sabine, *Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien*, Münster 2008, S. 302.). Andere Zahlen scheinen sehr hoch angesiedelt zu sein, so haben laut des Verteidigungsministeriums in den letzten 6 Jahren insgesamt 63.254 Guerilleros aufgeben, wurden gefangen genommen, haben sich demobilisiert oder sind gefallen. Im selben Zeitraum sank die Zahl der effektiven Kämpfer der subversiven Gruppen allerdings nur von 20.600 auf 12.500. Dies würde bedeuten, dass die subversiven Gruppen in der Lage waren für 100 verlorene Kämpfer 87 Neue zu mobilisieren (Vgl. Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política*, Fn.14, S. 47-50.). Die Zweifel an der Richtigkeit der Daten werden durch einen Skandal genährt, der in den letzten Wochen den Austausch hoher Führungspersonen im Militär nach sich zog. Es wurde bekannt, dass das Militär Jugendliche aus einem Armenviertel Bogotas entführt hat, die dann Tage später als gefallene Guerilleros in Massengräbern in anderen Landesteilen entdeckt wurden (Vgl. *El Espectador*, *Purga histórica en el Ejército por desapariciones*, Bogotá 29.10.08.). Schon eine internationale Juristenkommission stellte im Jahr 2007 fest, dass es mindestens 955 Fälle von extralegalen Hinrichtungen gäbe, die dem Militär zur Last gelegt werden (Vgl. Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, *Informe preliminar de la misión internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia*, Bogotá 2007, S. 1.). Hinsichtlich des Drogenhandels ist aus den Daten ein erhöhtes Vorgehen des

Staates gegen die Produktion und die Kommerzialisierung heraus zu lesen, jedoch scheint dieses nicht sehr effektiv zu sein, da sowohl Anbau als auch Handel sich kaum reduziert haben (Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime, *2008 World Drug Report*, S. 65ff.). Laut einer Studie der Universidad Nacional wird das Wirtschaftswachstum nicht nachhaltig sein und auch keine positiven Auswirkungen auf die armen Bevölkerungsschichten haben. Es werden nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen, die informelle Arbeit nimmt zu und die Löhne sinken (Vgl. Ricardo Bonilla Gonzáles, *Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza*, Bogotá 2007, S. 82ff.).

24 Vgl. Human Rights Watch, *Breaking the Grip? Obstacles to Justice for Paramilitary Mafias in Colombia*, 2008, S. 5.

25 Vgl. Hugo Acero, *Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995 – 2001*, Quito 2002, S. 463ff.

Allein der Ausbau der repressiven Instrumente kann nicht die positive Entwicklung der städtischen Sicherheit alleine erklären. Für diese sind auch lokale Politiken verantwortlich, die unter Berücksichtigung der integralen Strategie am Ende der 90er Jahre in Kolumbiens Städten umgesetzt wurden. Hierbei ist besonders die Bürgermeisterschaft Antanas Mockus' in Bogotá zu erwähnen, während derer mehrere Programme zu Verbesserung der Sicherheit und des Zusammenlebens implementiert wurden und die andere kolumbianische Städte übernahmen. Die wichtigsten Programme betrafen dabei: die Verbesserung des Polizeidienstes, Initiativen alternativer Justiz, Prävention für Jugendliche, Eroberung kritischer öffentlicher Räume, Prävention von Verkehrsunfällen, Sperrstunden, Entwaffnung der Bevölkerung etc.<sup>25</sup>

24 Vgl. Human Rights Watch, *Breaking the Grip? Obstacles to Justice for Paramilitary Mafias in Colombia*, 2008, S. 5.

25 Vgl. Hugo Acero, *Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995 – 2001*, Quito 2002, S. 463ff.

## 7. *lessons learned*

Aus dem Beispiel Kolumbien lassen sich folgende Schlüsse ziehen. Eine Militarisierung der Sicherheitsinstitutionen reicht allein nicht aus, um die öffentliche Sicherheit zu verbessern oder gar den komplexen, kolumbianischen Konflikt zu regeln. Integrale Sicherheitsstrategien leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Entwicklung der öffentlichen Sicherheit. Es ist in der Praxis notwendig den Sicherheitsbegriff in Anlehnung an die „human security“ zu erweitern und darüber eine wirkliche demokratische Sicherheit zu konstruieren.

Um die von den illegalen bewaffneten Gruppen verursachten Risiken für die Sicherheit der städtischen Bevölkerung zu reduzieren, hat sich die „Politik der demokratischen Sicherheit“ als probates Instrument erwiesen. Jedoch kann die positive Entwicklung der Verbrechen- und Gewaltdelikte, die nicht unmittelbar von den illegalen bewaffneten Gruppen verursacht werden, schwerlich allein dieser Politik zugesprochen werden. Sie ist auch der Erfolg vorheriger lokaler Regierungen, die durch lokale, nachhaltige Initiativen im Rahmen einer integralen Strategie die Sicherheit und das Zusammenleben in den Städten verbessert haben. Die öffentlichen Sicherheitskräfte zu militarisieren und die repressiven Instrumente des Staates zu radikalieren, ist nur zu empfehlen, wenn das Gewaltmonopol des Staates von einer organisierten, illegalen, bewaffneten Gruppe ernsthaft in Frage gestellt wird. Doch selbst bei einer solchen Herausforderung, erscheint es unverzichtbar, ergänzend mit nachhaltigen Strategien die Sicherheit zu verbessern.<sup>26</sup> In vielen lateinamerikanischen Ländern existiert keine Bedrohung von diesem Ausmaß, die eine Militarisierung der Sicherheitskräfte notwendig erscheinen lässt. In diesen Fällen ist es empfehlenswert sich auf die nachhaltigen Strategien zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit zu konzentrieren.

Trotz der bedeutenden Erfolge, die die kolumbianische Regierung innerhalb des letzten Jahres im Kampf gegen die subversiven Gruppen erreichen konnte, ist man sich weitestgehend einig, dass von der FARC immer noch eine erhebliche Bedrohung ausgeht und sie militärisch nicht zu

---

<sup>26</sup> Verwiesen sei hier auf das Problem des Drogenhandels und das der Jugendbanden, genannt Maras, in Zentralamerika. Gerade bei den Jugendbanden ist die Notwendigkeit der Prävention durch soziale Programme neben der polizeilichen Verfolgung offensichtlich.

schlagen seien.<sup>27</sup> Unter diesem Aspekt betrachtet scheint die Politik der demokratischen Sicherheit ihren Höhepunkt zu erreichen, der aber zum Nachdenken, wie der Konflikt zu regeln sei, anregen sollte. Den militärischen Druck aufrecht zu erhalten, ist dabei genauso notwendig wie die Suche nach einem Weg, der zu ernsthaften Verhandlungen führt. Umso bedenklicher erscheint der fehlende Wille der gegenwärtigen Regierung, die rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen zu stärken.

Um den Fortschritten hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit Dauerhaftigkeit zu verleihen, ist es unverzichtbar den bereits durch lokale Regierungen eingeschlagenen Kurs fortzusetzen und auszubauen. Eine wirkliche demokratische Sicherheit kann erst entstehen, wenn die Regierung die demokratische Kontrolle und Professionalisierung der öffentlichen Sicherheitskräfte herbeiführt und beschleunigt und die öffentlichen Institutionen, besonders die Justiz, respektiert und unterstützt werden. Demokratische Sicherheit entwickelt sich, wenn eine demokratische Kultur gefördert wird - der autoritäre Führungsstil gegen eine Haltung, die unterschiedliche Positionen im demokratischen Rahmen zulässt, getauscht wird.

Als einen ersten Schritt sollte eine wirkliche demokratische Sicherheit oder eine Demokratisierung der Sicherheit konkret Folgendes beinhalten: Die Kommandostrukturen der Sicherheitskräfte müssen demokratisiert werden, indem die Polizei und der Geheimdienst dem Innenministerium unterstellt werden. Bisher unterstehen sowohl diese als auch das Militär dem Verteidigungsministerium. Die Militärgerichtsbarkeit sollte abgeschafft werden und besonders Menschenrechtsverletzungen, die von Angehörigen der öffentlichen Streitkräfte begangen wurden, sollten vor zivilen Gerichten verhandelt werden, um die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren. Das Justizsystem sollte landesweit und für jeden Bürger zugänglich gemacht werden. Dazu bedarf es einer massiven finanziellen und logistischen Unterstützung für die Ausbildung von Juristen und den Ausbau der Justizinstitutionen.

Dazu gehört es auch den Sicherheitsbegriff um soziale und ökonomische Aspekte zu erweitern, wie es im Konzept der „human security“ beschrieben wird. Zurzeit ist die Sicherheit ausschließlich als negative definiert und besteht darin, dass man im öffentlichen

---

<sup>27</sup> Vgl. Mark Joyce, Mark, *FARC's future. The Road ahead for Colombia's rebels*, Coudson 2008, S. 36-37.



Raum nicht überfallen, ermordet und entführt wird. Eine positiv besetzte Sicherheit geht darüberhinaus und schließt den Zugang zu einem menschenwürdigen Einkommen, Gesundheit und Bildung für jeden Bürger ein. Desweiteren sollten die wirtschaftlichen Fortschritte für alle Bevölkerungsschichten spürbar werden. Sollte sich dies nicht einstellen, wird es schwierig bleiben, ein friedliches und sicheres Zusammenleben in Kolumbien und Lateinamerika zu ermöglichen.

## 8. Literaturverzeichnis

- Acero, Hugo, "Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995 – 2001", In: Fernando Carrión (Hg.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, FLACSO, sede Ecuador, 2002, S. 451 – 474.
- Amnestia Internacional, "¡Déjennos en paz!" *la población civil, victima del conflicto armado interno de Colombia. Reporte de amnestia internacional*. Madrid, Artes Graficas ENCO, 2008, 122 Seiten.
- Arnson, Cynthia, "La agonía de Álvaro Uribe", in: *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 7 (octubre-diciembre 2007) 4, S. 51-60.
- Bonilla Gonzáles, Ricardo, "Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza". In: Universidad Nacional de Colombia (Hg.), *Bien-Estar y Macroeconomía. Más allá de la retórica*, Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2007, S. 81 – 128.
- Bustamante, Michael/Chaskel, Sebastian, "Colombia's Precarious Progress". in: *Current History*, Philadelphia/Pa., 107 (February 2008) 706, S. 77-83.
- Carrillo-Flórez, Fernando, "Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien publico cada vez más escaso", in: *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 1 (2007) 0, S. 179-196.
- Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia 2002-2006: Situación de derechos humanos y derecho umanitario*, Bogotá 2007, Reporte de la CCR, 23 Seiten. <[http://www.coljuristas.org/documentos/documentos\\_pag/CCJ%20ESPANOL%20.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/documentos_pag/CCJ%20ESPANOL%20.pdf)> (eingesehen: 09.11.08).
- Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, *Informe preliminar de la mision internacional de observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia*. Bogotá, 2007, 6 Seiten. , <[http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf\\_InformeA10.pdf](http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf_InformeA10.pdf)> (eingesehen: 09.11.08).
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008*, Santiago de Chile : 2008, 113 Seiten. <[http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATI NOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATI NOBAROMETRO_2008.pdf)> (eingesehen : 18.12.08).
- Dammert, Lucía, "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, (noviembre-diciembre 2007) 212, S. 67-81.
- Dammert, Lucía/Baily, John, "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", In: *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 7 (abril-junio 2007) 2, S. 61-70.
- El Espectador, "Purga histórica en el Ejército por desapariciones", in: *El Espectador*, Bogotá , 29.10.08. <<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo86671-purga-historica-el-ejercito-desapariciones>> (eingesehen: 29.10.08).
- Feldis, Jean-Paul, "Sociedad del caos e inseguridad ciudadana", In: Potthast, Barbara (Hg.), "Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad", in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 2008, S. 135-150.
- Fernández, José Antonio, "'Parapolítica', el camino de la política en Colombia, in: *Politica Exterior*, Madrid, 21 (julio-agosto 2007) 118, S. 109-120.
- Fernández, José Antonio, "Colombia: el laberinto del segundo mandato de Uribe", in: *Politica Exterior*, Madrid, 20 (julio-agosto 2006) 112, S. 117-130.
- Fritz, Barbara, „Ökonomische Mechanismen von Inklusion und Exklusion in Lateinamerika", in: Brunkhorst, H./Grözinger, G./Matiaske, W. (Hg.), *Inklusionsprobleme der Weltgesellschaft*, im Erscheinen. 23 Seiten, <[http://www.lai.fuberlin.de/homepages/fritz/publikationen/Flensburg\\_Exklusion\\_komplett.pdf](http://www.lai.fuberlin.de/homepages/fritz/publikationen/Flensburg_Exklusion_komplett.pdf)> (eingesehen: 10.11.08)
- Gómez-Sabaini, Juan Carlos, *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL serie política social 127, 2006, S. 84.
- Human Rights Watch, *Breaking the Grip? Obstacles to Justice for Paramilitary Mafias in Colombia*. Report, Human Rights Watch. 2008, 136 Seiten. <<http://hrw.org/reports/2008/colombia1008/colombia1008web.pdf>> (eingesehen: 09.11.08).
- International Crisis Group, *Correcting Course: Victims and the Justice and Peace Law in Colombia*. Bogotá, 2008, ICG Latin America Report No. 29, 32 Seiten.
- International Crisis Group, *Colombia: Making Military Progress Pay Off*. Bogotá, 2008, ICG Latin America Briefing No. 17, 12 Seiten.

International Crisis Group, *Mayores retos para Uribe en Colombia*. Bogotá, 2006, ICG Boletín informativo sobre América Latina No. 11, 23 Seiten.

International Crisis Group, *Colombia: La política de Seguridad Democrática del presidente Uribe*. Bogotá, ICG, 2003, ICG Latin America Report; No. 6, 36 Seiten.

Isacson, Adam, "El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas", in: *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 8 (enero-marzo 2008) 1, S. 47-54.

Joyce, Mark, "FARC's future. The Road ahead for Colombia's rebels", in: *Jane's Intelligence Review*, Coulsdon, 20 (March 2008) 3, S. 30-37.

Kurtenbach, Sabine, „Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien“, in: International Center for Conversion, *Friedensgutachten 08*, Bonn, Münster 2008, S. 293-305.

Martín Pallín, José Antonio, "Colombia: las palabras y los hechos. La violencia está en manos de todos", in: *Política Exterior*, Madrid, 22 (mayo-junio 2008) 122, S. 39-45.

McFate, Sean, "Securing the Future. A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries", in: United States Institute Of Peace, *Special Report*, Washington, 2008, 20 Seiten, <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr209.pdf>> (eingesehen 19.12.08).

Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD*. Bogotá, 2008, <[http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Sep%202008.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/ResultadosOperacionales/Resultados%20Operacionales%20Ene%20-%20Sep%202008.pdf)> (eingesehen: 09.11.08).

Ministerio de Defensa Nacional, *Un año para la historia. Informe anual Ministerio de Defensa / Julio 2007-Julio 2008*. Bogotá, 2008, 78 Seiten, <[http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Balance\\_Mindefensa\\_2007\\_2008.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Balance_Mindefensa_2007_2008.pdf)> (eingesehen: 09.11.08).

Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá, 2007, 49 Seiten, <[http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Politica\\_de\\_Consolidacion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf)> (eingesehen: 09.11.08).

Presidencia de la República/Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, 2003, 68 Seiten, <[http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)> (eingesehen: 09.11.08).

Salazar, Hernando, "¿Cuántos desplazados en Colombia?", in: *bbc mundo*, Bogotá, 30.10.08.

<[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7645000/7645341.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7645000/7645341.stm)> (eingesehen: 30.10.08).

Toro, Juan Pablo, "La experiencia colombiana en la mira de México", in: *Foreign Affairs en Español*, México/D.F., 8 (enero-marzo 2008) 1, S. 41-46.

United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*, 226 Seiten, <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>> (eingesehen: 19.12.08).

United Nations Office on Drugs and Crime, 2008 *World Drug Report*, 303 Seiten, <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf)> (eingesehen: 10.11.08).

United States Government Accountability Office, *Plan Colombia, Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, 2008, 108 Seiten, <<http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>> (eingesehen: 19.12.08).

Wieland, Carsten, „Kolumbiens Katharsis“, in: *Internationale Politik*, Frankfurt/Main, 62 (Juli/August 2007) 7-8, S. 174-179.

Waldmann, Peter, "El concepto de seguridad/inseguridad con especial referencia a la situación en América Latina", in: Barbara Potthast ... (Hg.), "Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad", in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 2008, S. 44-58.