

1. EINLEITUNG

ZUR PROBLEMSTELLUNG

Woodrow Wilson, der 28. Präsident der USA (1913–1921), skizzierte in seiner Kongressrede vom 8. Januar 1918 die Kriegsziele seines Landes im Ersten Weltkrieg und die Grundzüge einer Friedensordnung. Als 14. und letzten Punkt seines Programms mahnte er die Errichtung eines „Völkerbundes“ an.¹ Er dachte dabei an eine „allgemeine Vereinigung von Nationalstaaten“, welche die politische Unabhängigkeit und die territoriale Integrität „für große und kleine Staaten zugleich“ garantieren sollte.² Wilson musste nicht lange warten, bis sich seine Vision konkretisierte: Am 28. April 1919 verabschiedete die Vollversammlung der Friedenskonferenz von Versailles die Völkerbundsatzung. Das Völkerbundprojekt stellte den ersten Versuch in der Geschichte der Menschheit dar, den Frieden auf der ganzen Welt durch die Errichtung einer auf Kooperation basierenden, universalen Ordnung zu sichern. Im Idealfall umfasste das neu gegründete Gebilde alle formal souveränen Staaten unabhängig von ihrer Größe, wirtschaftlichen Entwicklung und inneren Konsolidierung. Die Mitglieder bekannten sich zum Grundsatz der Entschärfung von Konfliktquellen durch friedliche Beilegung von Streitigkeiten, Abrüstung und internationale Schiedssprüche.³ Mit dieser Sicherheitskonzeption, die militärisches Eingreifen nur als letzte Maßnahme in Betracht zog, sollte der alte, von den Großmächten dominierte und durch den Weltkrieg kompromittierte Regulierungsmechanismus der *balance of power* überwunden werden. Der Anspruch dieses neuen Ansatzes war umfassend: Es war ein fundamentaler

- 1 In den folgenden Ausführungen verwende ich für den von Wilson benutzten Ausdruck *League of Nations* die deutsche Vokabel „Völkerbund“. Die Architekten des Völkerbundes übernahmen die Bezeichnung Wilsons. Das französische Wort für *League of Nations* lautete *Société des Nations*. Im Spanischen wurden die Bezeichnungen *Liga de [las] Naciones* und *Sociedad de [las] Naciones* verwendet. Die portugiesische Übersetzung lautete analog *Liga das Nações* oder *Sociedade das Nações*.
- 2 Ray Stannard Baker (Hrsg.): Woodrow Wilson. Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles anno MCMXIX. Bd. I. Leipzig 1923, S. 182. Das Zitat lautet im Originalentwurf vom 6. Januar 1918: „A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political and territorial integrity to great and small states alike.“ Wilson’s Transcript of His Shorthand Draft. In: WWP, Bd. 45, S. 515.
- 3 Sogar die Revision von zwischenstaatlichen Verträgen war vorgesehen (Artikel 19 der Satzung). Die Satzung des Völkerbundes ist in englischer, französischer und deutscher Sprache abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Der Friedensvertrag zwischen Deutschland und den Alliierten und Assoziierten Mächten nebst dem Schlussprotokoll und der Vereinbarung betr. die militärische Besetzung der Rheinlande. Amtlicher Text der Entente und amtliche deutsche Übertragung. Volksausgabe in drei Sprachen. Charlottenburg 1919.

Angriff auf das Prinzip der Machtstaaten, der Geheimdiplomatie und des Militarismus. Der Völkerbund sollte die angemessene politische Antwort auf die moderne Welt darstellen, die sich durch zunehmende Zirkulation von Menschen, Waren, Kapital, Information und Ideen kennzeichnete. Die Matrix dieser Welt bildeten weiterhin die Nationalstaaten, aber diese hatten von nun an die Vorgabe, sich nicht zu bekämpfen, sondern mit Hilfe der Völkerbundmechanismen globale Lösungen für ähnliche Probleme anzustreben.

Die Gruppe von Ländern, die aufgrund geographischer und historisch-kultureller Merkmale die Großregion Lateinamerika bildet,⁴ zeigte sich sehr interessiert an diesem Ansatz. Die Entscheidungsträger, Publizisten und Akademiker in Lateinamerika hatten Wilsons Plädoyer für das friedliche Nebeneinander „großer“ und „kleiner“ Staaten ebenso wie chinesische, arabische und armenische Meinungsführer genau registriert. Man rieb sich die Augen, und nicht wenige skeptische, ja misstrauische Stimmen erhoben sich, doch insgesamt überwog ein vorsichtiger Optimismus. Elf der an den Pariser Friedenskonferenzen anwesenden lateinamerikanischen Teilnehmer⁵ betrachteten das Verhandlungsergebnis als Chance, als *window of opportunity*, und setzten daher ihre Unterschrift unter den Versailler Vertrag, in den die Völkerbundsatzung auf Wunsch des Präsidenten der Vereinigten Staaten als integraler Bestandteil eingefügt wurde.⁶ Mit Ausnahme Mexikos wurden diejenigen Regierungen aus der „Neuen Welt“, die während des ganzen Krieges die Neutralität aufrechterhalten hatten und somit nicht zu den alliierten und assoziierten Mächten der Konferenz zählten, ebenfalls zur Teilnahme

- 4 Als räumliche Einheit umfasst die Großregion Lateinamerika das Territorium südlich des Río Bravo zwischen Atlantik und Pazifik. Aufgrund des gemeinsamen spanischen, portugiesischen oder (im haitianischen Fall) französischen kolonialen Erbes bildet Lateinamerika auch eine historisch-kulturelle Entität. Formal abhängige Kolonien werden in dieser Arbeit nicht zu Lateinamerika gezählt. Die Vokabel „Lateinamerika“ stammt aus den 1860er Jahren. Obwohl der Bezug auf die Latinität ursprünglich zur Rechtfertigung kultureller und politischer Hegemonialansprüche (Europas über Amerika) diente und ungeachtet der Tatsache, dass diese Konstruktion indigene Traditionen ausblendet, hat sich die Bezeichnung „Lateinamerika“ zur Abgrenzung gegenüber Nordamerika und Europa durchgesetzt. Im Übrigen ist der Begriff „Ausdruck einer multiplen und somit keineswegs eindeutigen Identität der Länder des südlichen Amerika“. Frank Ibold: Die Erfindung Lateinamerikas: die Idee der *latinité* im Frankreich des 19. Jahrhunderts und ihre Auswirkungen auf die Eigenwahrnehmung des südlichen Amerika. In: Hans-Joachim König/Stefan Rinke (Hrsg.): Transatlantische Perzeptionen: Lateinamerika – USA – Europa in Geschichte und Gegenwart. [HISTORAMERICANA, hrsg. von Hans-Joachim König und Stefan Rinke, Bd. 6]. Stuttgart 1999, S. 97; Esther Aillón Soria: La política cultural de Francia en la génesis y difusión del concepto l'Amérique latine, 1860–1930. In: Aimer Granados García/Carlos Marichal (Hrsg.): Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual siglos XIX y XX. México 2004, S. 71–105.
- 5 Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kuba, Nicaragua, Panama, Peru und Uruguay. Ecuador ratifizierte den Vertrag erst 1934.
- 6 Der Völkerbund konnte daher seine Arbeit erst aufnehmen, nachdem der Versailler Vertrag wirksam geworden war. Dies war am 10. Januar 1920 der Fall.

aufgefordert.⁷ Als am 15. November 1920 die erste Vollversammlung der „Weltorganisation“ in Genf eröffnet wurde, stellte Lateinamerika mehr als ein Drittel der vertretenen Länder.⁸ Außerdem nahm die erste Vollversammlung Costa Rica auf; es galt damit ebenfalls als Gründungsmitglied.⁹

Die Beziehungen Lateinamerikas zum Völkerbund sind das Thema dieser Arbeit. Als übergeordnetes Motiv der Länder dieser Großregion für die Mitwirkung im Völkerbund nannte Antonio Sánchez de Bustamante bei einer Zusammenkunft während der Pariser Konferenzen die Bewahrung der „dignidad de la independencia y de la soberanía nacional de cada uno de nuestros países“.¹⁰ Der Präsident der Kubanischen Gesellschaft für Internationales Recht brachte damit eines der vorrangigen außenpolitischen Ziele lateinamerikanischer Länder auf den Punkt: die Sicherstellung der Territorialität und der politischen Autonomie, kurz der „Westfälischen Souveränität“.¹¹

Souveränität ist eines der ältesten Gestaltungsprinzipien des Völkerrechts. Ihr Inhaber setzt in einem bestimmten Raum gegen innen verbindlich Recht. Gegen außen soll ihm seine Unabhängigkeit durch keine andere Macht – weder juristisch noch tatsächlich – streitig gemacht werden. Souveränität bedeutet die grundsätzli-

- 7 Es handelte sich um Argentinien, Chile, El Salvador, Kolumbien, Paraguay und Venezuela, welche die Einladung annahmen und damit laut Artikel 1 der Satzung ebenfalls als Gründungsmitglieder fungierten.
- 8 Insgesamt nahmen an der ersten Vollversammlung des Völkerbundes Delegationen aus 42 Staaten teil. Folgende lateinamerikanische Länder waren repräsentiert: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicaragua, Kolumbien, Kuba, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela.
- 9 Hierzu war in der Vollversammlung eine Zweidrittelmehrheit ausreichend. Voraussetzung für die Aufnahme war die vollständige Ausübung der Regierungsgewalt und die ernsthafte Absicht, den internationalen Verpflichtungen nachzukommen (Artikel 1 der Völkerbundsatzung).
- 10 Zitiert nach Antonio Burgos: *Contrastes europeos y orientación americana*. Madrid/Berlin/Buenos Aires 1924, S. 118.
- 11 Zur Herleitung der „Westfälischen Souveränität“ als Gestaltungsprinzip der internationalen Politik, Stephen D. Krasner: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton/New Jersey 1999, S. 3, 5, 20–25. Wenig ergiebig sind die begriffsgeschichtlichen Ausführungen von Reinhart Koselleck, Werner Conze, Görg Haverkate, Diethelm Klippel und Hans Boldt zum Stichwort „Staat und Souveränität“, da der Schwerpunkt auf der inneren Souveränität liegt. In: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe*. 11. Bd. VI. Stuttgart 1990, S. 1–154. Hilfreich ist die Dissertation aus dem Jahr 1927 von Josef Decker: *Souveränität und Völkerbund*. Ein Beitrag zur Geschichte und Lehre von den zwischenstaatlichen Beziehungen. Köln 1933. Zum Souveränitätsbegriff als analytische Kategorie der internationalen Politik, Reimund Seidelmann: *Souveränität*. In: Andreas Boeckh (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. [= *Lexikon der Politik*, hrsg. von Dieter Nohlen, Bd. 6]. München 1994, S. 493–495; ders.: *Souveränität*. In: Wichard Woyke (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. Opladen⁷1998, S. 363–368. Zur neueren Diskussion, Manuel Fröhlich: *Lesarten der Souveränität*. In: *NPL*, H. 1, 2005, S. 19–42. Zur Souveränitätskategorie im Entwicklungsprozess des Völkerrechts vor dem Hintergrund der Konfrontation zwischen europäischen Mächten und der „nichteuropäischen Welt“ – gemeint sind abhängige Kolonien –, Antony Angie: *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge 2005.

che Unabhängigkeit eines Staates von anderen. Souverän ist, wer die Verfügungsgewalt über Inhalte, Instrumente und Richtlinien der Politik ausübt. Dieses Prinzip lag der Konstruktion von Nationalstaaten in Lateinamerika nach dem Erlangen der formalen Unabhängigkeit (von Spanien, Portugal und Frankreich) in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zugrunde. In Wahrheit lag aber in der Großregion, im Sinne der von Stephen Krasner vorgenommenen Diagnose der internationalen Politik, eine Situation der „organisierten Scheinheiligkeit“ vor, in der Normen und Regeln der Souveränität ebenso oft bekräftigt wie verletzt wurden.¹² Am Ende des Ersten Weltkrieges präsentierte sich Lateinamerika immer noch als ein Ensemble von Kleinstaaten und wenig konsolidierten Regionalmächten¹³ mit geringer Durchsetzungskraft. Ihre Schwäche war endogenen und exogenen Ursachen geschuldet.

Als innere Gründe für die außenpolitische Handlungsschwäche lateinamerikanischer Republiken nach dem Ersten Weltkrieg müssen die politische Instabilität sowie innergesellschaftliche Verteilungskämpfe genannt werden. Parteiensysteme und parlamentarische Strukturen hatten sich zwar in allen lateinamerikanischen Ländern zumindest ansatzweise herausgebildet. Aber oligarchische Tendenzen in der politischen Herrschaft waren weiterhin eher die Regel als die Ausnahme. Der Machterwerb und -erhalt und die Entscheidungsfindung in den Staaten basierten häufig auf einer politischen Kultur, die sich durch weitgehende Einschränkungen im Wahlrecht, die Praxis von Wahlmanipulationen, die ständige Gefahr von Putschen (*pronunciamentos*), Klientelismus und Patronage charakterisierte.¹⁴ Die Verwaltungsapparate waren klein und zumeist ineffizient – zumindest, was die Eintreibung direkter Steuern und die Implementierung von Normen in der Gesellschaft und den Regionen anbelangte. Das führte dazu, dass die meisten Regierungen Teile ihres Territoriums nicht wirklich kontrollierten und wegen mangelnder Akzeptanz bei regionalen Eliten und Teilen der sozialen und ethnischen Gruppen auch nicht in der Lage waren, Entscheidungen effektiv

12 Dies ist die zentrale These von Stephen D. Krasner: Sovereignty.

13 Die Vokabel „Regionalmacht“ (auch „Mittelmacht“) umschreibt wie „Kleinstaat“ einen Teilbereich der Restmenge, die sich aus der in den Teildisziplinen Diplomatiegeschichte und internationale Politik üblichen Bezeichnung „Großmacht“ erschließen lässt. Sie drückt aus, dass ein Staat in einer Subregion Vormachtansprüche anmeldet, auf globaler Ebene aber hinter den Großmächten zurückstecken muss. Seine Handlungsoptionen beschränken sich auf für die Großmächte uninteressante oder verhandelbare Bereiche. Im lateinamerikanischen Kontext bezieht sich die Bezeichnung „Regionalmacht“ lediglich auf eine Umgebung mit „Kleinstaaten“. Eine Untersuchung über die mexikanische Regionalmachtspolitik hat Jürgen Buchenau vorgelegt. Jürgen Buchenau: In the Shadow of the Giant. The Making of Mexico's Central America Policy, 1876–1930. Tuscaloosa/London 1996.

14 Zu den oligarchischen Republiken, mit Hinweisen zu unterschiedlichen Entwicklungsverläufen, Walther L. Bernecker/Hans Werner Tobler: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Außenbeziehungen Lateinamerikas im 20. Jahrhundert. In: Walther L. Bernecker u. a. (Hrsg.): Lateinamerika im 20. Jahrhundert. [= Handbuch der Geschichte Lateinamerikas, Bd. III]. Stuttgart 1996, S. 9–14.

durchzusetzen.¹⁵ Konservative Oberschichten leisteten gegen die umfassende staatliche Penetration erfolgreich Widerstand. Vor allem in den ländlichen Gebieten blieben die Unterschichten (meistens Schwarze, Mulatten, *indígenas* oder Mestizen), die in kein Schulsystem integriert waren, von politischer Partizipation weitgehend ausgeschlossen. Mitunter wurden sie von den weißen und mestizischen Oberschichten in ihre klientelistischen Netzwerke eingebunden, um Stimmen zu beschaffen. Im Unterschied zu Europa, wo Konflikte oftmals zur Stärkung von zentralen Institutionen beigetragen hatten, konsolidierten sich in Lateinamerika im Laufe des 19. Jahrhundert nur wenige Nationalstaaten wie Chile, Brasilien und Argentinien. Die wichtigen Fragen der Finanzierung der öffentlichen Institutionen, des Verhältnisses von Kirche und Staat, des Föderalismus oder Zentralismus sowie der Repräsentation der Unterschichten und der ethnischen Gruppen hatten zu heftigen Auseinandersetzungen geführt, deren Wunden keineswegs verheilt waren.¹⁶

Obwohl in den meisten Ländern Lateinamerikas das Gewaltmonopol wackelig war, erfüllten die politischen Systeme Lateinamerikas nach wie vor die Funktion der Machterhaltung von weißen und mestizischen Latifundisten, Bergbauunternehmern, Großkaufleuten und Finanziers. Auch Diskurse über die unterstellte Inferiorität nichtweißer Menschen, die *hispanidad* als wünschenswerte Leitkultur sowie die Notwendigkeit der Modernisierung von oben nach dem Konzept des Positivismus trugen dazu bei. Hinsichtlich des Machterwerbs traten die Offizierscorps wechselweise als Stütze oder Konkurrenz von Teilen der Elite in Erscheinung. Infolge der wiederholten inneren Auseinandersetzungen sowie aufgrund der Grenzstreitigkeiten waren die Armeen dank deutscher, französischer und chilenischer Militärmissionen in den meisten Ländern professionalisiert worden. Sie wurden zu einem wichtigen Vehikel für Aufsteiger aus den Provinzen und mittleren Bevölkerungssegmenten. Im Rahmen des wirtschaftlichen Wandels, begünstigt durch die weltmarktorientierten Bergbausektoren und die Landwirtschaft sowie erste Versuche zum Aufbau von Industrien, formierten sich neue gesellschaftliche Gruppen – vor allem im Bereich der städtischen Mittel- und Unterschichten. Unter Bezugnahme auf liberale oder sozialistische Konzepte forderten sie eine verstärkte politische Partizipation ein. Aber zu einer tief greifenden Umgestaltung führte diese Mobilisierung lediglich in Mexiko.

Vor dem Hintergrund innenpolitischer Instabilität war es für lateinamerikanische Entscheidungsträger schwierig, konsistente, dauerhafte außenpolitische Grundpositionen zu entwerfen und aktiv zu vertreten. Umgekehrt waren äußere Gefahren, vor allem weiterbestehende Konflikte mit Nachbarstaaten um die Beherrschung von Territorien sowie der Interventionismus des Imperiums im Norden, eine ständige Bedrohung für die mittel- und langfristige Effektivität im internationalen Kontext. Die innere Instabilität der lateinamerikanischen Staaten be-

15 Vgl. hierzu allgemein Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In: APuZ, Bd. 20, Nr. 21, 2007, S. 4 f.

16 Vgl. hierzu die Thesen von Miguel Angel Centeno: Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America. University Park 2002, v. a. S. 141 ff.

dingte die äußere, und die äußere Verletzbarkeit blieb nicht ohne Auswirkungen auf die innere Konsolidierung. Auf diese wechselseitig bedingte Schwäche spielten lateinamerikanische Autoren an, wenn sie Bezeichnungen wie *países*, *estados* oder auch *pueblos débiles* benutzten.¹⁷ Manchmal begnügten sie sich sogar ebenso wie europäische Quellen, die von „Kleinstaat“ ausgingen, mit der Vokabel *pequeños estados*. Das Reden über schwache Staaten diente allerdings keineswegs dazu, zu resignieren und sich auf Ewigkeit mit der Opferrolle zu begnügen. Vielmehr verband sich mit diesem narrativen Konstrukt das Postulat, durch eigenes Handeln und mittels der Unterstützung internationaler Akteure, mit stärkeren Staaten gleichzuziehen.

In den folgenden Ausführungen wird das Kriterium der Schwäche als konstitutiv für das Selbstverständnis fast aller Staaten der Großregion Lateinamerika in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg betrachtet. „Schwache Staaten“ kennzeichnet, dass sie die ihnen zugeschriebene Souveränität nach außen nicht aus eigener Kraft durchsetzen können. Ihre politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität ist gefährdet. Zur Entfaltung der Souveränität benötigen sie entweder den Schutz durch eine Garantiemacht oder durch das Völkerrecht. Sie unterscheiden sich von industrialisierten und politisch relativ stabilen Kleinstaat, deren begrenzte außenpolitische Durchsetzungsfähigkeit sich aus der geringen Bevölkerungszahl ergibt, durch die erwähnten Mängel in der Institutionenbildung. Zur Erklärung von „Schwäche“ sind außerdem Normen und Werte sowie das Selbstverständnis der politischen Eliten des jeweiligen Landes, also kulturelle Faktoren, heranzuziehen.¹⁸

So wie der erwähnte Kubaner Sánchez de Bustamante waren auch viele andere lateinamerikanische Spezialisten des internationalen Rechts, Publizisten, Diplomaten und Politiker zuversichtlich, dass sich mit Hilfe des Völkerbundes die Möglichkeiten zur Entfaltung der Souveränität verbesserten. Die Satzung des Völkerbundes von 1919 bedeutete einen ersten Schritt zur Beschränkung des (souveränen) Rechts von starken Staaten, aus freiem Willen andere Staaten anzugreifen. In Lateinamerika hoffte man, dass durch diese neue Form der internationalen Politik die Länder der Region stabilisiert würden. Die Ansicht, dass funktionierende Staaten keinen Selbstzweck, sondern vielmehr ein nützliches In-

17 Brasilianische, argentinische, uruguayische und chilenische Autoren verwendeten diese Bezeichnungen eher selten.

18 Eine Pionierstudie über das Verhältnis von Großmächten und schwachen Staaten, die sich allerdings auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg konzentriert, stammt von Marshall R. Singer: *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships*. New York/London 1972. Konzeptuelle Überlegungen zu kulturellen Faktoren bei der Bestimmung von Großmächten macht Ursula Lehmkuhl. Diese Betrachtungsweise lässt sich auch auf die analytische Erfassung von Nichtgroßmächten übertragen: „Größe“ und „Selbstbehauptung“ als Formeln britischer Weltgeltung: Einige theoretische und methodische Überlegungen. In: Hans-Heinrich Jansen/Ursula Lehmkuhl (Hrsg.): *Großbritannien, das Empire und die Welt: Britische Außenpolitik zwischen „Größe“ und „Selbstbehauptung“, 1850–1990*. [= Arbeitskreis Deutsche England-Forschung, Bd. 25]. Bochum 1995, S. 3–29.

strument zur Perfektionierung der menschlichen Fähigkeiten darstellten, war weit verbreitet.¹⁹

Bedeutete für Mittelamerika bereits das Epochenjahr 1898 eine erhebliche Machtverschiebung zugunsten der neuen Führungsmacht USA,²⁰ so wandelten sich von 1914–1918 die Handlungsspielräume auch für Südamerika dergestalt, dass sich dieser Teil des Doppelkontinentes ebenfalls gezwungen sah, seine Außenbeziehungen zu überprüfen. Der sich abzeichnende Übergang von einer durch mehrere Machtzentren geprägten Struktur der Außenbeziehungen zu einem einzigen dominanten Pol im wirtschaftlichen Rahmengenüge machte solche Anstrengungen unausweichlich.²¹ Vor dem Hintergrund der zunehmenden Wichtigkeit der nordamerikanischen Wirtschaft hinsichtlich der Abnahme von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten aus Lateinamerika sowie der Bereitstellung von Fertigwaren, Kapitalgütern, Dollars und Know-how für die südlich des Río Bravo gelegenen Länder und aufgrund der Tatsache, dass die US-Armee auf dem Kontinent keine Gegner mehr zu fürchten brauchte, ist in der angloamerikanischen Literatur die These aufgestellt worden, dass die Vereinigten Staaten im Laufe des Ersten Weltkrieges den entscheidenden Schritt zur Etablierung der Hegemonie machten. Sie seien fortan in der Lage gewesen, in der „Western Hemisphere“ eine freihändlerische Wirtschaftsordnung sowie nach dem *American Way of Life* modellierte Werte und Lebensformen zu implementieren. J. Fred Rippy konstatierte bereits 1928: „[...] the United States and its citizens virtually dominate the economic and political life of the majority of the republics south of the Rio Grande“.²² Historiker und Politologen, die sich ab den 1970er Jahren verstärkt mit der Durchsetzung der US-amerikanischen Interessen auf dem amerikanischen Kontinent beschäftigten, schlossen sich diesem Urteil an. Geradezu paradigmatisch formulierte diese „realistische“ Einschätzung Joseph S. Tulchin in der Einleitung zu seiner Überblicksdarstellung über die US-lateinamerikanischen Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg: „With very few exceptions, the United States government formulated and executed foreign policy without reference to the demands or responses to the Latin American nations.“²³

19 Diese Denkform basierte vor allem auf dem durch Auguste Comte begründeten Positivismus, der die Verschmelzung von Staat und Gesellschaft postulierte. Der säkularisierte Staat sollte von Eliten geführt werden. Charles A. Hale: Political and social ideas. In: Leslie Bethell (Hrsg.): Latin America. Economy and Society, 1870–1930. New York 1986, S. 240 ff.

20 Zum Forschungsstand, Walther L. Bernecker (Hrsg.): 1898: su significado para Centroamérica y el Caribe ¿Cesura, Cambio, Continuidad? [= Lateinamerika-Studien, Bd. 39]. Frankfurt a. M. 1998.

21 Allgemein zur Wirtschaftsgeschichte während und nach dem Ersten Weltkrieg, Victor Bulmer-Thomas: The Economic History of Latin America Since Independence. Cambridge (UK) 1994, S. 156–193. Vgl. auch den Überblick von Bernecker/Werner Tobler: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Außenbeziehungen, S. 97–102.

22 J. Fred Rippy: Latin America in World Politics. An Outline Survey. New York 1928, S. 242.

23 Joseph S. Tulchin: The Aftermath of War: World War I and US policy toward Latin America. New York 1971, S. vi. Der Autor wollte diesen Satz ausdrücklich als Warnung an die Leser verstanden wissen. Vgl. ähnlich, Emily S. Rosenberg: World War I and the Growth of United States Predominance in Latin America. New York/London 1987 [= gedruckte Fassung der

Die Vertreter der Hegemoniethese begnügten sich lange Zeit damit, Perspektiven, Interessen und Handeln des „Kolosses im Norden“ zu analysieren. Ihre Prämisse lautete, dass sich die Geschichte der schwächeren Staaten aufgrund der wirtschaftlichen Rückständigkeit und der militärischen Unterlegenheit lediglich indirekt, durch die Analyse der Machtpolitik der stärkeren, erschließe.²⁴ Seit den 1980er Jahren hat allerdings ein Umdenken stattgefunden, indem vermehrt gefragt wird, wie die Akteure südlich des Río Bravo das wirtschaftliche und militärische Machtgefälle wahrnahmen und mit welchen Politiken sie diese Herausforderung beantworteten. Tulchin hat selbstkritisch diesen Perspektivenwandel angemahnt, um die „developing nations“ in die Geschichte zurückzubringen und ihrer Realität gerechter zu werden.²⁵ Im Vordergrund der neueren Studien über die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, welche die lateinamerikanische *agency* in der Auseinandersetzung mit Nordamerika betonen, stehen bisher jedoch vor allem Untersuchungen über kulturelle Beziehungen im Rahmen der „Nordamerikanisierung“. Auch die antiimperialistischen Ligen der Linken sowie der von General Augusto César Sandino angeführte Guerillakrieg gegen die Präsenz von nordamerikanischen Firmen und *marines* in Nicaragua sind ins Blickfeld der Forschung gerückt.²⁶ Schließlich hat auch die Untersuchung des Völkerbundes als Referenz-

Dissertation von 1973]. Neuere Überblicksdarstellungen über die US-Beziehungen zu Lateinamerika sehen im Ersten Weltkrieg aus der Perspektive des „Kolosses im Norden“ keine klare Zäsur und betonen Kontinuitäten in der Außenpolitik: Peter H. Smith hebt die Dollardiplomatie zwischen William H. Taft (1909–1913) und Franklin D. Roosevelt (1933–1945) hervor. Lars Schoultz unterstreicht den allmählichen Rückzug von Marinesoldaten und die Einrichtung von Marionettenregimen sowie die Fortsetzung des Panamerikanismus. Lester D. Langley setzt den Akzent auf das Nebeneinander von Interventionismus und paternalistischem Panamerikanismus. Peter H. Smith: *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York/Oxford 1996, S. 54–62; Lars Schoultz: *Beneath the United States. A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Cambridge (Mass.)/London 1998, S. 253–289; Lester D. Langley: *America and the Americas. The United States in the Western Hemisphere*. Athens/London 1990, S. 110–132.

- 24 Emily Rosenberg räumte ein, dass auch politische Instabilität und Rivalität zwischen einzelnen Ländern für die begrenzten außenpolitischen Optionen verantwortlich waren. Rosenberg: *World War I*.
- 25 Joseph S. Tulchin: Preface. In: Ders./Heraldo Muñoz (Hrsg.): *Latin American Nations in World Politics*. Boulder/London 1984, S. vii. Eine Studie aus der Sicht Lateinamerikas hatte Lorenzo Meyer vorgelegt. Lorenzo Meyer: *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917–1942*. México 1972.
- 26 Zur Diskussion über die „Nordamerikanisierung“, Gilbert M. Joseph u. a. (Hrsg.): *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*. Durham 1998. Zur antiimperialistischen Bewegung, Richard V. Salisbury: *Anti-Imperialism and International Competition in Central America, 1920–1929*. Wilmington 1989. Zu Sandinos Krieg, Michael J. Schroeder: *The Sandino Rebellion Revisited: Civil War, Imperialism, Popular Nationalism, and State Formation Muddled Up Together in the Segovias of Nicaragua, 1926–1934*. In: Joseph u. a. (Hrsg.): *Close Encounters*, S. 268; Frank Nieß: *Sandino. Der General der Unterdrückten. Eine politische Biographie*. Köln 1989; Volker Wunderlich: *Sandino. Eine politische Biographie*. Wuppertal 1995; Michel Gobat: *Confronting the American Dream. Nicaragua Under U.S. Imperial Rule*. Durham 2005, S. 233–266.

punkt für die Formulierung von Außenpolitiken lateinamerikanischer Staaten Fortschritte gemacht.²⁷

Gleichwohl weist unser Wissen über Perspektiven, Interessen und Handlungsweisen der lateinamerikanischen Außenpolitiken nach dem Ersten Weltkrieg noch immer große Lücken auf. In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, wie lateinamerikanische Akteure auf das Dilemma reagierten, dass sie einerseits das Imperium im Norden benötigten, um die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, andererseits aber durch die Ausrichtung auf Nordamerika keine Einschränkungen der Souveränität hinnehmen wollten. Aus dieser Fokussierung der Problematik stellt sich die Frage nach den vorhandenen Mechanismen der internationalen Politik, die dazu beitragen sollten, die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit aller Staaten zu sichern.

Diese Studie zeigt, dass hierbei zu Beginn der 1920er Jahre auf dem Völkerbund, der in einer asymmetrisch strukturierten Welt auf Gleichbehandlung beruhende Beziehungen postulierte, große Hoffnungen lateinamerikanischer Intellektueller, Publizisten, Diplomaten und Politiker ruhten. Ihr Souveränitätsdiskurs orientierte sich an der Wilsonschen Rhetorik sowie an der Institution des Völkerbundes. Sie zeigt aber auch, dass sich die Erwartung, die Souveränität der Nationalstaaten in der „Neuen Welt“ durch Diversifizierung der internationalen Kontakte, Erweiterung des Handlungsspielraums und Verbesserung der eigenen Kompetenz zu verteidigen und zu konsolidieren, lediglich zu einem geringen Teil erfüllte. Darüber hinaus soll dargestellt werden, wie lateinamerikanische Akteure den „universalen“ Völkerbund benutzten, um die Verrechtlichung der interamerikanischen Beziehungen auf der Grundlage der Kooperation anzumahnen. Außerdem wird versucht, folgende Fragen zu beantworten: Warum traten nicht alle Länder der Großregion dem Völkerbund bei? Aus welchem Grund entschieden sich einige Regierungen bereits in den 1920er Jahren für den Austritt? Welche Strategien wandte die lateinamerikanische Gemeinschaft, wenn es sie denn jemals gab, im Völkerbund an, um eine bessere Repräsentation zu erreichen? Und: Wie sind die Ergebnisse bei der Schlichtung zwischenstaatlicher Konflikte zu bewerten?

LATEINAMERIKA IM VÖLKERBUND ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND

Die Beziehungen der Großregion Lateinamerika zum Völkerbund sind in der Literatur unterschiedlich gewichtet worden. Während die Vertreter der Hegemonieperspektive die „Weltorganisation“ als konzeptionellen Orientierungspunkt und Gestaltungsraum der Außenpolitik schlicht ignorieren, kommt ein Teil der Forschung zu einem anderen Urteil: F. Taylor Peck unterstreicht in seiner Diploma-

27 Man kann sich nur wundern, wie es Susan Pedersen in ihrem Versuch, die Bedeutung des Völkerbundes neu zu bewerten, gelingt, Lateinamerika komplett auszublenden, zumal sie ausführlich auf den Widerspruch von „formally equal sovereign states, all operating according to agreed administrative and ethical norms“ und „the reality of member states of very different types“ sowie „vastly unequal geopolitical reach and power“ eingeht. Susan Pedersen: Back to the League of Nations. In: AHR, Bd. 112, H. 4, 2007, S. 1099.

tiegeschichte von 1900 bis 1930, dass der Völkerbund in den 1920er Jahren für Lateinamerika als Bezugsrahmen nicht minder bedeutsam gewesen sei als das panamerikanische Projekt.²⁸ Lars Schoultz gibt in seinem Standardwerk über die US-amerikanische Politik gegenüber Lateinamerika zu bedenken, dass die Genfer Organisation in den Erwägungen der Außenpolitiker des spanisch- und portugiesischsprachigen Teils von Amerika als Instrument zur Erhöhung der Souveränität eine wichtige Rolle gespielt habe.²⁹ Auch die Überblicksdarstellung über die interamerikanischen Beziehungen von Mark T. Gilderhus folgt dieser Argumentationslinie.³⁰ Außerdem betont der Handbuchartikel in der *Encyclopedia of Latin American History and Culture* Souveränitätsbestrebungen der lateinamerikanischen Republiken im institutionellen Handlungsrahmen des Völkerbundes.³¹

Obwohl bisher keine übergreifende Monographie zum Thema vorliegt, stehen der Forschung eine Reihe von Darstellungen zur Verfügung, die Teilaspekte abdecken. Diese Studien lassen sich in folgende Gruppen unterteilen: Abhandlungen über die Mitwirkung lateinamerikanischer Akteure im Völkerbund (1), Darstellungen der Völkerbundarbeit einzelner lateinamerikanischer Länder oder Ländergruppen sowie des lateinamerikanischen Personals im Völkerbundsekretariat (2), Diplomatieschichten, welche die Bedeutung des Völkerbundes in der außenpolitischen Konzeption einzelner Länder berücksichtigen (3), Monographien über den Völkerbund, die lateinamerikanische Akteure und Themen berücksichtigen (4), Untersuchungen über die Beziehungen von Großmächten zum Völkerbund, die lateinamerikanische Themen streifen (5), und die Chaco-Krieg-Literatur (6).

1) Zur ersten Gruppe gehören zwei gedruckte Texte, die allerdings keine abschließende Gesamtbeurteilung liefern können, und eine ungedruckte Lizentiatsarbeit, die aus einer großen zeitlichen Distanz geschrieben wurde: die 1929 von der *World Peace Foundation* veröffentlichte Untersuchung des US-Amerikaners Warren H. Kelchner, die 1936 erschienene Pariser Dissertation des Venezolaners Manuel Pérez-Guerrero und die Lizentiatsarbeit des Schweizer Yannick Wehrli aus dem Jahr 2003.³² Kelchners Studie entstand vor dem Hintergrund eines wachsenden Bewusstseins der Bedeutung internationaler Organisationen für Einzelstaaten – allerdings ohne den Niedergang des Völkerbundes vorhersehen zu können. Im Vordergrund der Arbeit, die zwar viele Mängel am Verhalten einzelner Länder im Völkerbund aufdeckt, dafür aber nicht die Institution an sich verantwortlich macht,

28 Frederick Tylor Peck: *Latin America Enters the World Scene, 1900–1930*. In: Harald Eugene Davis u. a. (Hrsg.): *Latin American Diplomatic History. An Introduction*. Baton Rouge/London 1977, S. 180.

29 Schoultz: *Beneath the United States*, S. 284.

30 Mark T. Gilderhus: *The Second Century. U.S.-Latin American Relations Since 1889*. Wilmington 2000, S. 65.

31 Lesley R. Luster: *League of Nations*. In: *ELAHC*, Bd. III, S. 395.

32 Warren H. Kelchner: *Latin American Relations with the League of Nations*. [= *World Peace Foundation Pamphlets*, Bd. 12, Nr. 6]. Boston 1929; Manuel Pérez-Guerrero: *Les relations des États de l'Amérique latine avec la Société des Nations*. Paris 1936; Yannick Wehrli: « Créer et maintenir l'intérêt »: la liaison entre le Secrétariat de la Société des Nations et l'Amérique latine (1919–1929). *Mémoire de licence ès Lettres*. Genève 2003.

steht die Beschreibung der Beweggründe für den Eintritt in den Völkerbund, die Nichtratifizierung der Satzung oder den Austritt. Kelchner bemängelt – vermutlich an die Adresse der US-Regierung gerichtet – die unterlassene Klärung des Verhältnisses zwischen der losen Panamerikanischen Union, welche die Koordination von Wirtschaft, Kultur und Politik auf Kontinentalebene bezweckte, und dem umfassenderen Völkerbund. Kelchner zieht ein ambivalentes Fazit: Einerseits unterstreicht er die „universale“ Organisation als sinnvollen Referenzpunkt für die Außenpolitik lateinamerikanischer Staaten, andererseits verweist er aber auf die Versäumnisse der Republiken der „Neuen Welt“. Seiner Meinung nach schöpften lateinamerikanische Delegierte im Völkerbund die vorhandenen Möglichkeiten nicht ganz aus, um Konventionen mit zu gestalten, was zur Folge hatte, dass diese oft im Ratifizierungsprozess „hängenblieben“. Er wünschte sich auch bei der zwischenstaatlichen Konfliktschlichtung eine offensivere Einstellung der lateinamerikanischen Republiken.

Im Unterschied zur Abhandlung von Kelchner erstreckt sich der Erfahrungshorizont der Untersuchung von Pérez-Guerrero bis in die Mitte der 1930er Jahre.³³ Das hauptsächliche Verdienst dieser selten zitierten Arbeit besteht darin, dass das Milieu der lateinamerikanischen Repräsentanten im Völkerbund thematisiert wird. Der Autor sieht die „organisation du Groupe des États de l’Amérique“ als Grundlage für die Vertretung „lateinamerikanischer“ Positionen. Lateinamerikanische Repräsentanten verabredeten sich vor den Versammlungen, um gemeinsame Haltungen zu ermitteln und Absprachen zu treffen. Er bezeichnet diesen Meinungsbildungsprozess als „formation spontané de bloc latinoaméricain“.³⁴ Pérez-Guerrero zufolge kam die lateinamerikanische Solidarität auch bei der Bestellung von Repräsentanten im Rat und bei der Wahl von Vertretern in die Kommissionen zum Tragen. Der Autor, der sich als Anhänger der Formalisierung des von ihm in Ansätzen nachgewiesenen regionalistischen Denkens entpuppt, schätzt zweifellos die Möglichkeiten lateinamerikanischer Interessenvertretung zu hoch ein; er ist damit repräsentativ für den idealistischen Utopismus so mancher lateinamerikanischer Gelehrter in der Zwischenkriegszeit.

In seiner Lizentiatsarbeit rekonstruiert Yannick Wehrli, der im Unterschied zu Kelchner und Pérez-Guerrero auf Quellenmaterial aus dem Völkerbundarchiv zurückgreifen kann, die Haltung des Völkerbundsekretariates zur Großregion Lateinamerika. Wehrli konzentriert sich auf zwei Gebiete: das Verhältnis lateinamerikanischer Staaten zum Völkerbund in der Anfangsphase und die Rekrutierung lateinamerikanischen Personals für das Sekretariat. Während der Autor bezüglich des ersten Aspekts inhaltlich kaum über die Forschung von Kelchner hinausgeht, sind seine präzisen Beobachtungen über die Rekrutierung des lateinamerikanischen Völkerbundpersonals sehr anregend.³⁵ Wehrli weist nach, dass der Generalsekretär, Sir James Erik Drummond (1919–1933), bei der Auswahl von Angestellten die entscheidende Figur war, wobei er der nationalen Herkunft großes Ge-

33 Der Chaco- und der Leticia-Krieg werden in der Analyse nicht berücksichtigt.

34 Pérez-Guerrero: *Les relations*, S. 54.

35 Wehrli: « Créer et maintenir l’intérêt », S. 101–113, 123–128, 159–172.

wicht beimaß. Die Rolle lateinamerikanischer Regierungen und Delegierter bei der Auswahl von Personal aus dieser Region kann jedoch mit dem verwendeten Quellenmaterial nicht ausreichend geklärt werden.

2) Zur zweiten Gruppe sind bisher acht Studien verfasst worden. Das benutzte Quellenmaterial ist jeweils von Außenministerien produziert worden und ist daher in erster Linie geeignet, diese Perspektive wiederzugeben. Freddy Vivas Gallardo zeichnet unter Verwendung der Rechenschaftsberichte von Delegierten, die er ausführlich zitiert und paraphrasiert, die Haltung der venezolanischen Regierung und ihrer Repräsentanten in Genf zum Völkerbund nach. Die Ausgangsthese Vivas Gallardos lautet, dass die außenpolitische Analyse und das darauf aufbauende Handeln unter dem Regime des venezolanischen Diktators Juan Vicente Gómez (1908–1935) der Herausforderung internationaler Politik nicht genügten. Neben dem Fehlen einer kohärenten außenpolitischen Leitlinie moniert der Autor die unzureichende institutionelle Ausstattung und die fehlende Rekrutierung von qualifiziertem Fachpersonal.³⁶ Die Konstellation einer politischen Spitze mit unverkennbarer Entscheidungsschwäche veranlasste sowohl unterschiedliche Segmente aus den Eliten als auch ausländische Regierungen (vor allem die USA) dazu, Kampagnen zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen zu initiieren. Der Völkerbund war nach Vivas Gallardo insofern von entscheidender Bedeutung, als erstmals eine größere Auseinandersetzung über die außenpolitische Zielsetzung stattfand. Die Ansicht, dass Venezuela in den Völkerbund eintreten sollte, setzte sich durch. Die Befürworter dieser Option machten geltend, dass dadurch das Land aus der (zum Teil selbst verschuldeten) internationalen Isolierung herausgeführt werden könne. Außerdem hofften sie, dass der aufgrund der geopolitischen Situation im Einflussbereich der USA begrenzte außenpolitische Handlungsspielraum erweitert werden könne. Im Völkerbund handelten die venezolanischen Delegierten nach dem Grundsatz des *hispanoamericanismo*. Vivas Gallardo erachtet dieses Konzept wegen seiner inhaltlichen Unbestimmtheit als untaugliche Basis für die regionale Kooperation. Er weist nach, dass das Solidaritätsangebot an andere lateinamerikanische Staaten im Völkerbundalltag von einigen Delegationen des Kontinentes ebenso desavouiert wurde wie die Anbiederungsversuche an Spanien und Frankreich. Souveränitätsgewinne als Einzelstaat und als Teil der Großregion Lateinamerika waren unter diesen Umständen kaum zu verzeichnen. 1938 zog die venezolanische Regierung daraus die Konsequenz und trat aus dem Völkerbund aus. Positiv bewertet der Autor, dass der Völkerbund zur Herausbildung einer authentischen Außenpolitik Venezuelas beitrug.

Die zweite, von Jorge Rhenán Segura verfasste Arbeit widmet sich unter Berücksichtigung von Quellen aus dem Archiv des costaricanischen Außenministeriums und den *Archives de la Ligue des Nations* in Genf den zentralamerikanischen Beziehungen zum Völkerbund. Rhenán Segura geht davon aus, dass Costa Rica, El Salvador und Honduras aus pragmatischen Erwägungen, aber auch aus idealistischem Altruismus anfangs ein eminentes Interesse am Völkerbund zeigten.

36 Freddy Vivas Gallardo: *Venezuela en la Sociedad de las Naciones: 1920–1939. Descripción y Análisis de una Actuación Diplomática*. Caracas 1981, S. 10.

Er betont die Notwendigkeit für die zentralamerikanischen Länder, sich mit diplomatischen Mitteln gegen die „Angriffe der imperialistischen Politiken der USA“ („embates de las políticas imperialistas de los Estados Unidos“) zu verteidigen.³⁷ Das Ziel, durch außerkontinentale Kontakte die Übermacht der USA abzuschwächen, sei infolge der mangelnden Erfahrung mit multilateraler Politik nicht zu Stande gekommen. Der Rückzug der USA aus dem Völkerbund habe den direkten Dialog lateinamerikanischer Republiken mit der Hegemonialmacht unter den Auspizien des Völkerbundes verhindert. Rhenán Segura bedauert die Unterlassung einer professionellen Interessenvertretung in Genf und das Ausbleiben eines kontinuierlichen Informationsstromes zwischen den Repräsentanten in Europa und den Außenministerien der zentralamerikanischen Kleinstaaten.³⁸ Den USA unterstellt er hinsichtlich ihrer Völkerbundpolitik in Zentralamerika eine Politik der Obstruktion, ohne diese These jedoch durch eine dichte Beweiskette zu untermauern. Außerdem fehlt in dieser Arbeit eine konzeptuelle Verknüpfung des im Vordergrund stehenden Costa Rica mit dem zentralamerikanischen Kontext.

Eine dritte Studie, zur brasilianischen Haltung gegenüber dem Völkerbund, hat Stanley E. Hilton vorgelegt. Sein Aufsatz hebt sich insofern von den beiden anderen Monographien ab, als er auf Quellen sowohl lateinamerikanischer als auch britischer und nordamerikanischer Herkunft zurückgreift. Er wird damit der in der modernen Diplomatiegeschichte zentralen Forderung nach multiarchivarischer Forschung gerecht. Hilton stellt den Völkerbund in den allgemeinen Kontext der brasilianischen Außenpolitik und zeigt, wie wichtig er für die Prestigepolitik der Eliten des größten südamerikanischen Landes war. Diese seien nach dem Ersten Weltkrieg davon überzeugt gewesen, „that Machiavellian principles guided the international behavior of states“.³⁹ In dieser Welt der „Realpolitik“ sahen die Führungsgruppen Brasiliens keinen Platz für moralische Politik. Für sie ging es somit darum, im internationalen Machtgefüge die eigene Haut so teuer wie möglich zu verkaufen.

Die vierte, von Eugênio Vargas Garcia vorgelegte Monographie, bestätigt diese These, weist aber auch auf einen deutlichen Kurswechsel zwischen der Regierung Epitácio Pessoa (1919–1922) und Artur Bernardes (1922–1926) hin. Die Außenpolitik Pessoa, so der Autor, habe ein positivistischer Pragmatismus gekennzeichnet. Durch die abgewogene Haltung der brasilianischen Experten – etwa im Rat – sei es gelungen, eine Mittlerfunktion zwischen den Großmächten und den „potências menores“ einzunehmen. Es sei darum gegangen, sich in der internationalen Gemeinschaft durch Loyalität mit den europäischen Großmächten zu profilieren und sich über kurz oder lang als unentbehrliche Macht im internationalen Gefüge zu positionieren.⁴⁰ Bernardes und sein Außenminister Félix Pacheco

37 Jorge Rhenán Segura: *Sociedad de las Naciones y la Política Centroamericana (1919–1939)*. San José de Costa Rica 1989, S. 19. Vgl. ähnlich, ebenda, S. 104, 109 f., 168.

38 Ebenda, S. 18, 169.

39 Stanley E. Hilton: *Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919–1929*. In: *JLAS*, Bd. 12, H. 2, 1980, S. 342.

40 Eugênio Vargas Garcia: *O Brasil e a Liga das Nações (1919–1926)*. Porto Alegre/Brasília 2000, S. 61.

dagegen hätten unter Realitätsverlust gelitten, indem sie den durch die europäischen Mächte zugestandenen Handlungsspielraum unterschätzten. Sie pokerten zu hoch, als sie als Trittbrettfahrer im deutschen Aufnahmeverfahren einen permanenten Sitz im Rat des Völkerbundes forderten. Der außenpolitisch unbedarfte Bernardes, dessen autoritäres Regime seit seinem Regierungsantritt von sozial und demokratisch motivierten Unruhen in Frage gestellt wurde, versuchte, die „politisch-institutionelle Krise“ in seinem Land durch eine außenpolitische Prestigekampagne zu kompensieren.⁴¹ „Vencer ou não perder“ war die Devise, die er ausgab. Diese Einschätzung wurde Vargas Garcia zufolge keineswegs von allen einflussreichen Gruppen geteilt. Da die Großmächte 1926 die mit einer Vetodrohung gegen die Aufnahme Deutschlands verbundene brasilianische Forderung ablehnten, sei das durch die Diplomaten des Landes zuvor erworbene Image auf einen Schlag verspielt worden. Nach dem Misserfolg habe sich Brasilien ähnlich wie die USA in eine kontinentale Isolation begeben. Vargas Garcia hat für seine Studie das Arquivo Histórico do Itamaraty, die Coleção Afrânio de Melo Franco, das Arquivo Ruy Barbosa und das Arquivo Epiácio Pessoa sowie zahlreiche brasilianische Zeitungen herangezogen. Der nicht auf eigener Quellenarbeit basierende Text von Braz Baracuy stützt im Wesentlichen seine Erkenntnisse.⁴² Allerdings schwächt er unter Bezugnahme auf die neorealistische Theorie die verbreitete, von Vargas Garcia bestätigte Fiasko-These ab.

Auch die sechste Studie, über die Haltung der Regierung Hipólito Yrigoyen (1916–1922) gegenüber dem Völkerbund, beruht auf lateinamerikanischen Quellen. Hervorzuheben gilt insbesondere, dass die beiden Autoren, María Montserrat Llairó und Raimundo Siepe, neben den spärlich vorhandenen Dokumenten des Außenministeriums und dem gedruckten Material des Völkerbundes das reichlich vorhandene publizistische Schrifttum auswerten.⁴³ Die Verfasser zeigen damit, wie ergiebig die Einbeziehung der öffentlichen Diskussion um den Völkerbund in die Analyse sein kann. Zentral ist der Nachweis, dass die Regierung Yrigoyen – anders als viele zeitgenössische Diplomaten vermuteten – eine kohärente Völkerbundpolitik vertrat, die sich unmittelbar aus der Neutralität Argentiniens im Ersten Weltkrieg ableitete. Ángel Luis Benvenuto hat mit demselben Material eine ähnliche These formuliert: Seiner Ansicht nach verfolgten Yrigoyen, sein Außenminister Honorio Pueyrredón, der Subsecretario im Außenministerium, Diego Luis Molinari, sowie Argentiniens Botschafter in Frankreich, Marcelo T. Alvear, eine idealistische Politik, die in Anbetracht des realistischen Verhaltens der Siegermächte zu einem großen Missverständnis führen musste, welche bereits 1920 zum Rückzug Argentiniens aus Genf führte.⁴⁴

Schließlich ist die von Fabián Herrera León vorgelegte Lizentiatsarbeit über die Haltung mexikanischer Regierungen zum Völkerbund bis zum Eintritt im Jahr

41 Ebenda, S. 72 f.

42 Braz Bahacuy: *Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília 2005.

43 María Montserrat Llairó/Raimundo Siepe: *Argentina en Europa. Yrigoyen y la Sociedad de las Naciones (1918–1920)*. Buenos Aires 1999.

44 Ángel Luis Benvenuto: *Intransigencia. Argentina en Ginebra (1920)*. Buenos Aires 2004.

1931 zu erwähnen.⁴⁵ Sein Text besticht, ähnlich wie derjenige von Vivas Gallardos, durch extensive Quellenarbeit. Der Autor behandelt drei Problemkreise: Erstens geht er der Frage nach, warum Mexiko als neutrales Land im Ersten Weltkrieg anfangs nicht zum Eintritt in den Völkerbund eingeladen wurde. Zweitens wird ermittelt, warum das mexikanische Außenministerium in den 1920er Jahren zahlreiche Aufforderungen, ein Beitrittsgesuch zu stellen, abschlägig beantwortete. Drittens wird das Beitrittsverfahren 1930/31 rekonstruiert. Der Verfasser hebt einerseits hervor, dass mexikanische Regierungen wegen ihrer anfänglichen Exklusion tief gekränkt waren. Andererseits betont er die kohärente Argumentation der mexikanischen Außenminister und Präsidenten der 1920er Jahre in ihrer distanzierten Position gegenüber dem Völkerbund. Den Beitritt zu Beginn der folgenden Dekade führt er auf veränderte Rahmenbedingungen zurück. Leider ermöglicht ihm die ausschließliche Bindung an offizielle mexikanische Quellen nicht ausreichend, Verlautbarungen der Regierung zu hinterfragen.

3) Das Fehlen von Untersuchungen über die Beziehungen einzelner lateinamerikanischer Länder zum Völkerbund, etwa der Andenländer Chile, Bolivien, Peru, Ecuador und Kolumbien, wird durch Überblicksdarstellungen der Außenbeziehungen nicht ausreichend kompensiert. Bedauerlicherweise wird in den Diplomatiegeschichten der Völkerbund nicht immer ausführlich diskutiert.⁴⁶ Diese Werke, die häufig von sich bereits im Ruhestand befindenden Diplomaten oder Professoren an Diplomatenschulen verfasst wurden, beschränken sich zumeist auf das Paraphrasieren von Rechenschaftsberichten der Außenminister. Nur selten werden nichtstaatliche Dokumente herangezogen oder außerhalb Lateinamerikas produzierte Quellen benutzt, was die Gefahr national verengter und staatsbezogener Wertungen in sich birgt. Neben den teilweise unwissenschaftlichen Arbeitstechniken und konzeptuellen Schwächen ist zu bemängeln, dass in manchen Fällen ganz auf Quellen- und Literaturnachweise verzichtet wird.⁴⁷ Ansätze der Diplomatiegeschichte und der Theorie der internationalen Politik werden nur in wenigen Fällen, etwa von Amado Luiz Cervo und Clodoaldo Bueno oder Lorenzo Meyer zu Grunde gelegt.⁴⁸ Diese Darstellungen beleuchten das Handeln der mexikanischen und brasilianischen Entscheidungsträger hinsichtlich des Völkerbundes vor dem Hintergrund der reduzierten Handlungsmöglichkeiten aufgrund des US-amerikanischen Isolationismus und der innenpolitischen Situation. Eine diploma-

45 Fabián Herrera León: *Proceso de integración de México en la Sociedad de Naciones (1919–1931)*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Historia. Morelia 2002.

46 Ein Beispiel einer lateinamerikanischen Diplomatiegeschichte, in welcher der Völkerbundpolitik verhältnismäßig viele Seiten gewidmet werden, ist José Honório Rodrigues/Ricardo A. S. Seitenfus: *Uma História Diplomática do Brasil (1531–1945)*. Rio de Janeiro 1995, v. a. S. 268–346.

47 Vgl. beispielsweise Arturo García Dalazar: *Historia Diplomática del Perú*. Bd. I. Lima 1930; Raimundo Rivas: *Historia diplomática de Colombia (1810–1934)*. Bogotá 1961; Antonio Salum-Flecha: *Historia diplomática del Paraguay de 1869 a 1938*. Asunción 1983.

48 Lorenzo Meyer: *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. México 1991; Amado Luiz Cervo/Clodoaldo Bueno: *História da política exterior do Brasil*. São Paulo 1992.

tiegeschichtliche Debatte über den Untersuchungszeitraum unter Einbeziehung der Völkerbundpolitik gibt es in keinem Land.

4) Aus der vierten Gruppe der Literatur ragen zwei Studien heraus. Das 1952 gedruckte Werk des ab 1919 im Völkerbundsekretariat angestellten britischen Völkerbund-Insiders Francis P. Walters ist eine Gesamtschau aus der Sicht der Völkerbundbürokratie.⁴⁹ Der Autor würdigt die Verdienste der Genfer Organisation und lastet Misserfolge einzelnen Mitgliedern an. Wer sich mit der Völkerbundproblematik beschäftigt, wird immer mit diesem Standardwerk, das auch in einer spanischen Übersetzung zugänglich ist,⁵⁰ den leichtesten Einstieg schaffen. Walters untergliedert seinen Text in die Zeitabschnitte 1921–1923 (Anfänge und Jahre des Wachstums), 1924–1931 (Jahre der Stabilität), 1932–1936 (Jahre der Konflikte) sowie 1936–1939 (Jahre des Niedergangs). Diese Periodisierung wird von den meisten Autoren übernommen. Von den 67 Kapiteln beschäftigen sich lediglich drei ausdrücklich mit Lateinamerika, was die eurozentrische Perspektive unterstreicht. In Kapitel 27 geht es um die 1926 erfolgte Zulassung Deutschlands und den gleichzeitigen Rückzug Brasiliens. Der von Außenminister Gustav Stresemann (1923–1929) ausgehandelte Einzug der Weimarer Republik in den Rat auf Kosten Brasiliens wird als unklug gewertet, da dadurch eine Verschiebung zulasten der kleineren Länder sowie außereuropäischer Regionen stattfand. Andererseits lässt der Autor anklingen, dass als Konsequenz aus diesem Fiasko der Weg für die längst fällige Ratsreform frei wurde. Andere Länder wie Argentinien, so Walters, hätten die von Brasilien hinterlassene Lücke würdevoll ausgefüllt.⁵¹ Im 33. Kapitel kommen die Auslegung der Monroe-Doktrin und die Klärung des Verhältnisses zu den Amerikanischen Konferenzen zur Sprache.⁵² Das Thema des 43. Kapitels ist der Chaco-Krieg und der Leticia-Konflikt. Der Textumfang ist deutlich geringer als derjenige über die Invasion in der Mandschurei und das italienische Eingreifen in Abessinien. Hervorgehoben werden die Anstrengungen des Völkerbundes für eine völkerrechtskonforme Friedenssicherung. Die Einflussmöglichkeiten Lateinamerikas in der Weltpolitik schätzt Walters als gering ein. Gleichzeitig betrachtet er die „Neue Welt“ als einen für das Weltgeschehen untergeordneten Konfliktherd. Diese Meinung wird auch in den übrigen Überblicksdarstellungen zum Völkerbund vertreten. Sie sind zumeist aus einer britischen, französischen, deutschen oder US-amerikanischen Perspektive verfasst, benutzen Quellen aus dem Völkerbundarchiv nicht und streifen lateinamerikanische Themen – wenn überhaupt – nur am Rande.⁵³ Auch Zara Steiners umfangreiche Dar-

49 Francis P. Walters: *A History of the League of Nations*. 2 Bde. London/New York/Toronto 1952.

50 Francis P. Walters: *Historia de la Sociedad de Naciones*. Madrid 1971.

51 Walters: *A History*, Bd. I, S. 324 f.

52 Warum Spanien und Lateinamerika im selben Kapitel behandelt werden, ist nicht ersichtlich.

53 Byron Dexter: *The Years of Opportunity: The League of Nations, 1920–1926*. New York 1967; Elmer Bendiner: *A Time for Angels. The Tragicomic History of the League of Nations*. New York 1975; Gary B. Ostrower: *The League of Nations from 1919 to 1929*. Garden City Park 1996; George J. Gill: *The League of Nations from 1929 to 1946*. Garden City Park 1996; Ruth H. Henig: *The League of Nations*. Edinburgh 1973; George Scott: *The Rise and*

stellung der europäischen internationalen Geschichte nach dem Ersten Weltkrieg, in welcher der Völkerbund eine zentrale Rolle spielt, geht überhaupt nicht auf die Rolle Lateinamerikas ein. Die Autorin begnügt sich mit dem Hinweis, es habe sich um eine „Eurocentric institution“ gehandelt.⁵⁴

Was die Bedeutung Lateinamerikas für den Völkerbund anbelangt, vermittelt James Barros' *Office Without Power*, eine personenzentrierte Studie über Eric Drummond, ein anderes Bild. Barros bringt zahlreiche Quellenbelege dafür, dass sich der erste Generalsekretär aufgrund des Auftrages des Völkerbundes ausgiebig mit Lateinamerika beschäftigte. Drummond sei sich von Anfang an im Klaren darüber gewesen, dass eine „Weltorganisation“ nur mit der aktiven Beteiligung mittel- und südamerikanischer Staaten funktionieren konnte. Anders gewendet: Waren die lateinamerikanischen Staaten zwar schwach, so wurden sie doch als Verstärkung für den Völkerbund und damit für den Weltfrieden betrachtet. Drummond machte dafür nicht nur numerische, sondern auch funktionale Gründe geltend. Er verwies auf die ausgleichende Rolle, die Delegierte dieser Region in europäischen Angelegenheiten spielen konnten. Hinsichtlich inneramerikanischer Konfliktregelungen wandte er sich gegen eine Teilautonomie, wie sie der chilenische Botschafter in London, Agustín Edwards, zeitweise ins Auge fasste. Drummond hatte jedoch, Barros zufolge, ein offenes Ohr für die lateinamerikanischen Forderungen nach einer besseren Repräsentation in den Organen des Völkerbundes. Beispielsweise schlug er dem Rat vor, untergeordnete Subkomitees mit starker lateinamerikanischer Repräsentation zu bilden. Er versuchte damit, für den Völkerbund weltweit die oberste Konfliktregelungskompetenz zu retten.⁵⁵ Schließlich betont Barros, dass der Internationalist Drummond den Passus in der Satzung über die Monroe-Doktrin als großes Hindernis für die Entfaltung einer weltweiten Wirkung des Völkerbundes betrachtete.⁵⁶

5) Eine weitere Gruppe von Texten untersucht den Völkerbund aus der Sicht der Großmächte. Aus dieser Perspektive sind einzelne lateinamerikanische Republiken oder die Großregion lediglich von sekundärer Bedeutung. Es geht hierbei vor allem um die Rolle, die den lateinamerikanischen Staaten in der Völkerbundsatzung zugewiesen wurde, und um die Repräsentation Lateinamerikas im Rat. Die klassische Untersuchung von George Egerton über die Gründung des Völkerbundes verweist auf britische Bedenken hinsichtlich einer gleichberechtigten lateinamerikanischen Beteiligung. Auf die Haltung der Regierungen dieser Großre-

Fall of the League of Nations. London 1973; F. S. Northedge: The League of Nations – its life and times 1920–1946. Leicester 1986; Pierre Gerbert u. a.: Société des Nations et Organisation des Nations-Unis. Paris 1973; Alfred Pfeil: Der Völkerbund. Literaturbericht und kritische Darstellung seiner Geschichte. [= Erträge der Forschung, Bd. 58], Darmstadt 1976.

54 Zara Steiner: *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*. Oxford 2007, S. 350.

55 James Barros: *Office Without Power. Secretary-General Sir Eric Drummond 1919–1933*. Oxford 1979, S. 210–214.

56 Ebenda, S. 215–218.

gion wird jedoch nicht eingegangen.⁵⁷ Elmer Bendiner beschäftigt sich ebenfalls mit der Entstehungsgeschichte des Völkerbundes, wobei er die Rolle der Wilson-Administration hervorhebt. Seine Ausführungen über die Einfügung der Monroe-Doktrin in die Völkerbundsatzung verweisen auf unterschiedliche Positionen Frankreichs und Großbritanniens.⁵⁸ Die Ratsreformdebatte und die Ratsreformkrise bis zum deutschen Ein- und dem brasilianischen Austritt im Jahr 1926, ein zentrales Thema dieser Arbeit, behandeln David Carlton und Katharina Sophie Erdmenger.⁵⁹ Carlton stellt die Sicht des *Foreign Office* dar, Erdmenger gibt einen Einblick in das Denken britischer Sekretariatsbeamter. Die Standpunkte mittelamerikanischer und südamerikanischer Regierungen sowie die besondere Haltung Brasiliens werden nur am Rande herausgearbeitet. Die vier entscheidenden Studien über die französische Völkerbundpolitik behandeln die Haltung Frankreichs zu den lateinamerikanischen Mitgliedern nicht eingehend.⁶⁰ Immerhin ist aber Christa Haas' Untersuchung zur Bestimmung der französischen Position in der Ratsreformdebatte, die sich von brasilianischen Vorstellungen deutlich unterscheidet, hilfreich.⁶¹ Die Haltung des deutschen Auswärtigen Amtes bis zum erfolgreichen Einzug in den Rat wird von Stefan Rinke auf der Basis des im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes aufbewahrten Quellenmaterials nachgezeichnet.⁶² Auch das Standardwerk von Christoph M. Kimmich „Germany and the League of Nations“ thematisiert die durch Stresemanns harte Linie verursachte Verstimmung bei anderen Völkerbundmitgliedern; aufgrund seiner Fixierung auf Deutschland behandelt er aber die Folgen für Brasilien nur am Rande.⁶³

6) Eine besondere Gruppe innerhalb der Literatur bildet das wissenschaftliche Schrifttum über den Krieg zwischen Paraguay und Bolivien (1932–1935). Es ist das einzige lateinamerikanische Thema in Verbindung mit dem Völkerbund, das eine vielfältige Literatur hervorgebracht hat. An dieser Stelle soll lediglich auf die Themenschwerpunkte hingewiesen werden: Die Untersuchungen beschäftigen sich mit den Konfliktursachen und der Eskalation⁶⁴ der militärischen Dimension,⁶⁵

57 George Egerton: *Great Britain and the Creation of the League of Nations. Strategy, Politics, and International Organization*. Chapel Hill 1978.

58 Elmer Bendiner: *A Time for Angels: The Tragicomic History of the League of Nations*. New York 1975, v. a. S. 111–113.

59 David Carlton: *Great Britain and the League Council Crisis of 1926*. In: *The Historical Journal*, Bd. 11, 1998, S. 354–364; Katharina Sophie Erdmenger: *Diener zweier Herren? Briten im Sekretariat des Völkerbundes 1919–1933*. Baden-Baden 1998, S. 458–464.

60 Marie-Renée Mouton: *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920–1924)*. Bern 1995; John L. Hogge II: *Arbitrage, Sécurité, Désarmement. French Security and the League of Nations, 1920–1925*. Ann Arbor 1996; Christa Haas: *Die französische Völkerbundpolitik 1917–1926*. Dortmund 1996; Christine Manigand: *Les Français au service de la Société des Nations*. Bern 2003.

61 Haas: *Die französische Völkerbundpolitik*, S. 189–225.

62 Stefan Rinke: „Der letzte freie Kontinent“: *Deutsche Lateinamerikapolitik im Zeichen transnationaler Beziehungen, 1918–1933*. Bd. I. Stuttgart 1996, S. 176–180, 198–209.

63 Christoph M. Kimmich: *Germany and the League of Nations*. Chicago 1976, v. a. S. 78–91.

64 Michael Herzig: *Der Chaco-Krieg zwischen Bolivien und Paraguay 1932–1935*. [= *Hispano-Americana*, Bd. 12]. Frankfurt a. M. 1996.

den diplomatischen Aktivitäten aus der bolivianischen Perspektive,⁶⁶ den Bemühungen zur Beilegung des Streites seitens der USA⁶⁷ und des Völkerbundes⁶⁸ sowie der Rolle des Internationalen Roten Kreuzes.⁶⁹ Eine Studie über die Funktion des Völkerbundes in diesem Konflikt, die das Genfer Archivmaterial berücksichtigt, hat bislang lediglich Fabián Herrera unternommen. Dieser Text, der sich auch mit dem Leticia-Krieg (1932–1933) beschäftigt, beschränkt sich allerdings auf die Darstellung der mexikanischen Position.⁷⁰

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Forschung über Lateinamerika und den Völkerbund mittlerweile auf eine Reihe von Untersuchungen zurückgreifen kann, die wesentliche Teilbereiche abdecken. Sie zeigen, dass die Bedeutung des Völkerbundes für lateinamerikanische Staaten nicht zu unterschätzen ist. Aber eine kritische Aufarbeitung der Rolle des Völkerbundes als Referenzpunkt der Außenbeziehungen der Länder Lateinamerikas steht noch aus. In diesem Zusammenhang fällt vor allem auf, dass bisher die Rolle des Völkerbundes zur Findung und Verfestigung eigener außenpolitischer Positionen, als Bezugsrahmen zur Formulierung und Gestaltung internationaler Politik in lateinamerikanischen Konflikten sowie als Druckmittel für die angestrebte Kooperation in den interamerikanischen Beziehungen nicht ausreichend erfasst wurde. Die Sicht der Entscheidungsträger der einzelnen Staaten bezüglich des Völkerbundes divergierte zum Teil stark; aber es gab auch verbindende, kulturelle Elemente („schwache Staaten“), welche Lateinamerika als großregionale Staatengemeinschaft in der „Weltorganisation“ erscheinen ließen. Dieser Aspekt ist in der Literatur ebenfalls kaum

- 65 David H. Zook, Jr.: *The Conduct of the Chaco War*. New Haven 1960; Bruce W. Farcau: *The Chaco War. Bolivia and Paraguay, 1932–1935*. Westport 1996; Dan Hagedorn/Antonio L. Sapienza: *Aircraft of the Chaco War, 1928–1935*. Atglen, PA 1997; Adrian J. English: *The Green Hell. A Concise History of the Chaco War between Bolivia and Paraguay, 1932–35*. Stroud, Gloucestershire 2007.
- 66 Miguel Mercado Moreira: *Historia diplomática de la Guerra del Chaco*. La Paz 1966; Roberto Querejazu Calvo: *Masamaclay. Historia política, diplomática y militar de la Guerra del Chaco*. La Paz⁵1992.
- 67 William R. Garner: *The Chaco Dispute. A Study of Prestige Diplomacy*. Washington, D.C. 1966; Bryce Wood: *The United States and Latin American Wars 1932–1942*. New York/London 1966, S. 19–251; Leslie B. Rout, Jr.: *Politics of the Chaco Peace Conference 1935–1939*. Austin/London 1970; Herzig: *Der Chaco-Krieg*.
- 68 Herzig: *Der Chaco-Krieg*; Fabián Herrera: *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco y el Conflicto de Leticia 1932–1935*. México, D.F. 2009.
- 69 Walther L. Bernecker/ Florian B. Meister (Hrsg.): *Der Kampf um die „Grüne Hölle“*. Quellen und Materialien zum Chaco-Krieg (1932–1935). Zürich 1993.
- 70 Herrera: *La política mexicana. Der Erkenntnisgewinn aus den Arbeiten von Arturo Rahi ist minimal*. Dem Autor geht es lediglich darum, die alte Polemik gegen den liberalen paraguayischen Präsidenten, Eusebio Ayala (1932–1936), fortzusetzen und die Bemühungen des Völkerbundes zur Konfliktbeilegung als Verrat an den nationalen Interessen Paraguays zu diskreditieren. Arturo Rahi: *La Liga de las Naciones en el Chaco Boreal y testimonios de guerra del delegado francés Paul Daumas*. Asunción 2007; ders.: *El armisticio de Campo Vía: la traición silenciada de las guerras del Chaco*. Asunción 2006.

in den Blick genommen worden.⁷¹ Hinsichtlich des den vorliegenden Studien zu Grunde gelegten Quellenmaterials ist zu bemängeln, dass nur wenige Autoren das umfangreiche, in Zusammenhang mit dem Völkerbund verfasste Schrifttum gründlich ausgewertet haben. Außerdem stützen sich die auf Archivforschung beruhenden Arbeiten vorwiegend auf lateinamerikanische Quellen. Mit Ausnahme Wehrlis hat bisher niemand Dokumente des Genfer Archivs systematisch ausgewertet. Veröffentlichte und ungedruckte außenpolitische Quellen, etwa aus dem *Quai d'Orsay*, dem *Foreign Office*, dem Auswärtigen Amt oder dem Schweizerischen Bundesrat, sind im Hinblick auf das Verhältnis lateinamerikanischer Akteure zum Völkerbund übersehen worden. Zudem erstaunt, dass zu einigen bedeutenden Völkerbundländern, vor allen Dingen zu Chile, Uruguay und Kolumbien, noch keine archivgestützten Monographien vorliegen. Schließlich fällt auf, dass in die vorliegenden Untersuchungen öffentliche Debatten und Diskurse kaum einbezogen werden – auch hier liegt ein großes Desideratum vor. Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Grundannahmen, welche die Ergebnisse über den Forschungsgegenstand entscheidend vorstrukturieren. Diese werden zumeist nicht offengelegt und lassen sich somit nur indirekt erschließen. Wie Ursula Lehmkuhl mit Recht beklagt, ist „Theorie- und Methodenabstinenz“ in der Diplomatiegeschichte noch immer häufig; befriedigend ist dies aber nicht.⁷² Bevor daher auf den Aufbau der Arbeit und die verwendeten Quellen eingegangen wird, sollen kurz theoretische Ansätze vorgestellt werden, die dazu beitragen, den gewählten Gegenstand dieser Arbeit zu erschließen.

ANSÄTZE ZUR INTERPRETATION DER POSITION LATEINAMERIKAS ZUM VÖLKERBUND

Elemente von vier Theorien, die jeweils in einer bestimmten Phase des zwanzigsten Jahrhunderts in den wissenschaftlichen Debatten über internationale Politik eine Rolle gespielt haben, sind hilfreich zur Beschreibung und Erklärung der Perspektiven, der Interessen und des Handelns lateinamerikanischer Akteure im Völkerbund: der idealistische, der realistische/neorealistische, der *dependencia*- und der konstruktivistische Ansatz.

71 Diese Sichtweise wird vor allem von den Kulturwissenschaften und den *Area Studies* favorisiert. Sie betrachtet unterschiedliche Weltregionen und Kulturen als gleichwertig. Ein Vorzug besteht darin, dass monolithische Nivellierungen vermieden und dezentrale Entwicklungen angemessen berücksichtigt werden. Dieser Ansatz lädt zu Vergleichen, also zur Untersuchung von Similarität und Alterität zwischen den Weltregionen ein. Vgl. das Plädoyer von Jeremy Adelman für „lateinamerikanische Geschichte“ als Teil der „Weltgeschichte“. Jeremy Adelman: *Latin American and World Histories: Old and New Approaches to the Pluribus and the Unum*. In: HAHR, Bd. 84, H. 3, 2004, S. 399–409.

72 Ursula Lehmkuhl: *Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte: Theoretische Ansätze und empirische Forschung zwischen Historischer Kulturwissenschaft und Soziologischem Institutionalismus*. In: GG, Bd. 27, H. 3, 2001, S. 400.

Der idealistische Ansatz, der sich in den 1920er Jahren als dominante Richtung in Forschung und Lehre der internationalen Beziehungen etablierte, ist ohne die zerstörerische Wirkung des Ersten Weltkrieges schwer nachzuvollziehen. Der Hauptzweck bestand darin, die wissenschaftlichen Grundlagen für Konzeptionen zur Vermeidung ähnlicher Katastrophen zu schaffen.⁷³ Herausragende Wissenschaftler, die mit dem Idealismus in Verbindung gebracht werden, sind Arnold Toynbee, Alfred Zimmern, Norman Angell und William E. Rappard.⁷⁴ In zahlreichen Monographien und Aufsätzen liefern sie die theoretische Begründung für das Frieden stiftende Potenzial eines Kooperationsmechanismus wie des Völkerbundes.

Idealisten gehen davon aus, dass Prozesse der Entscheidungsfindung, wie sie das institutionelle Gerüst des Völkerbundes vorsah, zur Domestizierung der reinen Machtpolitik beitragen. Der Wettbewerb zwischen Nationalstaaten könne durch konsensuale, öffentlich getroffene und universal gültige Entscheidungen gemildert werden. Voraussetzung sei, dass sich die Entscheidungsträger – einem ethischen Plan folgend – gemeinsam für Konfliktprävention und -beilegung einsetzen.⁷⁵ Solche Staatenvereinigungen kann man nach Karl W. Deutsch als „pluralistische Sicherheitsgemeinschaften“ bezeichnen, welche die nationale Souveränität und die Nichtintervention ermöglichen sollen.⁷⁶ Der Weltfrieden soll durch die Internationalisierung des Rechtes gefördert werden.

Aus lateinamerikanischer Sicht ist festzuhalten, dass idealistisches Denken Entwürfe subregionaler, lateinamerikanischer und kontinentaler Sicherheitsbünd-

73 Edward Hallett Carr: *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations*. New York 1999 [Erstauflage 1939], S. 7.

74 Toynbee versuchte zu beweisen, dass die uneingeschränkte Souveränität der Staaten als Prinzip der Gestaltung internationaler Politik den globalen Prozess der Zivilisation beeinträchtigt. Angell vertrat die Meinung, dass Machtpolitik durch den erreichten Stand der internationalen Verflechtung obsolet geworden sei. Er setzte sich für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen des Handels auf Globalebene sowie für ein System kollektiver Sicherheit ein. Er appellierte an die Presse, sich nicht von nationalen Stimmungen leiten zu lassen, sondern verantwortungsvoll zu informieren. Ähnlich argumentierte Rappard, der die Schweiz bei den Pariser Friedensverhandlungen vertrat und später als Mitglied der Permanenten Mandatskommission des Völkerbundes fungierte. Zimmern, der im Dienst der britischen Regierung bei den Pariser Friedensverhandlungen praktische Erfahrungen in internationaler Politik gesammelt hatte, reflektierte auch die Mängel der Nachkriegsordnung. Er wies auf institutionelle Schwächen des Völkerbundes und das weiter bestehende Machtstreben und interessengeleitete Denken der politischen Akteure hin. Zu Toynbee und Zimmern, Kathleen Burk: *Britische Traditionen internationaler Geschichtsschreibung*. In: Wilfried Loth/Jürgen Osterhammel (Hrsg.): *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*. München 2000, S. 51–53. Zu Angell, Louis Bisceglia: *Norman Angell and Liberal Internationalism in Britain, 1931–1935*. New York/London 1982. Zu Rappard, Ania Peter: *William E. Rappard und der Völkerbund. Ein Schweizer Pionier der internationalen Verständigung*. Bern/Frankfurt a. M. 1973.

75 Vgl. etwa Reinhard Meyers: *Idealistische Schule*. In: Andreas Boeckh (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. [= *Lexikon der Politik*, hrsg. von Dieter Nohlen, Bd. VI]. München 1993, S. 200–204.

76 Karl W. Deutsch: *Die Analyse internationaler Beziehungen. Konzeptionen und Probleme der Friedensforschung*. Frankfurt a. M. 1968, S. 272–289, v. a. 287 f.

nisse inspirierte. Lateinamerikanische Juristen und Politiker hatten sich seit langem für die Konfliktprävention und -vermittlung sowie internationale Schiedsgerichte stark gemacht, um die beiden großen Bedrohungen des Friedens, den Interventionismus der USA (und lange Zeit auch europäischer Staaten) sowie den Streit zwischen Nachbarn um Grenzen, zu eliminieren. Obwohl diese Friedensideen und -bemühungen nicht von der Hand zu weisen sind, belegen zahlreiche eskalierende Konflikte zwischen lateinamerikanischen Nachbarstaaten, dass Eliten in der Praxis nicht immer nach idealistischen Maximen handelten. Erst in den Grenzkriegen zwischen Kolumbien und Peru sowie zwischen Bolivien und Paraguay übernahm die Genfer Organisation – nach langem Zögern – auf Wunsch lateinamerikanischer Repräsentanten eine Vermittlerrolle, die zur Konfliktbeendigung beitrug.⁷⁷

Idealistisch geprägte Autoren nennen zwei Gründe für das Versagen des Völkerbundes: Einerseits war es den europäischen Großmächten bereits bei der Ausarbeitung der Zweckbestimmung, des institutionellen Gefüges und der Verfahrensregeln gelungen, ihre Partikularinteressen so zu verankern, dass der Gedanke der kollektiven Sicherheit untergraben wurde. Andererseits waren ihr Einsatz für die Einbindung möglichst aller souveränen Staaten in das globale Sicherheitsbündnis sowie ihre Bereitschaft, sich an die Spielregeln zu halten, gering. Anlässlich des Eindringens Japans in China ab 1931 und des italienischen Überfalls auf Äthiopien im Jahr 1935 scheiterte die „Weltorganisation“ auf der ganzen Linie. Nicht weniger groß waren die Enttäuschungen aus lateinamerikanischer Sicht: Nichts geschah, als 1920 Peru und Bolivien die Vermittlung des Völkerbundes im Tacna-Arica-Konflikt erbaten. Auch bei den 1921 eskalierten Auseinandersetzungen um die Grenzziehungen zwischen Costa Rica und Panama stellte sich die Genfer Organisation taub. Der Völkerbund zeigte wiederum keine Reaktion anlässlich der militärischen Intervention der USA in Nicaragua im Jahr 1926. Der idealistische Ansatz ist daher zwar hilfreich für das Verstehen von Diskussionen über internationale Politik im Lateinamerika der 1920er Jahre; aber er steht auch für eine Form des Denkens, welches das Fundament einer Institution der Friedenssicherung begründete, die ihrer Zielsetzung nicht gerecht wurde. Die Hoffnung, dass internationale Kooperation Vorteile für alle Beteiligten bringe, zerbrach sich schnell. Die nachhaltige Institutionalisierung der kooperativen Friedenssicherung setzte Einigkeit in Bezug auf die Probleme sowie die Regeln und Normen zu deren Lösung voraus. Die Interessengegensätze und Ressourcenunterschiede der souveränen Staatenakteure sollten dadurch nicht beeinträchtigt werden.⁷⁸

Vor dem Hintergrund der mangelnden empirischen Evidenz für die grundsätzliche Bereitschaft der Entscheidungsträger, zu Gunsten des globalen Friedens und der Weltgesellschaft (und nicht persönlicher, schichtenbedingter oder nationaler

77 Ebenfalls erfolgreich war das Instrumentarium des Völkerbundes beim Wilna-Konflikt (1920), beim Korfu-Konflikt (1923) und beim Mosul-Konflikt (1924/25).

78 Zur Institutionalisierung internationaler Kooperationsmechanismen aus theoretischer und empirischer Sicht, Franz Urban Pappi u.a. (Hrsg.): Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen. Frankfurt/New York 2004.

Interessen) zu handeln, häuften sich ab der zweiten Hälfte der 1930er Jahre die Stimmen, die dem idealistischen Paradigma die Gültigkeit absprachen und für eine realistische Sicht plädierten. Die Vertreter dieser Richtung betrachteten den idealistischen Ansatz als Utopismus, der wenig aussagekräftig über die tatsächlichen Bewegungskräfte der internationalen Politik war. Der realistische/neorealistische Ansatz geht davon aus, dass internationale Politik letztlich nicht durch Kooperation von, sondern durch Konkurrenz zwischen Staaten strukturiert wird.⁷⁹ Dieser Wettbewerb lässt sich Hans J. Morgenthau, dem dezidiertesten Vertreter des Realismus zufolge, aufgrund der zentralen Kategorie der Macht, in der sich jegliches „nationale Interesse“ manifestiert, entschlüsseln. Denn: „All politics, domestic and international, reveals three basic patterns, that is to say, all political phenomena can be reduced to one of three basic types. A political policy seeks either to keep power, to increase power, or to demonstrate power.“⁸⁰ Die Souveränität der Staaten ist letztlich in Relation zu ihrer Macht zu beurteilen. Die Grundlage der Macht bildet dabei die Summe von geographischen Faktoren, natürlichen Ressourcen, industrieller Kapazität, militärischem Potenzial, Bevölkerung, „Nationalcharakter“, „nationaler Moral“, Qualität der Diplomatie und Befähigung der Regierung.⁸¹ Machtstreben („Imperialismus“) oder Machterhaltung („Status quo“) sind die Grundprinzipien der internationalen Politik; Positionsverschiebungen einzelner Staaten, veränderte Machtkonstellationen und Strukturwandel sind jedoch unausweichlich. Die Unterwerfung der Nationalstaaten unter übergeordnete Instanzen wird als unerträgliche Souveränitätsbeschränkung betrachtet.⁸²

Nach diesen Prämissen war der Völkerbund eine Ansammlung von Staaten mit hierarchischer Hackordnung. Da innerhalb dieser Organisation die gleichen Machtbedingungen wie außerhalb galten, war für Morgenthau die Aufspaltung in eine an der Erhaltung des Status quo der Machtverteilung interessierte Fraktion und in eine revisionistisch orientierte Gruppe der Völkerbundgegner (Italien, Deutschland, Japan) unvermeidbar.⁸³ Kurzum, der Misserfolg der „Weltorganisation“ war nach diesem Denken aufgrund falscher Grundannahmen über das Zusammenspiel von Staaten in der internationalen Arena vorprogrammiert. Das rei-

79 Michael Zürn: Neorealistic and Realistic School. In: Boeckh (Hrsg.): Internationale Beziehungen, S. 309–322; James E. Dougherty/Robert L. Pfaltzgraff, Jr.: Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey. New York 2001, S. 63–103.

80 Hans J. Morgenthau: *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York 1948, S. 21.

81 Ebenda, S. 80–108.

82 Die Bezeichnungen Machtkonstellation und -struktur gehören nicht zum Vokabular Morgenthaus, sondern entstammen den neorealistischen Weiterentwicklungen Gottfried-Karl Kindermanns und Kenneth Waltz'. Siehe Dougherty/Pfaltzgraff (Hrsg.): *Contending Theories*, S. 80–88; Zürn: *Neorealistic and realistic school*, S. 313–315.

83 Morgenthau: *Politics among Nations*, S. 368–378. Zu den Revisionisten müssten auch nationale Bewegungen gezählt werden, die in den Versailler Verträgen leer ausgegangen waren, d. h. denen keine Staatlichkeit gegeben wurde. Diese Perspektive „von unten“ interessiert allerdings Morgenthau nicht, der fälschlicherweise von einer Kongruenz von Nation und Staat ausgeht.

bungslose Funktionieren des Völkerbundes hätte die umfassende, weltweite Akzeptanz seiner Grundsätze durch die Staatsmänner und Politiker vorausgesetzt. Dies war, wie man weiß, nicht der Fall.

Unter realistischen Prämissen erklärt sich das Auftreten der lateinamerikanischen Repräsentanten im Völkerbund weitgehend aus dem interessen geleiteten Handeln der starken Nationalstaaten. Tatsächlich gelangten Delegierte aus Lateinamerika schnell zur Einsicht, dass Machtpolitik und Machtkalkül vor dem Völkerbund nicht Halt machten; dies schwächte die Durchsetzung ihrer eigenen Anliegen. Außerdem mussten lateinamerikanische Politiker und Intellektuelle zur Kenntnis nehmen, dass die bloße Existenz des Völkerbundes das US-amerikanische Streben nach hegemonialer Macht keineswegs eindämmte. Auch wurde das zwischenstaatliche Konfliktpotenzial (Grenzkonflikte) keinesfalls aus dem Weg geräumt. Das musste die Realisten in ihren Grundannahmen bestärken. In Bezug auf Chile und Brasilien kann realistisch begründetes, subregionales Prestige- und Vormachtstreben sogar als eine der Konfliktquellen nachgewiesen werden. Doch darf auch nicht übersehen werden, dass sich im Völkerbund Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit ergaben – sei es auch nur dadurch, dass die eigenen Interessen mit denjenigen der Großmächte abgestimmt wurden. Dadurch konnte auch die eigene Position gestärkt werden. Insgesamt hat die realistische/neorealistische Position erhebliche Schwierigkeiten, das Handeln der Delegierten und Repräsentanten schwacher Staaten als eigenständige Akteure in den Blick zu nehmen und zu erklären.

Die dritte Richtung, die *dependencia*-Schule, entstand erst Mitte der 1960er Jahre aufgrund des Unbehagens gegenüber der damaligen Dominanz der realistischen Sichtweise, die kleine und schwache Staaten als Restmenge der internationalen Politik betrachtet und folglich kaum berücksichtigt. Die Vertreter der *dependencia*-Perspektive rücken das asymmetrische Verhältnis zwischen „Metropolen“ und „Peripherien“ ins Zentrum ihrer Analyse.⁸⁴ Im Unterschied zur realistischen/neorealistischen Schule begnügen sie sich nicht mit der Untersuchung der Außenbeziehungen von Einzelstaaten und Machtkonstellationen, sondern berücksichtigen globale Verflechtungen, wobei der Fokus auf der internationalen Wirtschaftsstruktur liegt. Im Zentrum ihrer Forschungen steht die Offenlegung von Abhängigkeitsstrukturen.

Nach einer Studie von Jeanne A. K. Hey können dependente Staaten nach folgenden außenpolitischen Mustern handeln:⁸⁵ Erstens erachten es viele Regierungen als unausweichlich, die interessenbedingten Wünsche der Hegemonialmächte zu erfüllen (*compliance*), auch wenn dies gegen die nationalen Interessen verstößt,

84 Alberto van Klaveren: The Analysis of Latin American Foreign Policies: Theoretical Perspectives. In: Heraldo Muñoz/Joseph S. Tulchin (Hrsg.): Latin American Nations in World Politics. Boulder/London 1984, S. 7–9. Einen Überblick über Grundannahmen, Erklärungsreichweite, Politiken und Kritik des Dependenzansatzes geben Walther L. Bernecker/Thomas Fischer: Rise and Decline of Latin American Dependency Theory. In: Itinerario, Bd. 22, H. 4, 1998, S. 25–43.

85 Vgl. zur folgenden Unterscheidung, mit Literaturhinweisen, Jeanne A. K. Hey: Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador in the 1980s. Athens 1995, S. 8–16.

da sie sonst mit militärischen und wirtschaftlichen Pressionen zu rechnen haben. Eine zweite Möglichkeit besteht Hey zufolge in der bewussten und durch eigene Überzeugung herbeigeführten Abstimmung der Außenpolitik mit derjenigen der Zentren (*consensus*). Es komme eher selten vor, dass dadurch auch die Gesamtentwicklung des abhängigen Staates profitiere. Kooperation, so die Autorin, nütze zumeist einer zahlenmäßig kleinen, aber reichen, häufig im Ausland ausgebildeten Gruppe, der es vor allem um die eigene Bereicherung und die Konsolidierung der Herrschaft gehe. Eine dritte Option ist nach Hey die Formulierung einer nicht auf die Interessen der „Metropolen“, sondern auf die nationalen Prioritäten ausgerichteten Politik (*counterdependence*). Im Unterschied zu den beiden vorangegangenen Varianten wird der Weg des geringsten Widerstandes verlassen und die Hegemonialmacht, in unserem Falle die USA, durch ein häufig auch theoretisch begründetes Gegenprojekt herausgefordert. Die Akteure, die sich für diese Variante entscheiden, entstammen meist nicht der traditionellen Oberschicht, sondern der Mittelklasse. Sie gehen das Risiko ein, an internationalen Kontextbedingungen und dem Druck externer Kräfte zu scheitern. Als erfolgreich erweisen sich *counterdependence*-Politiken dann, wenn die Abhängigkeit verringert wird und zugleich Entwicklungsfortschritte zu verzeichnen sind. Schließlich weist die Autorin noch auf Motive für die Gestaltung der Außenpolitik dependenter Staaten hin, die sich allerdings nicht unmittelbar aus der Dependenztheorie ableiten lassen. Zum einen sind hier herausragende politische Figuren zu erwähnen, welche die Außenpolitik aufgrund der relativ schwachen politischen Institutionen persönlich zu prägen vermögen (*leader preferences*). Zum anderen ist die Rücksichtnahme politischer Führer auf innenpolitische Konstellationen zu nennen (*domestic politics*), die in bestimmten Situationen eine wichtige Rolle spielen können.

Der unbestreitbare Wert der *dependencia*-Theorie besteht darin, auf die strukturell bedingte ökonomische und militärische Begrenzung des außenpolitischen Handlungsfundus lateinamerikanischer Staaten aufmerksam gemacht zu haben. Wie im realistischen Ansatz gehen Dependenzvertreter davon aus, dass der Beitritt zum und die Form der Mitwirkung in multilateralen Gebilden der Analyse der jeweiligen Position im internationalen System entsprach. Sie insistieren außerdem, dass das Machtgefälle zwischen starken und schwachen Staaten auch dort zum Ausdruck kommt.⁸⁶ Vor dem Hintergrund des Abhängigkeitsverhältnisses zu den USA und anderen Märkten ist zu prüfen, welche Funktion die Genfer Organisation jeweils für die lateinamerikanischen Regierungen einnahm. Von der nahezu uneingeschränkten Befürwortung der Regierung Baltasar Brum in Uruguay bis zur Verweigerungspolitik des argentinischen Präsidenten Yrigoyen war ein breites Spektrum an Positionen festzustellen. Diese beiden Fälle deuten aber auch an, dass politische Führer und das Umfeld, in dem sie sich bewegten, eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Implementierung außenpolitischer Konzeptionen spielten. Mit anderen Worten, die (ökonomischen) Abhängigkeitsverhältnisse er-

86 Heraldo Muñoz: El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes. In: Estudios Internacionales, Bd. 20, Nr. 80, 1987, S. 408–417.

klären nicht hinreichend, für welche außenpolitische Option sich Entscheidungsträger in schwachen Staaten jeweils entscheiden.

Ab den 1980er Jahren wurden strukturalistische Deutungen internationaler Politik durch konstruktivistische Konzepte ergänzt.⁸⁷ Danach bedingen sich Strukturen und Akteure gegenseitig. Nationale Interessen, internationale Institutionen und internationale Politik werden nicht als im Grunde genommen überall gleich vorausgesetzt, sondern vielmehr auch als Ergebnis von sozialen Konstruktionsprozessen betrachtet. Dabei werden „Ideen“, „Diskurse“, „Kommunikationsgemeinschaften“ und „Identitäten“ vermehrt zur Erklärung von außenpolitischen Perzeptionen, Leitlinien, Interessen und Handlungsweisen herangezogen.⁸⁸ So gesehen ist politisches Handeln kommunikatives Handeln.⁸⁹ Als hilfreiches Instrumentarium stellt sich in diesem Zusammenhang die Diskursanalyse heraus. Sie geht davon aus, dass zu einem gegebenen Zeitpunkt sowie in einem bestimmten Kontext nur eine beschränkte Anzahl Aussagen möglich und sinnvoll ist. Vertreter dieser Richtung versuchen, Aussagesfelder freizulegen, ihren Bedeutungsgehalt zu erschließen und die Regeln des Sagbaren aufzudecken, wobei Machtverhältnisse und soziale Bedingtheit als Erklärungsfaktoren berücksichtigt werden.⁹⁰ Da die Meinungen über den Völkerbund von Anbeginn auseinander gingen, was sich in einer äußerst intensiven Debatte niederschlug, kann dieser Ansatz dazu beitragen, das Verständnis der internationalen Politik nach dem Ersten Weltkrieg aufzuheben. Die kollektive Sicherheitskonzeption forderte nicht nur Vertreter der idealistischen Denkrichtung zu zustimmenden und Anhänger der traditionellen Machtpolitik zu ablehnenden Stellungnahmen heraus, sondern regte durch ihre bloße Existenz Debatten über die Abläufe internationaler Politik, deren Inhalte sowie die Implementierung von Normen an.

Entwürfe kollektiver Sicherheit waren für das relativ kleine, publizistisch jedoch äußerst aktive Segment von gebildeten Männern aus den weißen oder mesti-

87 Die Vor- und Nachteile konstruktivistischer Ansätze zur Analyse internationaler Beziehungen werden von Emanuel Adler und Ted Hopf erörtert. Emanuel Adler: *Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*. In: *European Journal of International Relations*, Bd. 3, H. 3, 1997, S. 319-363; Ted Hopf: *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*. In: *International Security*, Bd. 23, H. 1, 1998, S. 171-200.

88 Eine der wichtigsten Publikationen ist der von Judith Goldstein/Robert O. Keohane herausgegebene Sammelband *„Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change“*. Ithaca/London 1993. Vgl. Auch Peter J. Katzenstein: *The National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York 1996; Lehmkuhl: *Diplomatiegeschichte*; Dennis Merrill: *Conceptualizing the Third World: Language, Theory, and Method*. In: *DH*, Bd. 26, H. 2, 2002, S. 317-324.

89 Vgl. hierzu, allerdings ohne Bezugnahme auf die Analyse internationaler Politik, Barbara Stollberg-Rilinger: *Einleitung: Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?* In: Dies. (Hrsg.): *Was heißt Kulturgeschichte des Politischen?* Berlin 2005, S. 9-26; Ute Frevert: *Neue Politikgeschichte: Konzepte und Herausforderungen*. In: Dies./Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.): *Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung*. Frankfurt a. M. 2005, S. 14-21.

90 Achim Landwehr: *Geschichte des Sagbaren. Einführung in die Historische Diskursanalyse*. Tübingen 2001, S. 91-102; Hans-Jürgen Goertz: *Unsichere Geschichte*. Stuttgart 2001, S. 53-82.

zischen lateinamerikanischen Oberschichten ein großes Thema. Nach den ernüchternden Erfahrungen lateinamerikanischer Delegierter anlässlich der Ausarbeitung der Völkerbundsatzung gaben sich die meisten Teilnehmer an der Diskussion über diese Institution keinen Illusionen über die globalen Machtverhältnisse und die Konzessionswilligkeit der Großmächte hin. Trotzdem eröffnete die Gründung der „Genfer Friedensorganisation“ eine Möglichkeit, Vorstellungen über die Gestaltung der Weltordnung zu artikulieren und die Rolle von schwachen Kleinstaaten und Mittelmächten zu erörtern. Lateinamerikaner lancierten den Begriff des „schwachen Staates“ als Kontrastfolie zur Vokabel „Großmacht“. An diese verbale Innovation anknüpfend, ließen sich spezifische, auf die Großregion bezogene Vorstellungen, Bedürfnisse und Forderungen, insbesondere die Respektierung der nationalen Souveränität und der politischen Unabhängigkeit, formulieren. Anders gewendet bedeutete dies den Versuch der durch Sprache vermittelten Bannung des (in letzter Konsequenz) militärischen Interventionismus und des zwischenstaatlichen Krieges. Lateinamerikanische Teilnehmer an diesem Diskurs versuchten, die Problemwahrnehmung für die spezifischen Bedürfnisse der Großregion zu schärfen, die Agenda der Völkerbundorgane zu beeinflussen und Entscheidungsprozesse in ihrem Sinne herbeizuführen. Hierzu forderten sie von Anfang an eine angemessene Repräsentation in den „europäisch“ dominierten Genfer Institutionen. Es ging darum, den Völkerbund als Handlungsrahmen zu optimieren, um die Souveränität der Schwachen (neu) auszuhandeln. Genf war eine Kontaktzone, ein Ort verdichteter Kommunikation, der Artikulation von Meinungen und des Ideentransfers. Hier trafen Vertreter verschiedener Weltteile zusammen, die in zunehmendem Maße ineinandergriffen.

Die lateinamerikanischen Diskussionsbeiträge knüpften an den nach der Unabhängigkeit geführten postkolonialen Souveränitätsdiskurs „junger Nationen“, d.h. wenig konsolidierter Nationalstaaten mit einer vielversprechenden Zukunft, an. Sie misstrauten dem unilateralen Narrativ der Monroe-Doktrin, das antikoloniale Manifestationen mit Deklarationen imperialer Größe der USA und Hegemonialansprüchen gegenüber Lateinamerika verknüpfte.⁹¹ Sie konstruierten oftmals ihre eigene Geschichte, indem sie Bezug auf das alte bolivarianische Konzept der doppelten Nation (Amerika und Einzelnationen) nahmen. Dieser Ansatz implizierte ein gemeinsames Sicherheitsbedürfnis ehemaliger iberischer Kolonien, das regionale Bündnisse begünstigte. Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang war, ob der Bestand an kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gemeinsamkeiten tragfähig genug war, um staatenübergreifende „Sicherheitsgemeinschaften“ zu bilden.⁹² Die schwelenden oder offen ausgebrochenen Grenzkonflikte, die unterschiedlichen Außenwirtschaftsbeziehungen und die keinesfalls einheitliche ethnische Zusammensetzung stellten diesen Zugang im politischen Alltag immer

91 Eine Studie über die verschiedenen literarischen und politischen Varianten der Monroe-Doktrin hat Gretchen Murphy in ihrer 2005 in Durham veröffentlichten Monographie „Hemispheric Imaginings: The Monroe Doctrine and Narratives of U.S. Empire“ vorgelegt.

92 Vgl. hierzu allgemein, Emanuel Adler: Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. In: Millennium: Journal of International Studies, Bd. 26, H. 2, 1997, S. 249–277.

wieder auf eine schwere Probe. Ähnlich verhielt es sich mit dem in den USA erfundenen Panamerikanismus, der von lateinamerikanischen Experten ebenfalls intensiv reflektiert wurde. Lateinamerikanische und kontinentale Konzepte konkurrierten mit dem universalen Zugang des Völkerbundes; diese regionalen Entwürfe waren aber mit der Idee des Völkerbundes nicht unvereinbar.

Die lateinamerikanische Diskussion dominierten Vertreter der akademischen Leitdisziplin Jurisprudenz. Völkerrechtsexperten produzierten ein beträchtliches Schrifttum, das internationale Einrichtungen als Stärkung der von den Großmächten bedrohten nationalstaatlichen Souveränität in der Großregion betrachtete.⁹³ Im Unterschied zur Politikwissenschaft und zur Diplomatiegeschichte war das als Teildisziplin der Jurisprudenz entstandene internationale Recht bereits fest an den Universitäten in den großen Städten verankert.⁹⁴ Aber auch Berufspolitiker, Karrierediplomaten und Publizisten schalteten sich in die öffentlichen Erörterungen ein und trugen zur Verklammerung von politischer Praxis und Theorie bei. Als gruppenspezifisches Merkmal kennzeichnete viele, dass sie – wie überhaupt fast alle Elitenangehörigen – ein juristisches Studium absolviert hatten. Wie Nicola Miller unterstreicht, überlappten sich in dieser Phase in Lateinamerika mitunter noch die „intellektuelle“ und die „politische Sphäre“ der Politiker und *nation-builders* auf der einen und der finanziell unabhängigen Denker auf der anderen Seite. Klar ausdifferenzierte kulturelle und ökonomische Sphären hatten sich noch nicht herausgebildet.⁹⁵ Als Orte für ihre Reden wählten die Teilnehmer an dieser Diskussion neben den Organen des Völkerbundes und der Panamerikanischen Union die Hörsäle in den Universitäten, Bankette bei Empfängen von hochrangigen Diplomaten und Politikern sowie Gedenkveranstaltungen. Tageszeitungen, „Literaturmagazine“, Publikumszeitschriften, Universitätsorgane und Fachzeitschriften veröffentlichten ihre Gedanken und brachten sie in Umlauf. Unabhängig von ihrer nationalen Herkunft publizierten sie oftmals in denselben Organen, besonders im *Repertorio Americano* aus San José de Costa Rica. Sie waren, mit anderen Worten, nicht nur gedanklich, sondern auch hinsichtlich ihrer Medien gut vernetzt.⁹⁶ Auch in längeren Einzelpublikationen äußerten sie sich. Die Jahresberichte der Außenminister und Präsidenten an die Parlamente erzielten zumindest unter den Parlamentsabgeordneten eine Resonanz. Dadurch bekam die Diskussion eine gewisse Breitenwirkung innerhalb der Eliten. Es entstanden grenzüberschreitende Netz-

93 Eine nahezu vollständige Bibliographie ist zu finden in: Daniel Antokoletz: *Tratado de Derecho Internacional Público en tiempo de paz*. Buenos Aires 1925, Bd. I, S. 132–139.

94 Dies dürfte der hauptsächliche Grund für die von Nikolaus Werz bedauerte „kurze Geschichte des Faches Politikwissenschaft“ in Lateinamerika sein. Nikolaus Werz: *Das neuere politische und sozialwissenschaftliche Denken in Lateinamerika*. [= *Freiburger Beiträge zur Entwicklung und Politik*, Bd. 8]. Freiburg i. Br. 1991, S. 194.

95 Nicola Miller: *In the Shadow of the State. Intellectuals and the Quest for National Identity in Twentieth-Century Spanish America*. London/New York 1999, S. 3.

96 Vgl. hierzu Eduardo Devés Valdés: *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900–1950)*. Buenos Aires 2000, S. 163–178; Alejandro C. Eujanian: *Historia de las revistas argentinas 1900/1950. La conquista del público*. Buenos Aires 1999, v. a. S. 55 f.; Ana Cecilia Barrantes de Bermejo: *América/España en el Repertorio Americano*. San José de Costa Rica 1996, v. a. S. 23–38.

werke. Die lateinamerikanische Diskussion war geprägt von einer juristischen Sprache sowie der Übereinstimmung bezüglich der zentralen Kategorie der Souveränität (und des Interventionsverbots). Hinsichtlich der Ausrichtung auf die USA und der Eingliederung in den Völkerbund divergierten allerdings die Ansichten.

Insgesamt ist zu betonen, dass dieser Zugang wertvoll für die Analyse der Konstruktion der außenpolitischen Vorstellungen und Konzepte in Lateinamerika ist. Auch erklärt er das Zustandekommen (oder das Ausbleiben) von „Diskurskoalitionen“ in Genf.⁹⁷ Zur Untersuchung der Konstruktion von Außenpolitiken ist es jedoch sinnvoll, auch den Handlungsspielraum für das konkrete außenpolitische Handeln von Repräsentanten schwacher Staaten, d. h. das im realistischen Ansatz und in der *dependencia*-Theorie zu Grunde gelegte interessengeleitete Handeln der Großmächte, Rivalitäten zwischen benachbarten Staaten und internationale Strukturen (der Abhängigkeit), zu berücksichtigen.⁹⁸ Die folgenden Ausführungen gehen davon aus, dass das Handeln der schwachen Staaten Lateinamerikas entscheidend durch solche Faktoren bestimmt wurde. Sie wurden auch im „idealistischen“ Völkerbund sichtbar. Gleichwohl bildete der Völkerbund einen Rahmen, der als Plattform zur Artikulierung von Positionen einzelner Länder oder der Großregion insgesamt von Nutzen war. Die rund um diesen Ort formulierte Sicherheitsrhetorik schuf zwar aus sich heraus noch keine Sicherheitsrealität. Aber die diskursive Druckkulisse erzwang – neben anderen Kontext bestimmenden Aspekten – in einigen Fällen die Neuformulierung bisheriger Standpunkte.

QUELLEN

Obwohl diese Studie auf eine bereits umfangreiche Literatur zurückgreifen kann, ist zusätzlich die Auswertung des inzwischen zugänglichen Quellenmaterials erforderlich. Hierzu einige Bemerkungen: Wer über den Völkerbund forscht, greift zuerst zum offiziellen Organ, dem zweisprachigen *Journal Officiel/Official Journal* (einschließlich der *Suppléments/Supplements*), sowie zu den Akten der ersten vier Vollversammlungen (*Actes de la première, deuxième, troisième et quatrième Assemblée/The Records of the First, Second, Third, and Fourth Assembly*).⁹⁹ Die

97 Der Begriff der „Diskurskoalition“ von Akteuren, die hinsichtlich bestimmter Konzepte und Ideen zusammenfinden und damit auf Entscheidungsprozesse einwirken, wurde erstmals von Maarten Hajer verwendet. Maarten Hajer: *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. The Case of Acid Rain in Britain*. In: Frank Fischer/John Forester (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London 1993, S. 43-76.

98 Dieser Aspekt geht im Überblick von Lehmkuhl: *Diplomatiegeschichte*, unter.

99 In den folgenden Ausführungen wird jeweils auf die Originalversion zurückgegriffen. Die lateinamerikanischen Delegierten drückten sich überwiegend in französischer Sprache aus. Sie waren maßgeblich daran beteiligt, dass sich Englisch nicht als dominante Sprache durchsetzte. Manchmal sprachen sie sogar in ihrer Muttersprache. In diesem Fall mussten sie selbst für eine Übersetzung sorgen. Zur Statistik des Sprachgebrauchs im Völkerbund in den 1920er Jahren, Herbert Newhard Shenton: *Cosmopolitan Conversation. The Language Problems of International Conferences*. New York 1933, S. 383 f.

in diesen Veröffentlichungen gedruckten Debatten der Vollversammlung, Verlaufs- und Ergebnisprotokolle der Ratssitzungen, Kommissionen und Organisationen sowie Anträge, Resolutionen und Konventionen sind zentral, um lateinamerikanische Standpunkte und lateinamerikanisches Handeln im Völkerbund zu ermitteln. Im *Journal Officiel* sind außerdem wichtige Briefwechsel des Völkerbundsekretariates und – weniger oft – des Rates mit Regierungen wiedergegeben. Neben den Periodika veröffentlichte der Völkerbund umfangreiche, thematisch orientierte Broschüren, etwa über den Chaco-Krieg oder die Abrüstungskonferenzen. Sie bilden für das Kapitel über die Rolle der Genfer Organisation in den lateinamerikanischen Grenzkriegen eine wichtige Grundlage. Zu den gedruckten Völkerbundquellen wird auch die Berichterstattung im *Journal de Genève* gezählt, das zwar formal unabhängig war, in der Praxis jedoch als dem Sekretariat nahe stehendes, stets gut unterrichtetes Sprachrohr fungierte.

Die Akteure im Völkerbund hinterließen auch eine Fülle von erstklassigem, ungedrucktem Quellenmaterial. In den *Archives de la Ligue des Nations* in Genf liegen solche wertvollen Dokumente aus dem Generalsekretariat.¹⁰⁰ Für diese Arbeit sind vor allem die Bestände des 1923 errichteten *Bureau de l'Amérique Latine* zu nennen. Diese zum Zweck der besseren Koordination mit den lateinamerikanischen Regierungen 1923 gegründete und 1926 wieder aufgehobene Abteilung war direkt dem Sekretariat unterstellt und so in allen Fragen, mit denen sich der Sekretär beschäftigte und die Lateinamerika betrafen, involviert. Die Angestellten verfassten beispielsweise Standpunktpapiere über die Monroe-Doktrin und organisierten Sitzungen, in denen der Generalsekretär und die Sektionsleiter mit dem lateinamerikanischen Völkerbundpersonal „lateinamerikanische“ Probleme erörterten. Im Genfer Archiv wird auch ein Teil des Nachlasses des uruguayischen Mitglieds der Informationssektion Julián Nogueira aufbewahrt. Weitere wichtige Quellenbestände sind die Dokumentationen zum Chaco- und zum Leticia-Krieg. Die Politische Abteilung des Generalsekretariates, deren Stellvertreter der Sekretär ab 1928 der Uruguayer Juan Antonio Buero war, beschäftigte sich mit der Eskalation und der Konfliktregelung. Hierbei sind vor allem die Berichte über die Sitzungen des Rates, an denen der Generalsekretär *ex officio* teilnahm, sowie Kommissionsprotokolle von großem Interesse. Schließlich wurden in Genf zu den Personen des Sekretariates persönliche Akten angelegt.

Auf lateinamerikanischer Seite stellen die Jahresberichte von Regierungen und Ministerien eine wichtige gedruckte Quelle dar. Aus den *memorias*, *informes* oder *relatórios* geht die große Bedeutung hervor, die alle staatsnahen Akteure dem Völkerbund zumaßen. Vor allem umstrittene Themen wurden oft durch einen ausführlichen dokumentarischen Anhang ergänzt. Ein Teil der Korrespondenz der Außenministerien mit dem Völkerbundsekretariat, den eigenen Delegierten oder anderen lateinamerikanischen Regierungen wurde gedruckt. Zu einzelnen Kon-

100 Als Einstieg bietet sich die Lektüre des 1999 in Genf publizierten Archivführers „United Nations (Hrsg.): Guide to the Archives of the League of Nations“ an. Auf den Seiten 75 bis 77 wird explizit auf die verwirrende Archivsituation hinsichtlich der Erforschung der Beziehungen zwischen dem Generalsekretariat und Lateinamerika eingegangen.

flikten veröffentlichten die Regierungen eigenständige Dokumentationen und Rechtfertigungsschriften. Diese publizierten Dokumente sind allerdings nur ein partieller Ersatz für die schlechte Archivsituation in manchen lateinamerikanischen Ländern: Der Besuch im Nationalarchiv von Guatemala war wenig ermutigend; ein großer Teil der den Völkerbund betreffenden Akten ist nicht aufbewahrt worden. Dieser Befund dürfte auch für andere zentralamerikanische Archive zutreffen. Was das kubanische Nationalarchiv, das Historische Archiv des salvadorianischen Außenministeriums und das außenpolitische Archiv Panamas angeht, so liegen dort möglicherweise noch einige, für meinen Forschungsgegenstand interessante Berichte, aber die zuständigen Stellen konnten mir dazu keine Auskunft geben. Die lediglich teilweise vorhandenen Findmittel gaben jedenfalls keine Hinweise. Im uruguayischen Historischen Archiv des Außenministeriums dagegen wurde ich fündig; für zahlreiche Jahrgänge ist die Korrespondenz rund um den Völkerbund jedoch sehr spärlich. Auch im Archiv des Außenministeriums in La Paz kam ich an Materialien heran, die den Völkerbund betreffen. Da sie nie inventarisiert wurden, kann jedoch nicht mit Bestimmtheit gesagt werden, dass meine Recherche umfassend war. Einzig in Chile, Mexiko und Kolumbien konnten nahezu vollständige Dokumentensammlungen gesichtet werden. Die Rechenschaftsberichte chilenischer und kolumbianischer Delegierter, die in diese Arbeit ebenso wie die uruguayischen und bolivianischen zum ersten Mal einfließen, erreichen die Qualität der ebenfalls überlieferten venezolanischen. Auf die neuerliche Konsultation der bereits hinreichend ausgewerteten Archive Venezuelas, Argentiniens und Brasiliens wurde verzichtet.

Ein wichtiges Dokument, das leider nur in einer Übersetzung vorliegt, ist das Tagebuch des Franzosen Paul Daumas, der im Auftrag der paraguayischen Regierung die Völkerbundkommission im Chaco begleitete.¹⁰¹ Ähnliche Quellen zu anderen Aspekten der Beziehungen zwischen Lateinamerika und dem Völkerbund konnten nicht aufgefunden werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnen die lateinamerikanischen Pressekommentare über einzelne Themen wie der Eintritt in oder der Austritt aus dem Völkerbund, der US-amerikanische Interventionismus in Mittelamerika sowie die verhinderte oder zu Stande gekommene Konfliktprevention und -schlichtung mithilfe des Völkerbundes eine große Bedeutung. Die hauptstädtische Presse nahm Analysen vor, markierte Standpunkte, druckte Interviews ab und fasste Reden zusammen; sie bediente die politischen Meinungsführer und wurde von ihnen als Sprachrohr zur Beeinflussung ihres Publikums genutzt. Regelmäßig wurde über die Tätigkeit des Völkerbundes informiert, wobei jedoch – wie etwa das Beispiel des kolumbianischen *Tiempo* zeigt – häufig keine Eigenberichte akquiriert wurden. Vielmehr lieferten die französische Havas Agence, die US-amerikanische American Associated Press oder der United Press Service den Rohstoff, an den sich oft ein redaktioneller Kommentar anschloss. Die *Prensa* und die *Nación* (beide Buenos Aires) sowie der *Comercio* (Lima) unterhielten Büros in Paris und verfolgten von dort aus das Geschehen rund um den Völkerbund. Andere Zeitungen

101 Abgedruckt in: Rahi: *La Liga de las Naciones*, S. 31–48.

sicherten sich für die Berichterstattung über die Vollversammlung die Dienste freier europäischer oder lateinamerikanischer Journalisten. Ein breites Spektrum an Zeitungen, die über den Völkerbund schrieben, gab es in Argentinien, Uruguay, Brasilien und Kolumbien, wobei in Betracht gezogen werden muss, dass Einfluss und Reichweite sehr unterschiedlich waren. In Mexiko, Nicaragua, Honduras, Venezuela, Ecuador und Peru konnte sich der Journalismus nicht frei entfalten. Für das Verständnis der kolumbianischen Presse ist von Bedeutung, dass die führenden Verlagshäuser strikt liberal und daher in den 1920er Jahren oppositionell und den 1930er Jahren regierungskonform waren. In Chile stand zu Beginn der 1920er Jahre die tägliche Informationsvermittlung weitgehend unter dem Einfluss der Familie Edwards mit ihrem wichtigsten Organ, dem *Mercurio*. Darüber hinaus spielte noch die 1917 vom liberalen Politiker Eliodoro Yáñez zur Vermittlung alternativer Information gegründete *Nación* – sie wurde nach der Verstaatlichung unter dem autoritären Regime Carlos Ibáñez Campos im Jahr 1927 zum Sprachrohr der Regierung – eine bedeutende Rolle.¹⁰² Für die Beurteilung der Meinungsbeiträge der Presse ist daher jeweils nicht nur die Berichterstattung an sich, sondern auch der nationale Kontext politischer Kommunikation zu berücksichtigen. Unzweifelhaft aber bildete der Völkerbund einen Teil der öffentlichen Themenstruktur Lateinamerikas. Insgesamt scheint die südamerikanische Presse, vor allem die Bonaerenser Publizistik (*La Nación*, *La Prensa*, *La Razón*), deutlich mehr als die mittelamerikanische um die Formulierung von reflektierten Standpunkten bemüht gewesen zu sein.

Hilfreich sind auch die politischen Texte lateinamerikanischer Intellektueller, Professoren und „Fachleute“. Nahezu alle Schriftsteller und Publizisten nutzten damals die Textsorte des Essays, der sich für den Entwurf skizzenhafter Identitätsprojekte in Zeiten des Umbruchs und des noch nicht fertigen Neuen anbot.¹⁰³ Viele von ihnen setzten sich – was die auf den sozialistischen Internationalismus und

102 Zur Presselandschaft und Charakterisierung einzelner Verlagshäuser und Zeitungen in Lateinamerika in den 1920er und 1930er Jahren, Jürgen Wilke (Hrsg.): *Massenmedien in Lateinamerika*. Bd. I. Argentinien, Brasilien, Guatemala, Kolumbien. Frankfurt a. M. 1992, S. 28 f., 92, 152, 201 f., 272 f.; ders. (Hrsg.): *Massenmedien in Lateinamerika*. Bd. II. Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay. Frankfurt a. M. 1994, S. 34, 113, 153, 200; ders. (Hrsg.): *Massenmedien in Lateinamerika*. Bd. III. Bolivien, Nicaragua, Peru, Uruguay, Venezuela. Frankfurt a. M. 1996, S. 35, 103 f., 157, 204. Vgl. außerdem Luis Reed Torres: *La Prensa durante Obregón, Calles y Cárdenas (1917–1940)*. In: Ders./María del Carmen Ruiz Castañeda: *El periodismo en México. 500 años de historia*. México, ³1995, S. 287–307; Eduardo Santa Cruz A.: *Análisis histórico del periodismo chileno*. Santiago de Chile 1988; Aníbal Orué Pozzo: *Periodismo y nación. Paraguay a inicios del siglo XX*. Asunción 2008; Juan Crichigno: *Diarios del Paraguay*. Asunción 2010, S. 211–357; Eleazar Díaz Rangel: *La prensa venezolana en el siglo XX*. Caracas ²2007, S. 38–70; Ilka Stern Cohen: *Diversificação e segmentação dos impressos*. In: Ana Luiza Martins/Tania Regina Luca (Hrsg.): *Historia da imprensa no Brasil*. São Paulo 2008, S. 103–130; *A Guide to the Press of Central and South America*. Part I. Brazil. Paraguay. Guiana (French). London [hrsg. Foreign Office] ²1921.

103 Sabine Horl: *Amerika als Identität. Utopisches Denken im hispanoamerikanischen Essay (1900–1935)*. In: Titus Heydenreich (Hrsg.): *Der Umgang mit dem Fremden. Beiträge zur Literatur aus und über Lateinamerika*. München 1986, S. 47–64; José Miguel Oviedo: *Breve historia del ensayo hispanoamericano*. Madrid 1990.

den US-amerikanischen Imperialismus fixierte Literatur bisher nicht zur Kenntnis genommen hat –, mit dem, dem Völkerbund zu Grunde liegenden liberalen Internationalismus auseinander. Neben Tageszeitungen benutzten sie dafür zumeist spezifische Medien wie die von der offiziellen Politik unabhängigen literarischen und politisch-philosophischen Zeitschriften *El Mercurio Peruano* (Lima), *Amauta* (Lima), *SOCIAL* (Havanna), *Repertorio Americano* (San José de Costa Rica) und *Nosotros* (Buenos Aires). Die akademischen Zeitschriften wie etwa die argentinische *Revista de Derecho internacional* veröffentlichten wissenschaftliche Aufsätze, deren Grenzen zum Essay fließend waren. Mit diesen beiden Textsorten verwandt sind die Pamphlete und Traktate, die lateinamerikanische Völkerbundbefürworter oder -gegner in großen Mengen produzierten. Fast zu jedem Land liegen solche Schriften, welche die Argumente für den Beitritt zum Völkerbund sowie zu einzelnen, den Völkerbund betreffenden Fragen zusammenfassten, vor. Häufig wurden diese Kommentare in Paris oder Madrid gedruckt. Die Essayisten, Akademiker und politischen Publizisten waren, wie bereits erwähnt, Impulsgeber zur Konstruktion von Vorstellungen der Eliten über die Position Lateinamerikas in der internationalen Politik – sei es in nationalistisch-abgeschlossenen, kosmopolitischen, regionalistischen oder kontinentalen Varianten. Eine wertvolle gedruckte Quelle stellt außerdem die Interviewsammlung eines belgischen Journalisten mit lateinamerikanischen Völkerbundsdelegierten dar, die 1934 unter dem Titel *L'Amérique Latine à la Société des Nations* veröffentlicht wurde.¹⁰⁴

Aus europäischer Sicht erweisen sich vor allem die *Archives du Ministère des Affaires Étrangères* in Paris als hilfreich. Die Materialien dokumentieren ab der zweiten Hälfte der 1920er Jahre die Bemühungen des französischen Außenministeriums, die lateinamerikanischen Regierungen unter dem Vorwand der *latinité* für die eigenen Ziele zu gewinnen. Hier werden auch die (erfolglosen) Versuche französischer Diplomaten, die brasilianische und die argentinische Regierung verstärkt für die Genfer Organisation zu interessieren, festgehalten. Von den *Documents Diplomatiques Français* über die Untersuchungsphase sind erst wenige Jahrgänge editiert. Von großem Erkenntniswert sind sodann die (zum Teil von lateinamerikanischen Autoren verfassten) Aufsätze in den Zeitschriften *Bulletin de la Bibliothèque Américaine* sowie *Revue de l'Amérique latine*. Auch im Schweizerischen Bundesarchiv finden sich Berichte von Diplomaten über die Position lateinamerikanischer Regierungen. Zur Entschlüsselung der Haltung des britischen Außenministeriums gegenüber der lateinamerikanischen Präsenz im Völkerbund sind die *British Documents on Foreign Affairs, 1914–1936* hilfreich. Die als Faksimile abgedruckten Jahresberichte der britischen Repräsentanten in Lateinamerika und internen Gutachten des *Foreign Office* – etwa zur Tacna-Arica-Frage oder zur Chaco-Kommission – enthalten wertvolle Hinweise über die außenpolitischen Haltungen und Problemstellungen lateinamerikanischer Regierungen sowie zur Tätigkeit des Völkerbundes in Lateinamerika. Quellen aus dem Archiv des Auswärtigen Amtes in Berlin erwiesen sich besonders zur Rekonstruktion des Diskussionsverlaufs in der Kommission zur Ratsreform von 1926, zur Ermittlung der un-

104 Herbert van Leisen: *L'Amérique Latine à la Société des Nations*. Genève 1934.

terschiedlichen Positionen in der Stellungnahme des Rates zur Monroe-Doktrin im Jahr 1928 und zur Aufhellung der Aktivitäten des Rates in den Konflikten Südamerikas in den 1930er Jahren als hilfreich.

An US-amerikanischen Quellen wurden vor allem Aussagen zur Monroe-Doktrin und zum Panamerikanismus herangezogen. Ein Großteil der Stellungnahmen ist in James W. Gantenbeins *The Evolution of Our Latin-American Policy. A Documentary Record* wiedergegeben.¹⁰⁵ Hinweise geben auch der gedruckte Nachlass von Wilson sowie programmatische Reden und schriftliche Stellungnahmen des Präsidenten Herbert Hoover (1929–1933). Von großer Bedeutung sind die programmatischen Reden des Außenministers (1921–1925) und Delegationsführers Charles Evans Hughes.¹⁰⁶ Das Memorandum des Völkerrechtsexperten Reuben Clark wurde ebenfalls veröffentlicht. Der Diskussionsverlauf auf dem wichtigen Kongress der Amerikanischen Staaten in Havanna von 1928 ist im *Diario de la VI Conferencia Internacional Americana* sowie in der mexikanischen *Memoria de la Secretaría de Estado* von 1928 fast vollständig dokumentiert. Außerdem ist in den *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* ein Teil der Korrespondenz des *State Department* mit den US-Diplomaten in Lateinamerika abgedruckt. Von Interesse sind hier vor allem die Ausführungen über Zentralamerika, zu den Amerikanischen Konferenzen sowie zu den beiden Konflikten im Chaco und in Leticia.

Schließlich soll auf die verwendeten Bilder, Karikaturen und Porträtzeichnungen verwiesen werden, die professionelle Fotografen und Künstler aus Lateinamerika sowie Europa produzierten. Die Abbildungen lateinamerikanischer Delegierter im Völkerbund illustrieren vor allem eines: dass die zur *gente decente* ihrer Länder gehörenden lateinamerikanischen Diplomaten im Völkerbund sich hinsichtlich der Hautfarbe und des Kleidungsstils kaum vom Diplomatenhabitus in Europa unterschieden.¹⁰⁷ Das vornehme, bürgerliche nüchterne Erscheinungsbild wurde durch eine häufig perfekte Beherrschung des Französischen und manchmal auch des Englischen oder sogar Deutschen unterstrichen; diese Qualitäten hatten sich lateinamerikanische Delegierte oftmals in langen, durch den Beruf oder die Ausbildung bedingten Aufenthalten in Europa erworben. Die Vertreter der „Neuen Welt“ im Völkerbund waren damit nicht repräsentativ für die große Mehrheit der Bevölkerung Lateinamerikas. Im Gegenteil: Ihre Körperpraktiken signalisierten eine bewusste Abgrenzung vom *pueblo*, während die Annäherung an den Kleidungsstil der männlichen europäischen Eliten gesucht wurde.¹⁰⁸ Das Gleiche

105 James W. Gantenbein (Hrsg.): *The Evolution of Our Latin-American Policy. A Documentary Record*. New York 1971, v. a. S. 340–417.

106 Sein Nachlass erwies sich dagegen als wenig ergiebig.

107 Hinsichtlich der Hautfarbe bildeten der Mestizo Franz Tamayo (Repräsentant Boliviens 1920), sowie die schwarzen Vertreter Haitis Frédéric Doré (1920, 1925) und Louis Dantès Bellegarde (1922, 1930, 1931) die Ausnahme, welche die Regel bestätigte.

108 Vgl. allgemein zur in zunehmendem Maße grenzüberschreitenden Uniformität von Kleidungsgewohnheiten und körperlichem Verhalten im Prozess der Moderne, Christopher A. Bayly: *Die Geburt der modernen Welt. Eine Globalgeschichte, 1780-1914*, Frankfurt a. M./New York 2006, S. 28-35.

gilt für das junge lateinamerikanische Sekretariatspersonal, das ebenfalls fotografisch und zeichnerisch dokumentiert wurde. Zwei Fotografien halten wichtige Momente in der Arbeit des Rates fest: die Redaktion der Stellungnahme zur Monroe-Doktrin im Jahr 1928 sowie die Unterzeichnung des peruanisch-kolumbianischen Friedensvertrages im Jahr 1933. Drei weitere Bilder zeugen vom Einsatz europäischer Waffen im Chaco-Krieg. Ein Foto zeigt die Mitglieder der Leticia-Kommission. Eine Karte verdeutlicht die Haltung des Völkerbundes hinsichtlich der Grenzziehung im kolumbianisch-peruanischen Streit um den Amazonashafen Leticia, eine weitere den Vorschlag der Chaco-Kommission zur Grenzziehung zwischen Bolivien und Paraguay. Die kolumbianischen Hoffnungen auf den Völkerbund, das Entsetzen in Argentinien über den Auftritt Pueyrredóns bei der ersten *Assemblée*, das Konfliktpotenzial in der Tacna-Arica-Frage aus chilenischer Sicht, die brasilianische Perzeption des interessengeleiteten Völkerbundalltags sowie die kolumbianischen Befürchtungen hinsichtlich der Rolle des Völkerbundes bei der Konfliktregelung im Leticia-Krieg werden mit politischen Karikaturen aus satirischen Magazinen und Publikumszeitschriften aus diesen Ländern illustriert. Außerdem wurden in das Kapitel über die Monroe-Doktrin-Debatte zwei politische Karikaturen aus humoristischen Zeitschriften eingefügt, die meines Erachtens die Wahrnehmung der USA als Hegemonialmacht im nördlichen Südamerika treffend zum Ausdruck bringen. Diese Zeichnungen zeigen im Übrigen, dass der Völkerbund in Lateinamerika die Inkorporation von Außenpolitik und internationalem Recht in den nationalen Referenzrahmen des Politischen förderte. Eine weitere Karikatur deutet aus der Warte des Völkerbundes kritisch das brasilianische Veto gegen den Eintritt Deutschlands in die „Genfer Organisation“.

Insgesamt kann man festhalten, dass die Quellenlage durchaus erfreulich ist. Die zukünftige Forschung wird mit Sicherheit noch zusätzliches Quellenmaterial finden, das zur Vertiefung des einen oder anderen Aspektes beiträgt; aber es ist nach dem jetzigen Kenntnisstand nicht davon auszugehen, dass durch solche Funde die Gesamtinterpretation dieser Arbeit erschüttert werden kann.

AUFBAU DER ARBEIT

Die anschließenden fünf Kapitel (2 bis 7) folgen einer thematischen Einteilung. Jedes Kapitel endet mit einem kurzen Fazit. Kapitel 2 analysiert die außenpolitischen Optionen und Positionen lateinamerikanischer Staaten gegen Ende des Ersten Weltkrieges. Es wird nachgewiesen, wie sich durch den Krieg in Europa die wirtschaftlichen Außenbeziehungen aller lateinamerikanischen Staaten entscheidend änderten, indem eine zunehmende Ausrichtung auch der südamerikanischen Staaten auf den Markt der USA erfolgte. Das schwindende europäische Engagement in dieser Großregion erhöhte den Einfluss der Vereinigten Staaten von Amerika. Dies äußerte sich konkret in der Zunahme der Interventionsneigung von dieser Seite zur angeblichen Schaffung von Ordnung und zur Durchführung regulärer Wahlen. Zugleich spitzten sich die Grenzstreitigkeiten zwischen Costa Rica und Panama, Bolivien und Chile sowie Peru und Chile gefährlich zu, wobei unter den

gegebenen Machtverhältnissen die USA versuchten, in die Konfliktregulierung einzugreifen. In diesem Zusammenhang werden die diskursive Begründung und die Funktionsweise möglicher Alternativen zur Stärkung der Souveränität lateinamerikanischer Staaten aufgezeigt: Vor allem werden der Bolivarianismus (als lateinamerikanische Lösung) und der Panamerikanismus (als kontinentales Projekt unter der Führung der USA) untersucht. Beide Ansätze basierten auf dem Mechanismus der Kooperation; die Zusammenarbeit wurde aber seitens der USA ebenso wie durch lateinamerikanische Nachbarländer immer wieder in Frage gestellt. Im Laufe des Ersten Weltkrieges wurden lateinamerikanische Regierungen gezwungen, sich in der internationalen Politik zu positionieren. Dies hatte Auswirkungen auf ihre Haltung bezüglich des universalen Völkerbundes, was die Kommentare zur Ausarbeitung der Satzung sowie zu den Zielen, der Ausstattung und dem Handlungspotenzial dieser Institution deutlich machten.

In Kapitel 3 werden die Beweggründe und die Formen der Mitwirkung oder des Abseitsstehens lateinamerikanischer Staaten im Völkerbund erörtert. Es wird gezeigt, dass neben dem übergreifenden Interesse als Erdteil jedes Land zusätzlich seine eigenen Gründe und Ziele hatte. Der argentinische Vorschlag zur Reform der Völkerbundarchitektur und das uruguayische Panamerikanismusprojekt werden einer gesonderten Analyse unterzogen. Auch die Rolle des Völkerbundes im Tacna-Arica-Konflikt wird in einem eigenen Teilkapitel behandelt. Außerdem wird auf das Profil und die Rolle der Delegierten in den ersten Völkerbundversammlungen eingegangen. Es wird gezeigt, dass die Interessen und Zielvorstellungen der einzelnen Länder sowie die Möglichkeiten, diese umzusetzen, zuweilen stark voneinander abwichen. Dies erschwerte eine gemeinsame Politik der Gruppe schwacher Staaten Lateinamerikas. Für einige Themen konnte aber ein gemeinsamer Nenner gefunden werden, was zur Konstituierung einer lateinamerikanischen Gemeinschaft in Genf beitrug.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Interaktion zwischen dem Völkerbundsekretariat und den Regierungen sowie der Öffentlichkeit in lateinamerikanischen Ländern. In diesem Zusammenhang wurden unterschiedliche Maßnahmen, unter anderem ein Verbindungsbüro in Südamerika und ein Lateinamerikabüro in Genf, angedacht. Das *Bureau de l'Amérique Latine*, das Anfang 1923 seine Arbeit aufnehmen konnte, wurde 1926 bereits wieder aufgehoben. Das aus der Sicht der Delegierten aus der „Neuen Welt“ grundsätzliche Problem der Repräsentation lateinamerikanischer Republiken in den Institutionen und Mechanismen der Entscheidungsfindung des Völkerbundes harrete jedoch einer Lösung. Lateinamerikanische Delegierte in der Calvinstadt forderten und erreichten teilweise mehr Personal aus mittel- und südamerikanischen Ländern im Sekretariat.

Die Repräsentationsfrage stellte sich darüber hinaus auch bei der Bestimmung der Vertreter im Rat. Dies ist das Thema des folgenden Kapitels. Die brasilianische Regierung Bernardes akzeptierte nicht, dass sie keine feste Vertretung im wichtigsten Organ des Völkerbundes hatte. Dieses Problem eskalierte, als 1926 Deutschland auf Betreiben Großbritanniens einen permanenten Sitz erhielt, während die Bitten Brasiliens (sowie Spaniens, Polens und Chinas) um Permanenz abschlägig beantwortet wurden. Der brasilianische Präsident ordnete daraufhin den

Rückzug aus dem Völkerbund an. Die kleinen Länder Lateinamerikas erfassten die Chance, die sich für sie aufgrund der institutionellen Krise ergab, rasch. Die britische Regierung, die sich verunsichert über den nicht zuletzt von ihr selbst verursachten Schaden zeigte, war bereit, die Anzahl der zeitlich begrenzten Vertretungen im Rat zu erweitern, um eine weitere Erosion des Völkerbundes zu verhindern. In einem Gentlemen's Agreement erhielt „Lateinamerika“ eine regionale Quote. Mexiko eröffnete sich eine Möglichkeit, in die von Brasilien aufgegebene Führungsrolle zu schlüpfen. Erst als dieses Land 1931 dem Völkerbund beitrug, wurde die durch den Austritt Brasiliens hinterlassene Lücke ganz aufgefüllt.

Kapitel 6 kreist um Bedeutung und Inhalt der Monroe-Doktrin. Die Gültigkeit dieser außenpolitischen Leitlinie der USA wurde in der Völkerbundsatzung ausdrücklich bestätigt: Nach Artikel 21 handelte es sich um eine regionale Konzeption, die sich mit den Zielen des Völkerbundes vereinbaren ließ. Dies erregte in den lateinamerikanischen Staaten Anstoß. Vor allen Dingen wollten Vertreter lateinamerikanischer Republiken nicht ihre Zustimmung zu einem Grundsatz geben, der gewissermaßen „den ersten Zugriff“ der USA auf die Großregion Lateinamerika – auch mit militärischen Mitteln – meinte. Vor dem Hintergrund der US-Invasion in Nicaragua im Jahr 1926 erreichte die Diskussion über die Monroe-Doktrin und den US-amerikanischen Interventionismus in Lateinamerika einen Höhepunkt. In einem Schreiben vom 18. Juli 1928 an den Völkerbundrat machte der costaricanische Außenminister das Verbleiben des zentralamerikanischen Landes in der Genfer Organisation von einer inhaltlichen Klärung des Artikels 21 abhängig. Der Rat kam dieser Aufforderung nach einigem Zögern in einer Weise nach, die für die USA nicht kompromittierend war. Obwohl keine Neuformulierung vorgenommen wurde, reichte die Interpretationshilfe aus, um den Bruch mit Lateinamerika zu verhindern. Ein solcher hätte den Anspruch des Völkerbundes, eine Weltorganisation zu verkörpern, vollends unglaubwürdig gemacht. Die lateinamerikanischen Republiken benutzten die „lauwarne“ Antwort aus Genf als Legitimationshilfe in ihrem Kampf gegen den von den USA praktizierten Unilateralismus in Form von militärischen Interventionen und paternalistischem Panamerikanismus. Der Artikel 21 hatte somit für die Reflexionen über die Neuverhandlung des Verhältnisses der Staaten Lateinamerikas zu Nordamerika eine katalysatorische Wirkung. Es lässt sich sagen, dass die in der Arena des Völkerbundes angestoßene Diskussion zur Abstimmung gemeinsamer Positionen beitrug und den Transfer in die Konferenzen Amerikanischer Staaten begünstigte. Allerdings gelang die angestrebte Verrechtlichung der Respektierung der nationalen Souveränität im Rahmen einer interamerikanischen Konvention erst 1933.

Kapitel 7 beschäftigt sich mit der Rolle des Völkerbundes in den beiden großen zwischenstaatlichen Konflikten im Lateinamerika der Zwischenkriegszeit: zwischen Peru und Kolumbien (1932–1934) und zwischen Bolivien und Paraguay (1932–1935). Für die Genfer Organisation, die in der Konfliktprevention versagt hatte, bestanden insofern gute Chancen, wirksam zur Konfliktregelung beizutragen, als sich alle vier direkt involvierten Staaten als Mitglieder des Völkerbundes dazu verpflichtet hatten, sich den Regeln dieser Organisation, angefangen bei einem generellen Angriffsverbot, zu beugen. Möglichkeiten und Grenzen des Völ-

kerbundes zur Regelung des Chaco-Krieges und der Auseinandersetzung um Leticia werden aufgezeigt. Die Konfliktbeilegung wurde unter anderem durch formale Vorgaben eingeschränkt, denn damit der Völkerbund aktiv werden konnte, mussten Kriegserklärungen vorliegen. Diese trafen nach langem Insistieren durch Genf im Chaco-Krieg erst ein, als die Kampfhandlungen bereits Tausende von Menschenleben gefordert hatten. Im peruanisch-kolumbianischen Konflikt konnte Schlimmeres jedoch verhindert werden. Neben den Vermittlungsbemühungen des Völkerbundes in diesen beiden Grenzkriegen liegt das Augenmerk auf den Bestrebungen, aufgrund von Artikel 16 der Völkerbundsatzung Waffenembargos zu erlassen. Hier zeigte sich deutlich der Zwiespalt zwischen Anspruch und Wirklichkeit, etwa wenn einzelne Industriestaaten nicht auf Waffen- und Munitionsgeschäfte verzichten wollten. Schließlich werden die Interessenkonstellationen in den Nachbarstaaten sowie die nationalen Diskurse analysiert, die beim Zusammenstoß von Peru und Kolumbien eine schnellere Beendigung der Kampfhandlungen als im Chaco-Krieg ermöglichten. Insgesamt zeigt sich, dass die Erfolgchancen des Völkerbundes vom Kooperationswillen der Mitgliedsländer abhängig waren. Den selbst erteilten Auftrag zur Friedenssicherung konnte diese Organisation nur wahrnehmen, wenn sie von den Mitgliedern genügend Unterstützung erhielt.

Ein abschließender Teil (Kapitel 8) zieht ein Fazit der ersten Erfahrungen Lateinamerikas mit dem Genfer Multilateralismus. Diese Bilanz wird in den Kontext des Scheiterns des Völkerbundes gestellt, das den Massenrückzug lateinamerikanischer Staaten aus dem Völkerbund im Jahr 1936 zur Folge hatte. Der Niedergang der Genfer Organisation wird anhand der ungeahndeten aggressiven Kriegshandlungen der revisionistischen Mächte Deutschland, Italien und Japan gedeutet. Diese Krise brach ohne das Zutun lateinamerikanischer Staaten aus. Sie führte diesen vor Augen, dass sie den Frieden in Lateinamerika nicht durch Partizipation in einer maroden „Weltorganisation“ erhalten konnten. Als die USA 1936 einen Interamerikanischen Friedenspakt anboten, setzten lateinamerikanische Regierungen vermehrt auf kontinentale Friedensbestrebungen.