

AMERIKA ALS MODELL?
DAS DILEMMA DER WASHINGTONER AUSSENPOLITIK
GEGENÜBER REVOLUTIONÄREN BEWEGUNGEN IM
20. JAHRHUNDERT

VON

HANS-JÜRGEN SCHRÖDER

„THE world has been made safe for democracy. There need now be no fear that any such mad design as that entertained by the insolent and ignorant Hohenzollerns and their counselors may prevail against it. But democracy has not yet made the world safe against irrational revolution. That supreme task, which is nothing less than the salvation of civilization, now faces democracy, insistent, imperative. There is no escaping it, unless everything we have built up is presently to fall in ruin about us; and the United States, as the greatest of democracies, must undertake it.“

Woodrow Wilson, 1923¹⁾

Mit dem Aufstieg der Vereinigten Staaten von Amerika zur Weltmacht rückten seit der Jahrhundertwende außenpolitische Fragen für die Washingtoner Regierungen immer stärker in den Vordergrund. Hier sind zunächst die Interessenüberschneidungen mit den europäischen Mächten und Japan zu nennen, die sich seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert vor allem aus der überseeischen Expansion der USA ergaben. Diese Expansion über die Grenzen hinaus, die in der subjektiven Einschätzung der Führungseliten von Wirtschaft und Politik primär aus innenpolitischen Notwendigkeiten resultierte, hatte einen ihrer Schwerpunkte in Lateinamerika, das daher wiederholt als „Laboratorium“ der Washingtoner Außenpolitik bezeichnet worden ist.²⁾ Hier, in Mittel- und Südamerika, ha-

¹⁾ *Woodrow Wilson*: The road away from revolution, in: *Atlantic Monthly*, 132 (1923/24), 146; abgedruckt bei *Gardner*: *Wilson and revolutions* (s. Anm. 31), 142.

²⁾ So z. B. *William Appleman Williams*: *Latin America: Laboratory of American foreign policy in the Nineteen-twenties*, in: *Inter-American Economic Affairs*, 11 (1957/58), No. 2, 3–30. – In der folgenden Darstellung steht vor allem die Lateinamerikapolitik der Vereinigten Staaten im Mittelpunkt. Hier manifestierte sich bereits vor dem Zweiten Weltkrieg das Grunddilemma der USA gegenüber revo-

ben die Regierungen der Vereinigten Staaten erstmals außenpolitische Konzeptionen und Methoden entwickelt, die für die Analyse der amerikanischen Außenpolitik generell von Bedeutung wurden.

Im Zuge der Zurückdrängung des europäischen Einflusses sah sich Washington zunehmend mit der Frage konfrontiert, wie die nordamerikanischen Interessen auch gegenüber den lateinamerikanischen Regierungen langfristig durchgesetzt werden sollten. Eine besondere Gefahr erblickten die Washingtoner Regierungen seit Beginn unseres Jahrhunderts vor allem in der von revolutionären Ereignissen hervorgerufenen innenpolitischen Labilität zahlreicher lateinamerikanischer Länder. In ihrem Bemühen um politische Stabilität als Voraussetzung zur Sicherung nordamerikanischer Interessen haben die Washingtoner Regierungen im 20. Jahrhundert nahezu kontinuierlich in die innenpolitische Entwicklung zahlreicher lateinamerikanischer Staaten eingegriffen und insbesondere revolutionäre Prozesse aufzuhalten versucht. In dieser primär am Status quo orientierten Politik manifestiert sich – wie noch im einzelnen zu zeigen sein wird – ein Grunddilemma Washingtoner Außenpolitik.

Die Amerikanische Revolution als erster erfolgreicher kolonialer Emanzipationskampf der Neuzeit ist für das historische Selbstverständnis der Vereinigten Staaten zwar von zentraler Bedeutung, in der außenpolitischen Praxis verfolgen sie jedoch eine gegen revolutionäre Entwicklungen gerichtete Strategie; das gilt ganz besonders für das 20. Jahrhundert. Dieser Widerspruch zwischen revolutionärer Tradition und „konterrevolutionärer“ Außenpolitik ist in großem Maße dafür verantwortlich, daß die Washingtoner Außenpolitik in Lateinamerika und seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auch in zahlreichen anderen Ländern der Dritten Welt besonders scharf kritisiert worden ist.

Die innen- und außenpolitische Doppelkrise der Vereinigten Staaten von Amerika hat in den 1960er und 1970er Jahren entscheidend dazu beigetragen, daß die amerikanische Außenpolitik dann auch in den USA selbst einer radikalen Kritik unterworfen wurde. Diese kritischen Debatten beschränkten sich allerdings nicht auf außenpolitische Fragen. Das sich im Vietnamkrieg manifestierende außenpolitische Überengagement Washingtons haben die Kritiker der amerikanischen Außenpolitik überdies zum Anlaß genommen, um auf den engen Zusammenhang zwischen innerer und äußerer Entwicklung zu verweisen. Die für die innenpolitische Stabilität negativen Rückwirkungen des sogenannten „overcom-

missionären Bewegungen, das dann nach dem Krieg die Reaktion Washingtons auf die hier nicht nachgezeichneten Entwicklungen in Südostasien und im Nahen Osten charakterisiert.

mitment“ in Übersee stehen im Mittelpunkt dieser kritischen Analysen. Die seit Beginn der 1970er Jahre zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und schließlich die Verfassungskrise schienen dann die Voraussetzungen der Kritiker der amerikanischen Außenpolitik der Regierungen Johnson, Nixon und Ford zu bestätigen.

Die zunehmend militante Durchsetzung der amerikanischen außenpolitischen Zielsetzungen, so lautet die Argumentation, impliziere in ihren Auswirkungen auf die innere Entwicklung in den Vereinigten Staaten letztlich eine „militärische Disziplinierung von Gesellschaft und außenpolitischem Entscheidungsprozeß“ und schließlich eine „schleichende Zerstörung der amerikanischen ‚demokratischen Grundordnung‘“.³⁾ In seinem einflußreichen Buch ‚The Tragedy of American Diplomacy‘ hatte William Appleman Williams bereits zu Beginn der 1960er Jahre davor gewarnt, die Demokratie in den Vereinigten Staaten durch eine auch in der Wahl der Mittel grenzenlose überseeische Expansion zu gefährden: „If the United States cannot accept the existence of such limits without giving up democracy and cannot proceed to enhance and extend democracy within such limits, then the traditional effort to sustain democracy by expansion will lead to the destruction of democracy.“⁴⁾ Um dieser Gefährdung der amerikanischen Demokratie entgegenzuwirken, hatte Williams schon vor dem massiven amerikanischen Engagement in Vietnam eine radikale Neuorientierung der amerikanischen Politik gefordert, mußte in einer 1972 erschienenen Neuauflage aber dann resignierend feststellen: „We now know that the conservatives did not act upon a radical analysis. Yet the proposition remains true: that was the only way the disaster in Vietnam could have been avoided.“⁵⁾

Daß es sich hier nicht nur um die Auffassungen „revisionistischer“ Historiker und Politologen handelt, unterstreichen etwa die Äußerungen von William Fulbright, bis 1975 Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses des Senats, der sich gerade auch unter Hinweis auf die verfassungspolitischen Probleme zu einem der schärfsten Kritiker der amerikanischen Intervention in Vietnam entwickelte. Die innenpolitischen Auswirkungen des außenpolitischen „overcommitment“ brachte Fulbright

³⁾ Ekkehart Krippendorff: Die amerikanische Strategie. Entscheidungsprozeß und Instrumentarium der amerikanischen Außenpolitik (Frankfurt am Main 1970), 480.

⁴⁾ William Appleman Williams: The tragedy of American diplomacy, rev. ed. (New York 1962), 309; die erste Auflage erschien im Jahre 1959 (ebenfalls New York), der deutschen Übersetzung (Frankfurt am Main 1973) liegt die 2. Auflage zugrunde. Die weiteren Zitate sind der 3. Auflage (New York 1972) entnommen.

⁵⁾ Williams: Tragedy (s. Anm. 4), 312.

auf die Formel: „The Decline – and Possible Fall – of Constitutional Democracy in America“. In seinem Buch ‚The Crippled Giant‘ sah Fulbright die amerikanische Bevölkerung vor die Alternative gestellt, „whether we are to remain a constitutional democracy or degenerate into an imperial dictatorship“. Unter Berufung auf Alexis de Tocqueville vertrat Fulbright die Überzeugung „that neither constitutional government nor democratic freedoms can survive indefinitely in a country chronically at war, as America has been for the last three decades. Sooner or later, war will lead to dictatorship“.⁶⁾

Mit der Beendigung des Vietnamkrieges und dem Rücktritt von Präsident Nixon wurde die von Fulbright befürchtete dramatische Zuspitzung der innen- und außenpolitischen Krise der Vereinigten Staaten zwar entschärft, deren Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der Vereinigten Staaten damit aber keineswegs kurzfristig überwunden, wie Präsident Carter in einer Grundsatzerklärung zur Washingtoner Außenpolitik im Mai 1977 betonte: „The Vietnamese War produced a profound moral crisis, sapping world wide faith in our own policy and our system of life, a crisis of confidence made even more grave by the covert pessimism of some of our own leaders.“ Die durch das amerikanische Engagement im Vietnamkrieg ausgelöste Krise der USA habe allerdings auch durchaus positive Aspekte, denn das Desaster in Indochina habe entscheidend zu einer Rückbesinnung Amerikas auf seine demokratischen Traditionen beigetragen: „... through failure, we have now found our way back to our own principles and values, and we have regained our lost confidence.“ Hier biete sich nun die Chance zu einer prinzipiellen Neuorientierung der Washingtoner Politik, zur Formulierung einer demokratischen Außenpolitik, „based on a historical vision of America’s role“.⁷⁾ Schon in seiner Antrittsrede ließ Carter keinen Zweifel daran, daß er beabsichtige, seine Politik an den während der amerikanischen Revolution formulierten Prinzipien zu orientieren: „Two centuries ago our nation’s birth was a milestone in the long quest for freedom, but the bold and brilliant dream which excited the founders of this nation still awaits its consummation. I have no new dream to set forth today but, rather, urge a fresh faith in the old dream.“⁸⁾

⁶⁾ J. William Fulbright: *The crippled giant. American foreign policy and its domestic consequences* (New York 1972), 204, 241.

⁷⁾ A foreign policy based on America’s essential character. Address by President Carter, in: *Department of State Bulletin*, 76 (1977), 622, 625.

⁸⁾ The Inaugural Address of President Carter, in: *Department of State Bulletin*, 76 (1977), 121.

Für den Bereich der äußeren Politik erhebt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob die von Carter proklamierte Rückbesinnung auf traditionelle amerikanische Wertvorstellungen geeignet ist, auch die amerikanische Außenpolitik auf eine neue Grundlage zu stellen und sie insbesondere von ihren historischen „Vorbelastungen“ und damit ihren inneren Widersprüchen zu befreien. Diese innere Widersprüchlichkeit der Washingtoner Außenpolitik manifestiert sich immer dann am prägnantesten, wenn sich die Washingtoner Führungselite gezwungen sieht, auf revolutionäre Bewegungen in anderen Staaten zu reagieren. Die Reaktion der Vereinigten Staaten gegenüber revolutionären Bewegungen im 20. Jahrhundert vor allem in Lateinamerika soll daher im folgenden an einigen Beispielen dargestellt werden, um auf diese Weise ein Grunddilemma der Washingtoner Außenpolitik herauszuarbeiten, wie es sich – überspitzt formuliert – aus dem Postulat nach weltweiter Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts einerseits und imperialer Expansion andererseits ergibt. Eine derartige Analyse ist nicht nur von historischem Interesse, sondern zugleich auch eine wichtige Voraussetzung zur Beantwortung der Frage, unter welchen Bedingungen die amerikanische Außenpolitik in den letzten beiden Jahrzehnten unseres Jahrhunderts überhaupt eine grundlegende Neuorientierung erfahren kann und auf eine imperiale Expansion verzichten wird.

Man wird sich in diesem Zusammenhang zunächst vor Augen halten müssen, daß ein Verzicht auf imperiale Expansion eine für die Vereinigten Staaten beispiellose Entscheidung bedeuten würde, denn die Geschichte der Vereinigten Staaten ist von Anfang an von einer kontinuierlichen – zunächst kontinentalen und dann überseeischen – Expansion bestimmt. Expansion ist gewissermaßen das Leitmotiv der amerikanischen Geschichte, „the principle of our institutions“, wie ein Angehöriger des Kongresses, der spätere Außenminister Edward Everett, in den 1830er Jahren wohl am prägnantesten formuliert hat.⁹⁾ Der Aufbau des „New Empire of America“ war – wie die Formulierung von Everett bereits angedeutet – integraler Bestandteil der politischen Theorie der jungen Republik. Wirtschaftlicher Wohlstand und Stabilität des Gesellschaftssystems schienen nur bei einer anhaltenden kontinentalen und kommerziellen Expansion gesichert. Diesen von den Gründervätern immer wieder be-

⁹⁾ Zitiert bei *William Appleman Williams: The contours of American history* (Chicago 1966), 257. Vgl. zu Everett auch den Abschnitt „Weltpolitische Erwägungen auf der westlichen Hemisphäre“ bei *Heinz Gollwitzer: Geschichte des weltpolitischen Denkens, Bd. I: Vom Zeitalter der Entdeckungen bis zum Beginn des Imperialismus* (Göttingen 1972), 403–25.

tonten funktionalen Zusammenhang zwischen Systemerhaltung und Expansion haben die Führungseliten der Vereinigten Staaten bis zur Gegenwart als politisches Axiom betrachtet, in dem Reader ‚From Colony to Empire‘ ist diese Kontinuität der Expansionsideologie eindrucksvoll dargestellt.¹⁰⁾ Motive und Formen der jeweiligen Expansionsrichtung waren im Laufe von zwei Jahrhunderten allerdings einem Wandel unterworfen. So stand bis zum Ende des 19. Jahrhunderts die kontinentale Expansion in Nordamerika im Vordergrund, zu der sich die Amerikaner durch göttliche Vorsehung legitimiert sahen. Diese Expansionsideologie einer „Manifest Destiny“ wurde dann schon seit der Mitte des 19. Jahrhunderts aus ihrem kontinentalen Kontext herausgelöst und auch auf die überseeische Expansion übertragen. In diesem Zusammenhang ist zunächst William H. Seward zu nennen, der als Senator (1849–1861) und Außenminister (1861–1869) die überseeische Expansion bereits zu einem Zeitpunkt propagierte, als die kontinentale Expansion nach Westen noch keineswegs abgeschlossen war.¹¹⁾ Seward hielt sich für das „Exekutivorgan einer göttlichen Vorsehung, die Amerika den Sitz des neuen Weltreiches zugedacht hatte.“¹²⁾ Amerika, so Seward, sei beauftragt, den gesamten Welthandel zu beherrschen, um auf diese Weise langfristig eine dominierende Rolle in der Welt einnehmen zu können: „The Commerce of the World . . . is the Empire of the World.“¹³⁾ Swards Vision eines globalen amerikanischen Handelsimperialismus zum Aufbau eines „Informal Empire“ wurde schon einige Jahrzehnte später Wirklichkeit.

Vor allem unter dem Eindruck der großen Depression 1873 bis 1896 haben die Führungsspitzen von Wirtschaft und Politik eine Krisentherapie entwickelt, die zu einem entscheidenden Teil auf die Einbeziehung der Außenmärkte abzielte: „It seems to be conceded“, resümierte das State Department im April 1898, „that every year we shall be confronted with an increasing surplus of manufactured goods for sale in foreign markets if American operatives and artisans are to be kept employed the year around. The enlargement of foreign consumption of the products of our

¹⁰⁾ From colony to empire. Essays in the history of American foreign relations, ed. by William Appleman Williams (New York 1972).

¹¹⁾ Zu Seward vgl. insbes. Ernest N. Paolino: The foundations of the American Empire. William Henry Seward and U. S. foreign policy (Ithaca, N. Y., 1973), mit zahlreichen Literaturangaben; außerdem den neueren Beitrag von David E. Shi: Seward's attempt to annex British Columbia, 1865–1869, in: Pacific Historical Review, 77 (1978), 217–238.

¹²⁾ So Wehler: Aufstieg (s. Anm. 16), 16.

¹³⁾ Zitiert *ibid.*, 15.

mills and workshops has, therefore, become a serious problem of statesmanship as well as of commerce.“¹⁴⁾

Diese Strategie einer engen Verknüpfung von Innen- und Außenpolitik hat die neuere Imperialismusforschung – ähnlich wie schon Charles A. Beard in der Zwischenkriegszeit – seit den 1960er Jahren überzeugend herausgearbeitet. Neben den bahnbrechenden Arbeiten von William Appleman Williams ist hier insbesondere die umfassende Untersuchung von Walter LaFeber ‚The New Empire‘ zu nennen.¹⁵⁾ Zur Rezeption dieser vor allem von der sog. Wisconsin-Schule geprägten Forschungsrichtung in Deutschland hat seit Mitte der 1960er Jahre zunächst Hans-Ulrich Wehler mit seinen Studien zum ‚Aufstieg des amerikanischen Imperialismus‘ entscheidend beigetragen.¹⁶⁾ Die in der Washingtoner ‚Depression Diplomacy‘¹⁷⁾ (LaFeber) des ausgehenden 19. Jahrhunderts von der Führungselite besonders pointiert vorgetragene Forderung nach einer wirtschaftlichen Expansion über die Grenzen hinaus hat sich die amerikanische Exekutive auch in den folgenden Jahrzehnten zu eigen gemacht. Auch im 20. Jahrhundert ist – wie noch zu belegen sein wird – die Wohlfahrt der Vereinigten Staaten, ja der Fortbestand des „American System“ an die erfolgreiche ökonomische Expansion über die Grenzen hinaus gebunden worden. Das zeigt sich vor allem in dem Bemühen der Vereinigten Staaten, die um die Jahrhundertwende zunächst gegenüber China formalisierte Politik der „Offenen Tür“ möglichst weltweit durchzusetzen.¹⁸⁾ Dieses Ringen der Washingtoner Regierungen um eine „Open Door World“ ist ein Leitmotiv der amerikanischen Außenpolitik im 20. Jahrhundert.

¹⁴⁾ Zitiert bei Williams: Tragedy (s. Anm. 4), 28.

¹⁵⁾ Walter LaFeber: The New Empire. An interpretation of American expansion 1860–1898 (Ithaca/N. Y. 1963).

¹⁶⁾ Hans-Ulrich Wehler: Der Aufstieg des amerikanischen Imperialismus. Studien zur Entwicklung des Imperium Americanum 1865–1900 (Göttingen 1974); im Jahre 1965 publizierte Wehler erstmalig die in diesem Band zusammengefaßten Aufsätze zum amerikanischen Imperialismus mit folgenden Themen: 1889 – Wendepunkt der amerikanischen Außenpolitik. Anfänge des modernen Panamerikanismus – Die Samoakrise, in: HZ, 201 (1965), 57–109; Stützpunkte in der Karibischen See, in: Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas, 2 (1965), 397–426; Sprungbrett nach Ostasien: Die amerikanische Hawaiiipolitik bis zur Annexion von 1898, in: Jahrbuch für Amerikastudien, 10 (1965), 153–81.

¹⁷⁾ Walter LaFeber: United States depression diplomacy and the Brazilian revolution, 1893–1894, in: Hispanic American Historical Review, 40 (1960), 107–18.

¹⁸⁾ Zur Genesis der Open Door Policy vgl. vor allem Thomas J. McCormick:

Mit der Hervorhebung dieser ökonomischen Faktoren der amerikanischen Außenpolitik seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert soll jedoch keinesfalls einer monokausalen „Erklärung“ außenpolitischen Handelns das Wort geredet werden. Vielmehr ist Norbert Kilian lebhaft zuzustimmen, der gerade unter Hinweis auf die Forschungen von Walter LaFeber und Richard Van Alstyne vor einer zu engen Auslegung des „Empire“-Begriffes gewarnt und nachdrücklich auf dessen ursprüngliche Bedeutung verwiesen hat: „After Independence the term began to appear with a wide range of meanings. These encompassed territorial expansion, republican ideals, the idea of God's chosen people, progress in the arts and sciences, and an equal rank of the United States in the international community of nations.“¹⁹⁾ Eine Rückbesinnung auf diese umfassendere Definition könnte dazu beitragen, einer zu engen ökonomischen Interpretation des modernen amerikanischen Imperialismus und des „New Empire“ des ausgehenden 19. Jahrhunderts entgegenzuwirken und damit die Fernwirkungen der Expansionsideologie der Gründerväter auch für die Analyse der Außenpolitik im 20. Jahrhundert stärker als bisher in den Blick zu nehmen.

Die enge Verschränkung von Expansionsideologie und der Wahrnehmung eigener politischer und namentlich ökonomischer Interessen ist zwar ein Grundmuster amerikanischer Außenpolitik im 20. Jahrhundert, bei der Durchsetzung ihrer außenpolitischen Ziele haben die jeweiligen Administrationen von Theodore Roosevelt bis Jimmy Carter in der Mittelwahl allerdings durchaus unterschiedliche Akzente gesetzt. Die militärischen, ökonomischen und idealistischen Komponenten der Washingtoner Diplomatie haben vor allem in der Rhetorik der Präsidenten immer wieder einen anderen Stellenwert eingenommen. So standen etwa für Präsident Theodore Roosevelt und insbesondere seine Lateinamerikapolitik militärische Überlegungen stark im Vordergrund seines außenpolitischen Handelns. Charakteristischerweise ist die „big stick diplomacy“ gegenüber Lateinamerika eng mit seinem Namen verknüpft. Allerdings sah sich Roosevelt wiederholt veranlaßt, seine Interventionspolitik in Lateinamerika dadurch zu rechtfertigen, daß er sie als eine Wohltat für die gesamte Menschheit pries, „merely a most regrettable but necessary inter-

China market. America's quest for Informal Empire 1893-1901 (Chicago 1967).

¹⁹⁾ Norbert Kilian: New wine in old skins? American definitions of empire and the emergence of a new concept, in: New wine in old skins. A comparative view of socio-political structures and values affecting the American Revolution, ed. by Erich Angermann, Marie-Luise Frings, Hermann Wellenreuther (Stuttgart 1976), 147-48.

national police duty which must be performed for the welfare of mankind“.²⁰⁾

Roosevelts Erfahrungen mit den Unruhen in Santo Domingo und insbesondere der Venezuelakrise des Jahres 1902 – die ebenso wie die Venezuelakrise von 1895/96 die Entschlossenheit Washingtons dokumentiert, den mit der Monroe-Doktrin 1823 bereits angemeldeten Führungsanspruch in Lateinamerika durchzusetzen²¹⁾ – dürften mit dazu beigetragen haben, daß der Präsident seine Jahresbotschaften von 1904 und 1905 zum Anlaß nahm, die Ziele der USA in Lateinamerika zu präzisieren.²²⁾ Diese als „Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine“ bekannt gewordenen Äußerungen lassen bereits deutlich die Tendenz der amerikanischen Diplomatie im 20. Jahrhundert erkennen, die eigenen Zielsetzungen und Ordnungsvorstellungen zu einer quasi völkerrechtlichen Norm zu erheben. Unter Berufung auf die Monroe-Doktrin bezeichnete Roosevelt die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung als zentrale Aufgabe der Washingtoner Politik, die sich nicht nur gegen mögliche Interventionen europäischer Staaten sondern auch gegen jede Art von revolutionären Bewegungen innerhalb der lateinamerikanischen Länder richtete: „It is not true that the United States feels any land hunger or entertains any projects as regards the other nations of the Western Hemisphere save such as are for their welfare. All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States.“ Für den Fall allerdings, daß sich die Staaten im karibischen Raum als unfähig oder nicht bereit erwiesen, Gerechtigkeit walten zu lassen, behielt sich Roosevelt das Recht zur Intervention vor: „Chronic wrongdoing, or an impo-

²⁰⁾ Zitiert bei William Appleman Williams: America confronts a revolutionary world: 1776-1976 (New York 1976), 141.

²¹⁾ Zur Venezuelakrise des Jahres 1902 vgl. Erich Angermann: Ein Wendepunkt in der Geschichte der Monroe-Doktrin und der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Die Venezuelakrise von 1902/03 im Spiegel der amerikanischen Tagespresse, in: Jahrbuch für Amerikastudien, 3 (1958), 22-58, und neuestens Holger Herwig: German imperialism and South America before the first World War: The Venezuelan case 1902/03, in: Rußland-Deutschland-Amerika. Festschrift für Fritz T. Epstein (Wiesbaden 1978), 117-130; zur Venezuelakrise von 1895/96 vor allem LaFeber: New Empire (s. Anm. 15), 242-83.

²²⁾ Im Auszug abgedruckt in: Documents of American History, ed. by Henry Steele Commager (New York 1973), vol. II, 33-34.

tence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power. . . . It is a mere truism to say that every nation, whether in America or anywhere else, which desires to maintain its freedom, its independence, must ultimately realize that the right of such independence can not be separated from the responsibility of making good use of it.²³⁾

Die Entscheidung darüber, was unter „good government“ oder „civilized society“ zu verstehen und wann eine Intervention Washingtons gerechtfertigt sei, war nach Auffassung Roosevelts allein von der Regierung der Vereinigten Staaten zu entscheiden. Zu Recht hat Williams in diesem Zusammenhang auf die Widersprüchlichkeit der Rooseveltschen Argumentation hingewiesen: „Intervention by the United States was considered to be civilizing, but similar action by European powers was viewed as a threat to the American Present.“²⁴⁾ Diese Widersprüchlichkeit in der Argumentation zieht sich wie ein roter Faden durch die amerikanische Außenpolitik.

Im Gegensatz zu Theodore Roosevelt, für den strategische Überlegungen stark im Vordergrund standen, zeigte sich sein Nachfolger im Weißen Haus, William Howard Taft, bemüht, die außenpolitischen Interessen der USA möglichst ohne Rückgriff auf militärische Mittel durchzusetzen. Allerdings handelt es sich hier primär um eine taktische Variante der amerikanischen Außenpolitik. Denn was die Zielsetzung der Washingtoner Politik anbelangte, so betrachtete Taft es ebenso wie sein Vorgänger als notwendig, Exportmärkte für amerikanische Produkte zu erschließen. Vor allem Marie und Walter Scholes haben diese Zielsetzung der Taftschen Politik in einer breit angelegten Untersuchung analysiert.²⁵⁾ Bereits als Kriegsminister im Kabinett Roosevelt hatte Taft auf die Bedeutung einer expansiven Außenwirtschaft und die Notwendigkeit auch der politischen Durchsetzung dieser Zielsetzung gegenüber anderen Handelsnationen hingewiesen. Diese Auffassung wurde von Außenmini-

²³⁾ Jahresbotschaft vom 6. Dezember 1904, *ibid.* 33.

²⁴⁾ Williams: *America confronts a revolutionary world* (s. Anm. 20), 141.

²⁵⁾ Walter V. Scholes and Marie V. Scholes: *The foreign policies of the Taft administration* (Columbia, Mo., 1970); zur Genesis der Taftschen Außenpolitik vgl. Ralph Eldin Minger: *William Howard Taft and United States foreign policy. The apprenticeship years, 1900–1908* (Urbana, Ill., 1975).

ster Philander C. Knox uneingeschränkt geteilt. Beide Politiker, die in der Rezession von 1907/08 einen Hinweis auf die Sättigung des Binnenmarktes gesehen hatten, verstanden die Washingtoner Außenpolitik primär als Instrument zur Durchsetzung amerikanischer ökonomischer Interessen: „The necessity for an ever-expanding economic frontier was . . . the assumption on which the Taft Administration based its foreign policy.“²⁶⁾

Mit ihrem Eintreten für die aus binnenwirtschaftlichen Gründen als notwendig erachtete Expansion steht die Regierung Taft zwar ebenfalls in der Tradition der amerikanischen Außenpolitik seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, der Einsatz finanzieller Mittel zur Realisierung außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Zielsetzungen ist jedoch eine neue Komponente der Washingtoner Politik: „Foreign trade meant more than selling American products in competitive overseas markets or furnishing to other countries those products which met their current needs. Foreign trade meant, in addition, creating new outlets by lending backward nations the money to increase their purchasing power and consequently their demand for goods. In this it differed markedly from the concepts of the 1880's, for in that period Blaine and others thought in terms of exporting surplus commodities, not of exporting surplus capital“, so lautet die von Scholes zusammengefaßte Analyse eines State Department Memorandums vom Oktober 1909.²⁷⁾ Allerdings wird man der Taftschen Dollar-Diplomatie nicht gerecht, wenn man sie lediglich als Instrument zur Schaffung von Kaufkraft definiert, denn der Einsatz von amerikanischem Kapital ist von der Taft Administration in einem viel umfassenderen politischen Kontext gesehen worden.

Die Taftsche Politik gegenüber Nicaragua, Honduras, Guatemala, Mexiko und der Dominikanischen Republik läßt klar erkennen, daß der Kapitalexport nicht nur der ökonomischen, sondern auch der politischen Stabilität dienen und damit revolutionären Bewegungen in diesen Staaten den Boden entziehen sollte. „True stability is best established not by military, but by economic and social forces“, so hat Außenminister Knox die Dollar Diplomacy erläutert. „The problem of good government is inextricably interwoven with that of economic prosperity and sound finance; financial stability contributes perhaps more than any other one factor to political stability.“²⁸⁾ Ähnlich wurde auch in einem State Department-Memorandum vom Mai 1910 argumentiert: „Financial stability is a con-

²⁶⁾ Scholes: Taft (s. Anm. 25), 31.

²⁷⁾ *Ibid.*, 30.

²⁸⁾ Zitiert *ibid.*, 35.

dition precedent to social and political stability.“²⁹⁾ Präsident Taft bezeichnete es im Dezember 1912 als Hauptziel der Dollar Diplomacy „avoiding just such revolutions by assisting those Republics to rehabilitate their finances, to establish their currency on a stable basis, to remove the customhouses from the danger of revolutions by arranging for their secure administration, and to establish reliable banks“.³⁰⁾ Diese Stabilisierungspolitik hatte sicher auch für die lateinamerikanischen Staaten Vorteile, der große Nachteil bestand für diese Staaten jedoch darin, daß die strukturelle Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten durch die Dollar Diplomacy eher noch verstärkt wurde. Insofern ist es mehr als fraglich, ob diese Politik ein probates Mittel war, revolutionäre Bewegungen in diesen Ländern *langfristig* zu verhindern. Hier wäre etwa auf die Entwicklung in Mexiko zu verweisen, die für Tafts Nachfolger Woodrow Wilson zu einem zentralen Problem der Washingtoner Außenpolitik wurde.

Die Genesis der Wilsonschen Politik gegenüber revolutionären Bewegungen ist jetzt von Lloyd C. Gardner in einem hervorragenden Reader ‚Wilson and Revolutions‘ dokumentiert worden. Wilsons Politik gegenüber Mexiko und Rußland steht im Mittelpunkt dieser Dokumentation. In seinem einleitenden Beitrag verweist Gardner unter Hinweis auf die von Wilson inaugurierte New Freedom-Gesetzgebung zu Recht darauf, daß Wilson ernsthaft bemüht gewesen sei, seine Politik stärker als etwa Theodore Roosevelt mit den demokratischen Traditionen Amerikas in Einklang zu bringen und insbesondere dem amerikanischen Antikolonialismus Glaubwürdigkeit zu verschaffen: „In 1898 . . . Cuba and the Philippines were ‚liberated‘ as a result of the Spanish-American war. Roosevelt and Taft had established a system of American protectorates in the Caribbean, but Wilson and Bryan seemed to want to try something else, more in line with American democratic traditions.“³¹⁾

Dieser Versuch einer „demokratischen“ Außenpolitik wurde jedoch schon bald nach Wilsons Amtsantritt grundlegend herausgefordert. Einmal schienen die Revolutionen in Lateinamerika und dann auch in Rußland eben diese amerikanischen Traditionen prinzipiell zu bedrohen. Es handelte sich hier allerdings nicht nur um eine ideologische Konfronta-

²⁹⁾ Zitiert bei *Robert Freeman Smith*: Cuba: Laboratory for Dollar Diplomacy, 1898–1917, in: *Historian*, 28 (1965/66), 604.

³⁰⁾ Rede Tafts vom 3. Dezember 1912, im Auszug abgedruckt bei Commager (s. Anm. 22), vol. II, 77.

³¹⁾ *Lloyd C. Gardner*: Wilson and revolutions: 1913–1921 (Philadelphia 1976), 13.

tion; zumindest in ihren indirekten Auswirkungen gefährdeten Revolutionen letztlich auch materielle Interessen der USA. Das gilt einmal, was die Revolutionen in Lateinamerika anbelangt, in bezug auf die strategischen Überlegungen Washingtons und darüber hinaus generell in bezug auf die außenwirtschaftlichen Zielsetzungen der Vereinigten Staaten. Diese wirtschaftliche Komponente der Washingtoner Außenpolitik ist vor allem von der revisionistischen Geschichtsschreibung der Wisconsin-Schule herausgestrichen worden. Die ökonomischen Antriebskräfte der Wilsonschen Politik werden im folgenden etwas ausführlicher skizziert, weil dies die außenpolitischen Alternativen schärfer erkennbar macht und damit die Interpretation der Wilsonschen Reaktion auf Revolutionen vor allem in Lateinamerika erleichtert.

Wilson hatte sich bei seiner Amtsübernahme zwar von der Dollar Diplomacy seines Vorgängers im Weißen Haus distanziert, angesichts der Kontinuität außenwirtschaftlicher Zielsetzungen ist es jedoch fraglich, ob der neue Präsident damit wirklich „den Grundstein zu einer neuen Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik“ legte, wie unter Hinweis auf Wilsons Erklärung vom März 1913 behauptet worden ist.³²⁾ Die erwähnte Absage an die Taftsche Dollar-Diplomatie darf nämlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß Wilson ebenso wie sein Vorgänger für eine expansive Außenwirtschaft eintrat. Eine solche Expansion über die Grenzen hinaus ergab sich für Wilson aus der Tatsache, daß er die amerikanische Wirtschaftsstruktur nicht prinzipiell in Frage stellte. Damit war auch für Wilson die wirtschaftliche Expansion über die Grenzen hinaus für das „American System“ eine Notwendigkeit. „Our industries have expanded to such a point that they will burst their jackets, if they cannot find a free outlet to the markets of the world“, erklärte Wilson anlässlich seiner Nominierung zum Präsidentschaftskandidaten der Demokratischen Partei. „Our domestic markets no longer suffice. We need foreign markets.“³³⁾ Vor Farmern und Industriearbeitern ist Wilson während des Wahlkampfes wiederholt auf dieses Problem eingegangen, so etwa Mitte August in New Jersey: „America has so prospered! . . . If prosperity is not to be checked in this country we must broaden our borders and make con-

³²⁾ *Dierk Freytag*: Die Vereinigten Staaten auf dem Weg zu Intervention. Studien zur amerikanischen Außenpolitik 1910–1914 (Heidelberg 1971), 117.

³³⁾ *The Papers of Woodrow Wilson*, ed. by *Arthur S. Link*, vol. 25, 1912 (Princeton, N.J., 1978), 16; vgl. in diesem Zusammenhang auch den grundlegenden Aufsatz von *Martin J. Sklar*: Woodrow Wilson and the political economy of modern United States liberalism, in: *Studies on the Left*, 1 (1960/61), No. 3, 17–47.

quest of the markets of the world.³⁴⁾ Wenig später machte Wilson in einer Rede in New York deutlich, daß er zu dieser expansiven Außenwirtschaftspolitik keine realisierbare Alternative sehe: „We have reached, in short, a critical point in the process of our prosperity. It has now become a question with us whether it shall continue or shall not continue . . . When we are fighting for a more extended and a freer commerce, we are fighting to increase the production of American goods, to increase the sale of American goods, to increase the variety of the prosperity of the American people, and it is now too late to consider any other policy because our domestic market is too small.“³⁵⁾ An dieser Analyse hat der Präsident auch nach seiner Amtsübernahme ausdrücklich festgehalten, als er die Ausweitung der amerikanischen Exporte zu seinen Hauptaufgaben rechnete: „There is nothing in which I am more interested than the fullest development of the trade of the country and its righteous conquest of foreign markets.“³⁶⁾

Wilson's starkes Engagement für außenwirtschaftliche Fragen schlug sich zu Beginn seiner Amtszeit etwa auch in der New Freedom-Gesetzgebung nieder, in der auch außenwirtschaftliche Probleme berücksichtigt wurden. Am sichtbarsten trat die ökonomische Komponente der Wilsonschen Politik wohl in der Ernennung des Präsidenten der American Manufacturers Export Association, William C. Redfield, zum Secretary of Commerce hervor. Auch für ihn gab es zu einer expansiven Außenpolitik keine Alternative: „Our foreign trade is also a safety valve, that relieves the pressure of over-production at home.“³⁷⁾ Daß sich Redfields Vorstellungen weitgehend mit denen des State Department deckten, unterstreichen etwa Äußerungen von Außenminister Bryan. Vor der ersten National Foreign Trade Convention sicherte er den in Washington versammelten Wirtschaftsführern bei der Intensivierung der Exporte die volle Unterstützung seines Ministeriums zu: „I promise you that the State Department – every agency of it – will be back of every honest business man in pushing legitimate enterprise in all parts of the world . . . In Spanish speaking countries hospitality is expressed by a phrase. ‚My house is your house‘ . . . I can say, not merely in courtesy – but as a fact – my Department is your department; the ambassadors, the ministers, and the consuls

³⁴⁾ *Wilson: Papers* (s. Anm. 33), vol. 25, 38.

³⁵⁾ *Ibid.*, 101.

³⁶⁾ Zitiert bei *Sklar: Wilson* (s. Anm. 33), 31.

³⁷⁾ Zitiert bei *Lloyd C. Gardner: American foreign policy 1900–1921. A second look at the realist critique of American diplomacy*, in: *Towards a new past. Dissenting essays in American history*, ed. by *Barton J. Bernstein* (New York 1969), 213.

are all yours. It is their business to look after your interests and to guard your rights.“³⁸⁾

Die hier von Außenminister Bryan für den außenwirtschaftlichen Bereich angeregte enge Kooperation von Bundesregierung und Privatwirtschaft wurde nach dem Kriegseintritt der USA intensiviert, wie die neueren Untersuchungen von Cuff, Kaufman und Urofsky im einzelnen belegen.³⁹⁾ Für die Außenwirtschaft ist vor allem die vorzügliche Untersuchung von Kaufman hervorzuheben. In Anknüpfung an bereits früher publizierte Aufsätze⁴⁰⁾ kann er überzeugend nachweisen, wie der von der Wilson-Administration während des Krieges realisierte hohe Grad an Koordination außenwirtschaftlicher Zielsetzungen und Methoden zwischen Regierung und Privatwirtschaft auch in der Nachkriegszeit Realität blieb. Während des Krieges nutzte die Regierung Wilson ihre enge Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft vor allem auch dazu, die starke ökonomische Position namentlich Englands und Deutschlands in Südamerika zu liquidieren und die Vereinigten Staaten damit als unumstrittene Führungsmacht in ganz Lateinamerika zu etablieren. Dies ist von der neueren Forschung klar nachgewiesen worden.⁴¹⁾

Wilson bezeichnete es zu Beginn seiner Amtszeit als eine seiner außenpolitischen Hauptaufgaben, die Beziehungen zu den lateinamerikanischen Staaten fortzuentwickeln, insbesondere auf denjenigen Gebieten, die für beide Kontinente gleichermaßen von Bedeutung seien. Ähnlich wie Theodore Roosevelt bestritt auch Wilson jedes territoriale Interesse der Vereinigten Staaten in Lateinamerika: „The United States has nothing to seek in Central and South America except the lasting interests of the peoples of the two continents, the security of governments intended for the people and for no special group or interest, and the development of

³⁸⁾ Zitiert bei *Sklar: Wilson* (s. Anm. 33), 33.

³⁹⁾ *Robert D. Cuff: The War Industries Board. Business-government relations during World War I* (Baltimore-London 1973); *Burton I. Kaufman: Efficiency and expansion. Foreign trade organization in the Wilson Administration, 1913–1921* (Westport, Conn., 1974); *Melvin I. Urofsky: Big steel and the Wilson Administration. A study in business-government relations* (Columbus, Ohio, 1969).

⁴⁰⁾ *Burton I. Kaufman: United States trade and Latin America: The Wilson years*, in: *JAH*, 58 (1971/72), 342–63; *id.: The organizational dimension of United States economic foreign policy, 1900–1920*, in: *Business History Review*, 46 (1972), 17–44; *id.: Organization for foreign trade expansion in the Mississippi Valley, 1900–1920*, *ibid.*, 444–65.

⁴¹⁾ Vgl. insbes. *Carl P. Parrini: Heir to Empire. United States economic diplomacy, 1916–1923* (Pittsburgh 1969), und *Kaufman: United States trade and Latin America* (s. Anm. 40).

personal and trade relationships between the two continents which shall redound to the profit and advantage of both and interfere with the rights and liberties of neither.“ Allerdings ließ Wilson keinen Zweifel daran, unter welchen Bedingungen sich diese Zusammenarbeit Washingtons mit den lateinamerikanischen Staaten zu vollziehen habe: „Cooperation is possible only when supported at every turn by the orderly process of just government based upon law, not upon arbitrary or irregular force. We hold, as I am sure all thoughtful leaders of republican government everywhere hold, that just government rests always upon the consent of the governed, and that there can be no freedom without order based upon law and upon the public conscience and approval. We shall look to make these principles the basis of mutual intercourse, respect, and helpfulness between our sister republics and ourselves. We shall lend our influence of every kind to the realization of these principles in fact and practice, knowing that disorder, personal intrigue, and defiance of constitutional rights weaken and discredit government and injure none so much as the people who are unfortunate enough to have their common life and their common affairs so tainted and disturbed. We can have no sympathy with those who seek to seize the power of government to advance their own personal interests or ambition. We are the friends of peace, but we know that there can be no lasting or stable peace in such circumstances. As friends, therefore, we shall prefer those who act in the interest of peace and honor, who protect private rights and respect the restraints of constitutional provision. Mutual respect seems to us the indispensable foundation of friendship between states, as between individuals.“ Und er fügte orakelhaft hinzu: „From these principles may be read so much of the future policy of this government as it is necessary now to forecast . . .“⁴²⁾

Wilson ließ ebenso wie Theodore Roosevelt keinen Zweifel daran, daß zur Interpretation dieser Prinzipien allein Washington berufen sei. Ähnlich wie in dem „Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine“ wurden auch von Wilson Begriffe wie „orderly process“ oder „just government“ nicht hinreichend präzisiert. Die Washingtoner Interpretationen konnten mithin sowohl der jeweiligen politischen Lage angepaßt als auch auf die mittel- und langfristigen ökonomischen Interessen der Vereinigten Staaten abgestellt werden. Bereits die Entwicklung des Jahres 1913 läßt erkennen, wie eng sich die Wilsonsche Formel von der „cooperation“ mit Lateinamerika und das von ihm im Laufe des Weltkrieges immer

⁴²⁾ Erklärung Wilsons vom 12. März 1913, in: *Wilson Papers* (s. Anm. 33), vol. 27, 172f.

nachdrücklicher postulierte Prinzip der Nichteinmischung und des Rechts auf Selbstbestimmung an den Bedürfnissen Washingtons orientierten.

Mit seiner Erklärung vom 12. März hatte Wilson etwaigen Mißverständnissen über seine Lateinamerikapolitik gezielt entgegenwirken wollen, notierte Marineminister Josephus Daniels in seinem Tagebuch über die internen Beratungen des Kabinetts. Denn während des Wahlkampfes sei in einigen Ländern Mittel- und Südamerikas der Eindruck entstanden, daß mit dem Sieg der Demokratischen Partei ein Mann ins Weiße Haus einziehe, der den Führern revolutionärer Bewegungen größeres Verständnis entgegenbringen werde. „The importance of making known this country's attitude . . . as encouraging stable government where it is based on the consent of the governed was stressed by the President, whose original idea was to send the declaration to official representatives. After a discussion of nearly two hours, it was unanimously agreed that the President should give it out to the press in a way to make it authoritative and impressive. . . . This statement will do much good and ought to stop those who foment troubles for personal aggrandizement in the hope of America winking at revolution or holding hands off.“⁴³⁾

Wichtige Einsichten in die Wilsonsche Lateinamerikapolitik und die Haltung Washingtons gegenüber revolutionären Bewegungen vermittelt insbesondere die Auseinandersetzung der amerikanischen Regierung mit der mexikanischen Revolution. Die Reaktion Wilsons auf die in seine Amtszeit fallende Beschleunigung der revolutionären Entwicklung in Mexiko⁴⁴⁾ läßt keinen Zweifel daran, daß die Vereinigten Staaten nicht bereit waren, in Lateinamerika eine Alternative zum amerikanischen Entwicklungsmodell zu akzeptieren, und als ultima ratio zur Durchsetzung der eigenen Konzeption auch zum Mittel der bewaffneten Intervention greifen würden. Zu Recht ist von der Forschung auf die Bedeutung der Äußerungen Wilsons vom November 1913 hingewiesen worden, als er gegenüber dem englischen Diplomaten Tyrell betonte: „The United States Government intends not merely to force Huerta from power, but

⁴³⁾ Ibid., 169f.

⁴⁴⁾ Vgl. generell zur mexikanischen Revolution und insbes. auch zum Periodisierungsproblem den umfassenden Forschungsbericht von *Manfred Mols* und *Hans Werner Tobler*: *Mexiko: Bilanz einer Revolution. Revolution und nachrevolutionäre Entwicklung im Lichte der historischen und sozialwissenschaftlichen Forschung*, in: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 12 (1975), 284–391. Eine gute Einführung bietet der *Reader Revolution in Mexico: Years of upheaval, 1910–1940*, ed. with an introduction by *James W. Wilkie* and *Albert L. Michaels* (New York 1969).

also to exert every influence it can to secure Mexico a better government under which all contracts and business concessions will be safer than they have ever been.“⁴⁵⁾ Dieser Kommentar des Präsidenten ist allerdings nicht dahingehend zu interpretieren, daß sich Wilson lediglich als Exekutivorgan der außenwirtschaftlichen Zielsetzungen amerikanischer Wirtschaftsunternehmen verstand. Vielmehr zielte die Wilsonsche Politik fraglos auch in Mexiko auf eine Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts ab. Allerdings sollte die Definition über die Formen dieser Selbstbestimmung den Vereinigten Staaten überlassen bleiben: „They say the Mexicans are not fitted for self-government; and to this I reply that, when properly directed, there is no people not fitted for self-government.“⁴⁶⁾ Wilson brachte seine Mexikopolitik auf die Formel „watching them narrowly and insisting that they shall take help when help is needed“.⁴⁷⁾ Die in diesen Äußerungen Wilsons bereits anklingende Verknüpfung von Reformpolitik, ökonomischer Expansion und Interventionsanspruch im Namen des Selbstbestimmungsrechtes charakterisiert die von der Wilsonschen Rhetorik häufig verdeckte innere Widersprüchlichkeit seiner Politik. Das sich aus diesem Widerspruch ergebende Grunddilemma Washingtoner Außenpolitik ist für die Mexikopolitik bisher am überzeugendsten von Robert Freeman Smith herausgearbeitet worden: Der Zusammenprall von „revolutionärem Nationalismus“ mit dem Washingtoner Entwicklungsmodell ist das zentrale Thema seiner hervorragenden Untersuchung.⁴⁸⁾

Smith betont vor allem den Gegensatz, wie er sich aus den Strukturproblemen des nicht industrialisierten Mexiko einerseits und andererseits den Versuchen Washingtons ergab, die eigenen Ordnungsvorstellungen auch in Mexiko durchzusetzen. Die prinzipielle Bedeutung dieser Konfrontation ist vor allem damit zu erklären, daß der Demokratie- und Freiheitsbegriff der nordamerikanischen Führungseliten mit dem privatkapi-

⁴⁵⁾ Zitiert bei P. Edward Haley: *Revolution and intervention: The diplomacy of Taft and Wilson with Mexico, 1910–1917* (Cambridge, Mass., 1970), 121.

⁴⁶⁾ Zitiert *ibid.*, 138f.

⁴⁷⁾ Zitiert *ibid.*, 138.

⁴⁸⁾ Robert Freeman Smith: *The United States and revolutionary nationalism in Mexico, 1916–1932* (Chicago 1972), Einleitung, x. „Revolutionary nationalism“ wird von Smith definiert als „... a combination of those ideological and emotional elements which involves some significant change in the socio-economic and political power structures; the assertion of national control over the economy and the society; and a movement for national regeneration. The intensity and contours of revolutionary nationalism will vary according to country, time, cultural milieu, and historical experiences.“

talistischen Wirtschaftssystem identifiziert wurde. Wilson selber hat dies wiederholt klargestellt: „If America is not to have free enterprise, then she can have freedom of no sort whatever.“⁴⁹⁾

Unter Hinweis auf diese Grundauffassung Wilsons unterstreicht Smith in Anlehnung an William Appleman Williams, daß es Wilson gar nicht gelingen konnte, den erwähnten Gegensatz zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten abzubauen, im Gegenteil: „The new president was a firm believer in the industrial-creditor concept of order and stability, and he emphasized the role of Anglo-American political institutions in establishing these conditions. In his view, revolutions occurred either because bad men were trying to usurp power through unconstitutional means or because the people were unable to vote in free elections. Revolutions would not occur when elections were held, constitutional provisions were obeyed, and bad men were eliminated. Granting recognition to men who seized power or who did not follow correct constitutional practices would only encourage revolutions, since only bad men would refuse to support a government which held elections. Constitutional provisions should protect private property and all rights legitimately acquired – that is, under a correct legal system. In addition, Wilson's constitutionalist concept of freedom and democracy was intimately linked to his views on capitalism and private property.“⁵⁰⁾

Die antirevolutionäre Komponente der Wilsonschen Außenpolitik wird auch von denjenigen Autoren nicht bestritten, die in kritischer Auseinandersetzung mit der sog. New Left und in bewußtem Rückgriff auf die traditionelle amerikanische Geschichtsschreibung – wie etwa die Werke von Arthur S. Link⁵¹⁾ – die „ideelle Erziehungsaufgabe“ Wilsons in den Mittelpunkt der Interpretation rücken.⁵²⁾ Hier wird Wilson als „Staatsrechtler“ gedeutet, „für den in der Politik die gleichen Gesetze galten wie

⁴⁹⁾ Zitiert bei Williams: *Tragedy* (s. Anm. 4), 58.

⁵⁰⁾ Smith: *Revolutionary nationalism* (s. Anm. 48), 31.

⁵¹⁾ Von der großen Wilson-Biographie Links liegen bisher fünf Bände vor: vol. I: Wilson. *The road to the White House* (Princeton, N.J., 1947), vol. II: Wilson. *The New Freedom* (Princeton, N.J., 1956), vol. III: Wilson. *The struggle for neutrality 1914–1915* (Princeton, N.J., 1960), vol. IV: Wilson. *Confusions and crises 1915–1916* (Princeton, N.J., 1964), vol. V: Wilson. *Campaigns for progressivism and peace 1916–1917* (Princeton, N.J., 1965). Die Aufsätze von Link sind zusammengefaßt unter dem Titel: *The higher realism of Woodrow Wilson and other essays* (Nashville, Tenn., 1971); Link ist Hauptherausgeber der bisher 29 Bände umfassenden hervorragenden Edition der *Wilson Papers* (s. Anm. 33).

⁵²⁾ So Klaus Schwabe: *Woodrow Wilson: Ein Staatsmann zwischen Puritanertum und Liberalismus* (Göttingen 1971), 38.

in der Privatmoral“ und der es als die „ethische Bestimmung seines Landes, d.h. die Pflicht“ betrachtet habe, „für die Festigung der in den angelsächsischen Ländern erprobten parlamentarischen Regierungsform in aller Welt und für die Verbreitung des Rechtes demokratischer Selbstbestimmung zu sorgen“. Gerade den unterentwickelten Ländern gegenüber hätten die Vereinigten Staaten die „Aufgabe, ihnen bei der Schaffung demokratischer Regierungsformen beizustehen“. Denn Wilson habe sich die Frage vorgelegt, „wie würde sich die Demokratie in seinem eigenen Lande auf die Dauer halten können, wenn sie sich in der übrigen Welt diskreditierte?“ Aus dieser Sicht habe „Wilson, der Burke-Schüler, nicht jede Revolution, wo immer sie losbrach“, verurteilt. „Revolutionen, so lehrte er, konnten gerechtfertigt sein, wenn sie auf die Herstellung verfassungsmäßig garantierter Freiheit abzielten. Keine Anerkennung und damit auch keine Unterstützung seitens der Vereinigten Staaten verdienten sie dagegen, wenn sie allein dem Machthunger einzelner Putschisten entsprangen und eben diese Freiheit und die bürgerliche Rechtsordnung in Frage stellten.“⁵³⁾

Wie eng Wilson freilich den Rahmen für „legitime“ Revolutionen steckte, erhellt die Tatsache, daß die mexikanische Verfassung von 1917 zum zentralen Streitpunkt wurde. In Artikel 27 war der mexikanischen Regierung nämlich die Möglichkeit zur Enteignung von Privateigentum bzw. zur Einschränkung der Verfügungsgewalt über privates Eigentum an die Hand gegeben. Darüber hinaus sollte die Erschließung der mexikanischen Bodenschätze, um noch ein weiteres Beispiel zu nennen, mexikanischen Staatsbürgern und mexikanischen Firmen vorbehalten bleiben.⁵⁴⁾ Die Frage der Anwendung dieses Verfassungsartikels, ja der Rechtmäßigkeit der Verfassung überhaupt, führte sogar an den Rand eines Krieges. Allerdings wird man in diesem Zusammenhang Wilson nicht als Exekutivorgan von Big Business interpretieren dürfen, wie seine Haltung gegenüber den von den Erdölinteressen der Vereinigten Staaten formulierten Interventionsforderungen des Jahres 1919 erkennen läßt.⁵⁵⁾ Wilson wollte nicht die spezifischen außenwirtschaftlichen Interessen einzelner Wirtschaftssektoren wahrnehmen. Er definierte seine Mexikopolitik wesentlich umfassender. Wilson kam es primär darauf an, in Mexiko ein liberal-kapitalistisches System zu etablieren, denn die Durchsetzung von

⁵³⁾ Ibid.

⁵⁴⁾ Vgl. *Smith*: Revolutionary nationalism (s. Anm. 48), 267–70.

⁵⁵⁾ Hierzu bes. *Clifford W. Trow*: Woodrow Wilson and the Mexican interventionist movement of 1919, in: *JAH*, 58 (1971/72), 46–72.

Washingtoner Ordnungsvorstellungen war für ihn von vorrangiger Bedeutung. Auf diese Weise schien zugleich die beste Gewähr dafür geboten, die außenwirtschaftlichen Interessen der Vereinigten Staaten auch langfristig sichern zu können.

Im Wilsonschen Selbstverständnis ergab sich, was die Wirkung der amerikanischen ökonomischen Expansion über die Grenzen hinaus anbelangt, keinerlei Widerspruch zwischen deren Auswirkungen in den einzelnen Ländern und der Etablierung einer liberalen Weltordnung. Die aus der technologischen und wirtschaftlichen Überlegenheit der Vereinigten Staaten resultierende Dominanz des amerikanischen Einflusses wurde von Wilson *nicht* als Bedrohung der autonomen innenpolitischen Entwicklung in diesen Ländern gesehen, sondern vielmehr als Beitrag zu deren Entwicklung umgedeutet. Das mit friedlichen Mitteln realisierte ökonomische Vordringen der Vereinigten Staaten würde den Partnerländern nicht nur für den wirtschaftlichen Bereich, sondern generell die Attraktivität amerikanischer Ordnungsvorstellungen sichtbar machen können, so lautete die Argumentation Wilsons: „America has stood in the years past for that sort of political understanding among men which would let every man feel that his rights were the same as those of another and as good as those of another, and the mission of America in the field of the world's commerce is to be the same: that when an American comes into that competition he comes without any arms that would enable him to conquer by force, but only with those peaceful influences of intelligence, a desire to serve, a knowledge of what he is about, before which everything softens and yields, and renders itself subject. That is the mission of America, and my interest, so far as my small part in American affairs is concerned, is to lend every bit of intelligence I have to this interesting, this vital, this all-important matter of releasing the intelligence of America for the service of mankind.“⁵⁶⁾

Die Erfolge der amerikanischen politischen und ökonomischen Entwicklung waren für Wilson Beweis genug, amerikanische Ordnungsvorstellungen überall in der Welt durchsetzen zu sollen: „... all the multitude of men who have developed the peaceful industries of America were planted under this free policy in order that these might look out upon the service of mankind and perform it“.⁵⁷⁾ Daß für den Präsidenten die über-

⁵⁶⁾ Rede Wilsons vom 25. September 1916, in: *The Public Papers of Woodrow Wilson*, ed. by *Ray Stannard Baker* and *William E. Dodd* (New York, 1926), vol. II/2, 323.

⁵⁷⁾ Zitiert bei *Levin*: Woodrow Wilson (s. Anm. 62), 18.

seische ökonomische Expansion unlösbar mit dem Export amerikanischer politischer Ordnungsvorstellungen verknüpft war, unterstreicht etwa eine Rede Wilsons aus dem Jahre 1916, in der er die versammelten Geschäftsleute aufrief: „Lift your eyes to the horizons of business; do not look too close at the little processes with which you are concerned, but let your thoughts and your imaginations run abroad throughout the whole world, and with the inspiration of the thought that you are Americans and are meant to carry liberty and justice and the principles of humanity wherever you go, go out and sell goods that will make the world more comfortable and more happy, and convert them to the principles of America.“⁵⁸⁾

Den Krieg in Europa nahm der Präsident wiederholt zum Anlaß, zu den Prinzipien der amerikanischen Außenpolitik Grundsatzklärungen abzugeben. Schon vor dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten bezeichnete es Wilson als „unvorstellbar“, daß Washington an einer europäischen Friedensregelung nicht beteiligt sein könnte: „No covenant of co-operative peace that does not include the peoples of the New World can suffice to keep the future safe against war; and yet there is only one sort of peace that the peoples of America could join in guaranteeing. The elements of that peace must be elements that engage the confidence and satisfy the principles of the American governments, elements consistent with their political faith and with the practical convictions which the peoples of America have once for all embraced and undertaken to defend. . . . If the peace presently to be made is to endure, it must be a peace made secure by the organized major force of mankind. . . . Mankind is looking now for freedom of life, not for equiposes of power. And there is a deeper thing involved than even equality of right among organized nations. No peace can last, or ought to last, which does not recognize and accept the principle that governments derive all their just powers from the consent of the governed, and that no right anywhere exists to hand peoples about from sovereignty to sovereignty as if they were property.“⁵⁹⁾

In seiner Rede vom 8. Januar 1918 hat Wilson dann in seinen Vierzehn Punkten sein Friedensprogramm formuliert und insbesondere deutlich gemacht, daß es zu diesen Forderungen keine Alternative geben könne, denn hier seien nicht nur die Interessen der Vereinigten Staaten definiert, das Washingtoner Friedensprogramm diene vielmehr dem Wohl al-

⁵⁸⁾ Rede Wilson vom 10. Juli 1916, in: *Public Papers of Woodrow Wilson* (s. Anm. 56), vol. II/2, 233.

⁵⁹⁾ Rede Wilsons vom 22. Januar 1917, *ibid.*, 409–11; im Auszug abgedruckt bei *Commager: Documents* (s. Anm. 22), 128.

ler friedliebenden Völker: „We entered this war because violations of right had occurred which touched us to the quick and made the life of our own people impossible unless they were corrected and the world secured once for all against their recurrence. What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation, which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others it will not be done to us. . . . An evident principle runs through the whole program I have outlined. It is the principle of justice to all peoples and nationalities, and their right to live on equal terms of liberty and safety with one another, whether they be strong or weak. Unless this principle be made its foundation no part of the structure of international justice can stand. The people of the United States could act upon no other principle; and to the vindication of this principle they are ready to devote their lives, their honor, and everything that they possess. The moral climax of this the culminating and final war for human liberty has come. . . .“⁶⁰⁾

Diese angebliche Alternativlosigkeit des amerikanischen Friedensprogramms hat Wilson dann mit dem Hinweis darauf zu untermauern versucht, daß die Vereinigten Staaten seit ihrem Kriegseintritt nicht ausschließlich um die Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen kämpften: „In one sense the great struggle into which we have now entered is an American struggle, because it is in defense of American honor and American rights, but it is something even greater than that; it is a world struggle. It is a struggle of men who love liberty everywhere, and in this cause America will show herself greater than ever because she will rise to a greater thing.“ Diese Identifizierung amerikanischer Interessen mit denen aller freiheitsliebenden Menschen gipfelte in der von Wilson formulierten These, daß die Vereinigten Staaten dazu bestimmt seien, der gesamten Menschheit zu dienen: „. . . in the providence of God America will once more have an opportunity to show to the world that she was born to serve mankind.“⁶¹⁾

⁶⁰⁾ Rede Wilsons vom 8. Januar 1918, in: *Public Papers of Woodrow Wilson* (s. Anm. 56), vol. III/1, 158–62; im Auszug abgedruckt bei *Commager: Documents* (s. Anm. 22), 137–39.

⁶¹⁾ Rede Wilsons vom 30. Mai 1917, in: *Public Papers of Woodrow Wilson* (s. Anm. 56), vol. III/1, 53.

Die sich in dieser Berufung auf einen Auftrag Gottes manifestierende idealistische Komponente der Wilsonschen Programmatik ist freilich – und das ist von der traditionellen Geschichtsschreibung zumeist übersehen worden – nur *ein* Aspekt der Wilsonschen Politik, die nur auf dem Hintergrund der materiellen Interessen der Vereinigten Staaten voll zu erfassen ist. So ist auch die Wilsonsche Haltung gegenüber revolutionären Entwicklungen nur mit Hilfe einer idealistischen Motive und ökonomische Interessen gleichermaßen berücksichtigenden Analyse zu interpretieren.

Die enge Wechselbeziehung ökonomischer und idealistischer Motive in der Wilsonschen Politik hat bisher Gordon Levin⁶²⁾ am überzeugendsten herausgearbeitet und zwar am Beispiel der Jahre 1917–1919. Die Errichtung einer liberal-kapitalistischen Weltordnung, die weder durch eine formelle imperialistische Expansion der europäischen Mächte noch durch einen revolutionären Sozialismus gefährdet war und in der die Vereinigten Staaten ihren auch in moralischen Kategorien gerechtfertigten ökonomischen Führungsanspruch würden realisieren können, hatte für Wilson deshalb eine so zentrale Bedeutung, so argumentiert Levin in Anlehnung an Williams und Arno J. Mayer⁶³⁾, weil eine solche Weltordnung als entscheidende Voraussetzung dafür gesehen wurde, daß die Vereinigten Staaten ihren politischen und ökonomischen Führungsanspruch würden durchsetzen können. Levin, der sich in seiner Untersuchung auf umfangreiches Quellenmaterial aus zahlreichen amerikanischen Archiven stützt, vermag zu zeigen, daß die so häufig als ausschließlich idealistisch motivierte Forderung des Präsidenten nach einer liberalen Weltordnung mit den nationalen Interessen der Vereinigten Staaten und insbesondere der Realisierung der amerikanischen ökonomischen Expansion selbstverständlich im Einklang stand: „Obviously, the Wilsonian liberal struggle against imperialism and war was ideologically fused with the Wilsonian liberal struggle against Leninist revolutionary-socialism. Finally, however, it must be re-emphasized that Wilson's anti-imperialist and anti-Bolshevik sense of America's liberal-exceptionalist missionary idealism was perfectly compatible with his sense of America's national self-interest. It is clear, for instance, that the President saw America's future com-

⁶²⁾ N. Gordon Levin: Woodrow Wilson and world politics. America's response to war and revolution (New York 1968).

⁶³⁾ Arno J. Mayer: Political origins of the new diplomacy, 1917–1918 (New Haven, Conn., 1959), auch unter dem Titel: Wilson vs. Lenin. Political origins of the new diplomacy of peacemaking. Containment and counterrevolution at Versailles, 1918–1919 (New York 1967).

mercial expansion as assured, providing that the United States chose to maintain its moral and financial world leadership by doing its part, through the League of Nations, to support an economically stable and non-revolutionary liberal-international order . . . In sum, then, the President envisioned America as the moral and the commercial leader of a new liberalized international order, safe both from traditional imperialism and from revolutionary-socialism, in which world trade and world politics would henceforth be conducted on America's liberal terms“.⁶⁴⁾

In diese liberale Weltordnung wollte Wilson auch Deutschland einbeziehen. Allerdings wünschte er wegen der von ihm geforderten Bestrafung des besiegten Gegners dieses Ziel der Integration Deutschlands in die Gemeinschaft der bürgerlich-demokratischen und kapitalistischen Staaten erst auf längere Sicht zu realisieren; das belegt vor allem Klaus Schwabe in seiner umfassenden, von der internationalen Forschung bisher leider noch nicht voll rezipierten Untersuchung „Deutsche Revolution und Wilson-Frieden“.⁶⁵⁾ Im Gegensatz zu Schwabe, der die idealistischen Motive Wilsons stark in den Vordergrund rückt, läßt Levin freilich keinen Zweifel daran, daß ökonomische Zielsetzungen als Antriebskraft auch der Wilsonschen Außenpolitik eine zentrale Bedeutung hatten und der vom Präsidenten propagierten liberalen Weltordnung eine stärker funktionale Rolle zukommt, wenn man Wilsons Politik nicht als isoliertes Phänomen begreift, sondern vor dem Hintergrund auch der inneren Entwicklung der Vereinigten Staaten interpretiert. Das zeigt beispielsweise seine Politik gegenüber den nicht industrialisierten Ländern, deren ökonomische und damit auch politische Abhängigkeit von den westlichen Industriestaaten er prinzipiell nicht in Frage stellte. Wilsons Frontstellung gegen den europäischen Imperialismus bezeichnet Levin daher auch mit Recht als „limited form of international reformism. That is to say, Wilson opposed traditional exploitive imperialism involving territorial annexations, armed force, protectionism, and war. The President did not, however, question either the structural inequitability of the commercial and financial relationships between the agrarian and the industrialized areas of the world or the correlative economic and political world predominance of the West. Wilson's basic concern, inspired both by the expansive needs of American capitalism and by his own liberal-internationalist ideology, was

⁶⁴⁾ Levin: Woodrow Wilson (s. Anm. 62), 257.

⁶⁵⁾ Klaus Schwabe: Deutsche Revolution und Wilson-Frieden. Die amerikanische und deutsche Friedensstrategie zwischen Ideologie und Machtpolitik 1918/19 (Düsseldorf 1971).

to make more rational and humane the existing world economic and social relationships“⁶⁶⁾

Wilson stellte den Kapitalismus zwar prinzipiell nicht in Frage, setzte sich jedoch nachdrücklicher als seine Vorgänger für Reformen ein, um die auch von ihm diagnostizierten negativen Auswirkungen des kapitalistischen Systems abzumildern. Kurz vor seinem Tod hat Wilson in einem für ein breiteres Publikum bestimmten Zeitschriftenbeitrag⁶⁷⁾ noch einmal nach den Gründen der Revolution in Rußland geforscht und in diesem Zusammenhang die Frage gestellt: „Is the capitalistic system unimpeachable? which is another way of asking, Have capitalists generally used their power for the benefit of the countries in which their capital is employed and for the benefit of their fellow men?“ Wilson warf den Kapitalisten vor, ihre Machtposition einseitig zu ihrem Nutzen eingesetzt und damit das kapitalistische System insgesamt diskreditiert zu haben. Mithin sei die Verantwortlichkeit für die gegenwärtige radikale Herausforderung des kapitalistischen Systems nicht ausschließlich bei den Trägern dieser anti-kapitalistischen Revolte zu suchen. Um der berechtigten Kapitalismuskritik die Basis zu entziehen, gelte es, das kapitalistische System ständig zu reformieren, um auf diese Weise seine Attraktivität zu erhalten. Nur so könne die Demokratie, die mit der Niederlage der Mittelmächte einen großen Sieg errungen habe, gegen, wie Wilson formulierte, „irrationale“ Revolutionen immunisiert werden: „That supreme task, which is nothing less than the salvation of civilization now faces democracy, insistent, imperative. There is no escaping it, unless everything we have built up is presently to fall in ruin about us; and the United States as the greatest of democracies, must undertake it. The road that leads away from revolution is clearly marked, for it is defined by the nature of man and of organized society.“⁶⁸⁾

Bezeichnenderweise werden hier von Wilson Begriffe wie „democracy“ und „capitalism“ gleichgesetzt und unter Hinweis auf die „nature of man“ als alternativlose Organisationsformen für Staat und Gesellschaft gesehen. Bei dieser Interpretation bereitet es dann keine Schwierigkeiten, den universalen Charakter des „American System“ zu formulieren und den Anspruch der Vereinigten Staaten zur weltweiten Durchsetzung der amerikanischen Ordnungsvorstellungen zu postulieren. Hier wird besonders deutlich, daß Wilson keineswegs zu einer fundamentalen Kapitalis-

⁶⁶⁾ Levin: Woodrow Wilson (s. Anm. 62), 25f.

⁶⁷⁾ Wilson: The road away from revolution (s. Anm. 1).

⁶⁸⁾ Ibid., 146.

muskritik ansetzte. Er beklagte „the too great selfishness of the capitalistic system“ und forderte eine Rückbesinnung auf die Grundwerte einer christlichen Zivilisation: „... our civilization cannot survive materially unless it be redeemed spiritually. It can be saved only by becoming permeated with the spirit of Christ and being made free and happy by the practices which spring out of that spirit. Only thus can discontent be driven out and all the shadows lifted from the road ahead.“ Wenn es den kirchlichen und politischen Institutionen und darüber hinaus auch den Kapitalisten gelinge, durch eine Art Humanisierung des kapitalistischen Systems eine Quelle für die Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten zu eliminieren, so wird man die Analyse Wilsons aus dem Jahre 1923 überspitzt zusammenfassen können, dann werde es gelingen, die Massen gegen den revolutionären Bazillus zu immunisieren und einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des kapitalistischen Systems zu leisten. Mit diesen Äußerungen hat Wilson kurz vor seinem Tode noch einmal deutlich gemacht, daß er zum „American System“ keine Alternative sah, auch nicht für die Entwicklung anderer Staaten. Denn seine Revolutionsfurcht beschränkte sich keinesfalls auf die innere Entwicklung der Vereinigten Staaten. Vielmehr hielt er die von ihm als notwendig erachtete weltweite Durchsetzung amerikanischer Ordnungsvorstellungen durch revolutionäre Tendenzen prinzipiell für gefährdet.⁶⁹⁾

Hier offenbart sich ein – nicht erst von der „New Left“ betonter – prinzipieller Widerspruch zwischen dem Postulat auf möglichst weltweite Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechtes und der Perpetuierung des „American System“:

„Wilson's personal dilemma symbolized the broader difficulties faced by classical liberalism. According to the basic principles of natural law, he should have accepted the revolutions as competing units which would contribute their share to a broader and deeper harmony of interests. But his expansionist philosophy of history, his crusading zeal and his nationalism – which also were integral parts of his liberalism – prompted him to oppose the revolutions as barricades on America's road to domestic well-being and world leadership. The tragedy was defined by his attempt to resolve the dilemma by preserving and extending democracy through a policy of open door expansion.“ Diese innere Widersprüchlichkeit der Wilsonschen Konzeption – hier wird man Williams lebhaft zustimmen müssen – hat dann das Friedensprogramm des Präsidenten aus innen- wie außenpolitischen Gründen zum Scheitern gebracht: „His ap-

⁶⁹⁾ Ibid.

proach satisfied neither his own followers nor the foreigners who looked to America (and to Wilson in particular) for a creative alternative to the revolutionaries. Instead, it left the battleground to the conservatives and the radicals. By attempting to achieve security through the traditional policy of the open door, America's conservatives emphasized the weakest aspects of Wilson's own program. And the liberals, having failed to offer a positive and effective alternative of their own, had in the end no place to go but into a bipartisan alignment with the conservatives.⁷⁰⁾

Gerade weil Wilson von Zeitgenossen und Historikern gleichermaßen als Symbol der Demokratie und des Kampfes um die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts gedeutet worden ist und wird, scheint es notwendig, die innere Widersprüchlichkeit der Wilsonschen Politik auch besonders pointiert herauszustellen. Jede Kritik an der Person Wilsons und jeder Hinweis auf sein persönliches Dilemma, wie es sich aus der Unvereinbarkeit einiger seiner politischen Grundüberzeugungen ergab, sollte freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich hier um ein prinzipielles Problem amerikanischer Außenpolitik handelt.

Das Scheitern Wilsons ist insofern auch Symbol für die Widersprüchlichkeit der Washingtoner Außenpolitik im gesamten zwanzigsten Jahrhundert. Für die Zwischenkriegszeit zeigt das vor allem eine Analyse der hier zur Debatte stehenden Politik der Vereinigten Staaten gegenüber Lateinamerika. Auch in den 1920er und 1930er Jahren hat die Washingtoner Diplomatie keinerlei Versuche unternommen, die aus der Wirtschaftsstruktur der nicht industrialisierten Länder resultierende ökonomische und damit auch politische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten abzumildern. Lateinamerika wurde weiterhin als vorrangiges Expansionsfeld des amerikanischen Handelsimperialismus betrachtet und die – möglichst weltweite – Durchsetzung der Politik der „Offenen Tür“ als das probate Mittel für die außenwirtschaftliche Expansion angesehen.⁷¹⁾

Nicht zuletzt die während des Krieges geschaffenen industriellen und landwirtschaftlichen Überkapazitäten veranlaßten die amerikanische Regierung, ihre wirtschaftliche Expansion über die Grenzen hinaus zu intensivieren. Dieser Zusammenhang zwischen binnenwirtschaftlicher Entwicklung und Expansion über die Grenzen hinaus wurde den amerikanischen Auslandsvertretungen beispielsweise im August 1923 ausführ-

⁷⁰⁾ Williams: Tragedy (s. Anm. 4), 107.

⁷¹⁾ Zur Formulierung der Nachkriegspolitik vgl. insbes. Parrini: Heir to empire (s. Anm. 41).

lich dargelegt: „The enlarged productive capacity of the United States developed during the World War has increased the need for assured equality of treatment of American commerce in foreign markets.“⁷²⁾

Angesichts der zentralen Funktion, die Lateinamerika in diesem Kontext zufiel, überrascht es nicht, wenn die Washingtoner Regierungen in dieser Region besonders empfindlich reagierten, sobald die von ihnen anvisierte internationale Ordnung durch revolutionäre Entwicklungen bedroht schien. Reformen, die sich an den amerikanischen Vorstellungen orientierten, galten in Washington als das geeignete Mittel zur ökonomischen und politischen Stabilisierung Lateinamerikas. Revolutionen wurden als prinzipielle Gefährdung dieser an Washingtoner Zielen ausgerichteten Stabilität angesehen. „In general it may be said that the immediate objects which we desire to obtain in Central America are political and financial reforms which will make for greater stability of Government and which will provide a safer field for American commerce and investments.“ So hat ein Angehöriger der Lateinamerikaabteilung im State Department, Dana G. Munro, die Washingtoner Stabilisierungspolitik im Jahre 1922 prägnant beschrieben.⁷³⁾ Auch rückblickend hat er an dieser Einschätzung im wesentlichen festgehalten und betont, daß die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas durchaus im Interesse Washingtons lag. In seiner unlängst erschienenen Studie über die Politik der Vereinigten Staaten im karibischen Raum hat er aber auch erneut unterstrichen, daß für die Entscheidungsträger in Washington wirtschaftlicher Fortschritt in Lateinamerika mit der Orientierung dieser nicht industrialisierten Länder am amerikanischen Entwicklungsmodell unauflösbar verknüpft war:

„We were interested in economic development in the Caribbean because the poorer countries were not likely to have better governments so long as the masses of the people lived in ignorance and poverty in communities which were cut off from the outside world by lack of roads and railroads. In the 1920's there was no possibility of obtaining funds for foreign aid from the United States Treasury, but we hoped that the maintenance of peace might encourage the establishment of new productive enterprises by foreign capital. . . . We thought that the first requisite for progress in the Caribbean was the development of orderly republican government. Revolutions in the 1920's were apt to be more disastrous than the military re-

⁷²⁾ FRUS, 1923, vol. I (Washington 1938), 131.

⁷³⁾ Dana G. Munro an Sumner Welles, 28. Februar 1922, zitiert bei Robert Freeman Smith: Republican policy and the Pax Americana 1921–1932, in: From colony to empire (s. Anm. 10), 270.

volts by which governments are changed today. Frequently they were civil wars, fought by untrained and undisciplined forces equipped with antiquated firearms and machetes, but nonetheless bloody and destructive. . . . A country which was exposed to periodic convulsions of this sort had little chance for progress. It seemed clear that stable government could not be attained until elections took the place of revolutions as the way of changing administrations, and whenever possible we used our influence to bring about better elections.⁷⁴⁾

Die Washingtoner These, daß eine antirevolutionäre Politik unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche und politische Entwicklung Lateinamerikas sei, ist den mittel- und südamerikanischen Regierungen wiederholt suggeriert worden. Und die Vereinigten Staaten haben ihre Unterstützung von der Bedingung abhängig gemacht, daß ihre eigenen Vorstellungen auch für die lateinamerikanischen Politiker zum Leitmotiv ihres Handelns erhoben würden: „The Government of the United States is at all times ready to assist, along constructive lines of development“, erklärte das State Department etwa im Jahre 1923 in bezug auf die innenpolitische Entwicklung in Honduras. „It is now ready to render all possible proper assistance in the present crisis. It is of the firm opinion, however, that improvement in the present economic situation of Honduras which the citizens of both countries so ardently desire, can only be continued upon the basis of political peace and quiet in the country, and attained by the agreement of all parties to abide by the results of free and fair elections and the most efficient administration of the country's finances. The Government of the United States, therefore, bespeaks the most earnest attention to these politico-economic considerations which are of paramount importance.“⁷⁵⁾ Die Vereinigten Staaten, so versicherte das State Department, wollten sich nicht in die inneren Angelegenheiten von Honduras einmischen. Dies komme in der Bereitschaft zum Ausdruck, daß Washington jede Regierung unterstützen werde, die aus freien Wahlen („free and fair elections“) hervorgehe. Zugleich wurde aber als selbstverständlich vorausgesetzt, daß eine aus freien Wahlen hervorgegangene Regierung das amerikanische Krisenkonzept bedingungslos akzeptieren werde.⁷⁶⁾

⁷⁴⁾ Dana G. Munro: *The States and the Caribbean republics 1921–1933* (Princeton, N.J., 1974), 10f.

⁷⁵⁾ State Department an den Gesandten in Honduras (Morales), 30. Juni 1923, in: FRUS, 1923, vol. II, 433.

⁷⁶⁾ Vgl. *ibid.*

Es lag ganz auf der Linie dieser Stabilisierungspolitik, daß Washington bei dem Zustandekommen des zwischen den mittelamerikanischen Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua abgeschlossenen Friedens- und Freundschaftsvertrages vom Februar 1923 Pate stand. In diesem Vertrag kamen die fünf Staaten überein, daß keiner der Vertragspartner eine Regierung anerkennen werde, die in einem der fünf Staaten durch eine Revolution oder einen Staatsstreich an die Macht gelange. Den Führern einer solchen Revolution wurde überdies das Recht aberkannt, das Amt des Präsidenten oder Vizepräsidenten auszuüben. Die USA waren zwar nicht Vertragspartner, das Vertragswerk des Jahres 1923 wurde jedoch in Washington ausgehandelt und zwar unter aktiver Einflußnahme des State Department.⁷⁷⁾

Die Vereinigten Staaten hätten sich moralisch verpflichtet gefühlt, „to apply its principles in order to encourage the Central American States in their efforts to prevent revolution and disorder“, wie Präsident Coolidge im Jahre 1927 betonte.⁷⁸⁾ Unter Hinweis auf diese Zielsetzung und namentlich auf die von einer Fortdauer revolutionärer Unruhen in Nicaragua ausgehende Gefährdung von Wirtschaftsinteressen der Vereinigten Staaten machte Coolidge deutlich, „that we have a very definite and spe-

⁷⁷⁾ Bezeichnenderweise widmete das Government Printing Office der Vereinigten Staaten dieser Konferenz eine Veröffentlichung: *Conference on Central American affairs, Washington, December 4, 1922 – February 7, 1923* (Washington 1923). Vgl. insbes. Artikel II des hier abgedruckten Vertrages: „The Contracting Parties will not recognize any other Government which may come into power in any of the five Republics through a coup d'état or a revolution against a recognized Government, so long as the freely elected representatives of the people thereof have not constitutionally reorganized the country. And even in such a case they obligate themselves not to acknowledge the recognition if any of the persons elected as President, Vice-President or Chief of State Designate should fall under any of the following heads:

1) If he should be the leader or one of the leaders of a coup d'état or revolution, or through blood relationship or marriage, be an ascendant or descendant or brother of such leader or leaders.

2) If he should have been a Secretary of State or should have held some high military command during the accomplishment of the coup d'état, the revolution, or while the election was being carried on, or if he should have held this office or command within the six months preceding the coup d'état, revolution, or the election.“

Vgl. für den größeren Zusammenhang Günter Kahle: *Die Tobar-Doktrin*, in: *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 9 (1972), 379–404, bes. 389ff.; außerdem Monika Siedentopf: *Die Anerkennungspolitik der USA gegenüber Zentralamerika von 1907 bis 1934 unter besonderer Berücksichtigung der Tobar-Doktrin* (Phil. Diss. Köln 1976, MS), bes. 186–98.

⁷⁸⁾ Botschaft von Präsident Coolidge an den Kongreß vom 10. Januar 1927, im Auszug abgedruckt bei *Commager: Documents* (s. Anm. 22), vol. II, 208–210.

cial interest in the maintenance of order and good government in Nicaragua at the present time and that the stability, prosperity, and independence of all Central American countries can never be a matter of indifference to us. The United States can not therefore, fail to view with deep concern any serious threat to stability and constitutional government in Nicaragua tending toward anarchy and jeopardizing American interests, especially if such state of affairs is contributed to or brought about by outside influences or by any foreign power. It has always been and remains the policy of the United States in such circumstances to take the steps that may be necessary for the preservation and protection of the lives, the property and the interests of its citizens and of this Government itself.“ Er habe es daher für seine Pflicht gehalten, so argumentierte Coolidge vor dem Kongreß, alle amerikanischen Interessen in Nicaragua zu schützen, und er rechtfertigte seine Interventionspolitik als „adequate protection“. ⁷⁹⁾

Die Äußerungen des Präsidenten lassen keinen Zweifel daran, daß er mit seiner Lateinamerikapolitik ganz in der Tradition seiner Vorgänger stand, auf deren Handeln er sich auch ausdrücklich berief. Diese Kontinuität bezieht sich nicht nur auf die Wahrnehmung der nur unpräzise umrissenen amerikanischen Interessen und den Rückgriff auf bewaffnete Intervention zu deren Durchsetzung. Auch in der Terminologie hatte sich keinerlei Wandel oder Präzisierung vollzogen. Ohne nähere Erläuterung wird von „revolution“ und „revolutionists“ gesprochen. Die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und die Stützung eines nicht näher definierten „good government“ werden als selbstverständlich vorausgesetzt. Deshalb bezeichnete es Coolidge auch als „thoroughly inconsistent for this country not to support the government recognized by it while the revolutionists were receiving arms and munitions from abroad“. ⁸⁰⁾ Die Rechtfertigungen zum Eingreifen in Nicaragua wurden mit dem Hinweis darauf verknüpft, daß es selbstverständlich nicht der Wunsch der Vereinigten Staaten sei, sich in die inneren Angelegenheiten Nicaraguas oder irgendeines anderen mittelamerikanischen Staates einzumischen.

Die amerikanische Intervention in Nicaragua ist freilich nicht nur als Verteidigung amerikanischer Interessen in diesem Staat zu interpretieren. Der Entsendung amerikanischer Truppen kommt vor allem deshalb auch prinzipielle Bedeutung zu, weil sie ebenso wie der erwähnte Vertrag von 1923 als Bestandteil der Washingtoner Strategie zu verstehen ist, revolutionären Entwicklungen in ganz Lateinamerika entgegenzuwirken.

⁷⁹⁾ Ibid., 209f.

⁸⁰⁾ Ibid.

Die Intervention in Nicaragua ist unter diesem Aspekt vor allem auch im Kontext der Beziehungen der Vereinigten Staaten zu Mexiko zu interpretieren, das für Washingtons Lateinamerikapolitik auch in der Zwischenkriegszeit von hervorragender Bedeutung war. ⁸¹⁾

Mexiko hat für die Washingtoner Diplomatie vor allem deshalb einen so zentralen Stellenwert, weil der „revolutionäre Nationalismus“ in Mexiko auch nach dem Ersten Weltkrieg die amerikanischen Ordnungsvorstellungen radikal in Frage stellte. ⁸²⁾ Würde eine Absage Mexikos an das privat-kapitalistische System von den Vereinigten Staaten toleriert, dann bestand aus der Sicht Washingtons die Gefahr, daß das amerikanische Entwicklungsmodell in ganz Lateinamerika und darüber hinaus in allen nicht industrialisierten Ländern diskreditiert werden könnte. Diese prinzipielle Bedeutung der von der inneren Entwicklung Mexikos ausgehenden Herausforderung stellte sich für die amerikanische Regierung unter dem Eindruck der erfolgreichen bolschewistischen Revolution in Rußland um so dramatischer dar. ⁸³⁾

Franklin K. Lane, der beiden Wilson-Administrationen als Innenminister angehörte, hat im Jahre 1922 unter Hinweis auf die von den bolschewistischen und mexikanischen Revolutionen ausgehende Doppelbedrohung die Auffassung vertreten, daß die Vereinigten Staaten revolutionären Entwicklungen vor allem dann besonders energisch entgegenzutreten müßten, wenn diese auf eine Emanzipation von den Industriestaaten abzielten. In letzter Konsequenz müßte dies sogar zu einer neuen Definition des Selbstbestimmungsrechtes führen: „When I say that Russia may go her own way, and Mexico hers, I say so with a sense that I have a right in Russia and in Mexico, and also a right to see that they do not go their own way to the extent of blocking my way to what of good they hold. ‚The world is mine‘ is not the mere dramatic utterance of an escaped convict or of an overmastering leader of men. . . . What a people hold, they hold as trustees for the world. . . . It is good American practice. The Monroe Doctrine is an expression of it. . . . That is why we are talking of backward peoples and recognizing for them another law of self-determination, a leading-string law.“ ⁸⁴⁾

⁸¹⁾ Vgl. *Erich Angermann*: Die Vereinigten Staaten von Amerika seit 1917, durchgesehene und stark erweiterte Auflage (München 1978), 63; *Robert Freeman Smith*: American foreign relations, 1920–1942, in: *Bernstein*: Towards a new past (s. Anm. 37), 245.

⁸²⁾ Vgl. hierzu insbes. *Smith*: Revolutionary nationalism (s. Anm. 48).

⁸³⁾ Vgl. *ibid.*, 133–265.

⁸⁴⁾ Zitiert bei *Smith*: Republican policy (s. Anm. 73), 271.

Selten ist die von den ideellen und materiellen Zielsetzungen der Vereinigten Staaten ausgehende Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts formal unabhängiger Staaten von amerikanischer Seite derart ungeniert formuliert worden. So hat Außenminister Hughes in bezug auf Mexiko im Mai 1922 etwas vorsichtiger davon gesprochen, „that no State is entitled to a place within the family of nations if it destroys the foundations of honorable intercourse by resort to confiscation and repudiation“. Dies sei „the most important principle to be maintained at this time with respect to international relations“.⁸⁵⁾ Diese Äußerungen von Außenminister Hughes unterstreichen, daß auch die Harding Administration die Verletzung amerikanischer Ordnungsprinzipien durch die mexikanische Revolutionsverfassung von 1917 nicht akzeptierte, sondern sie zum Anlaß nahm, der Regierung unter General Obregón, der 1920 die Nachfolge von Präsident Carranza angetreten hatte, die diplomatische Anerkennung zu versagen. Damit war Mexiko vom amerikanischen Kapitalmarkt abgeschnitten. Allerdings wurde diese Regierungspolitik von einigen sektoralen und regionalen Wirtschaftsinteressen kritisiert, die sich aus handelspolitischen Gründen für eine schnelle Anerkennung der neuen mexikanischen Regierung einsetzten. So plädierte beispielsweise auch der Bankier Thomas W. Lamont mit dem Hinweis auf die innenpolitische Stabilität unter Obregón für eine Kompromißbereitschaft gegenüber Mexiko, und er verwahrte sich in einem Brief an Hughes gegen einen Vergleich der mexikanischen Situation mit den Vorgängen in der Sowjetunion: „I am much disturbed over this writ of attachment against the Mexican government and against the attempt to class that government in with the Soviets. The logical conclusion, if such attachments are to be permitted, is to nullify all the work that we have been building up for months past, with such Mexican government as exists today, which, on the whole, in my opinion (when its difficult political position is recalled) has done pretty well and made progress.“⁸⁶⁾

Kurz vorher hatte Lamont in einem weiteren Brief an Hughes die in den Vereinigten Staaten vorherrschende Tendenz kritisiert, die mexikanische Innenpolitik ausschließlich an angelsächsischen Maßstäben zu messen. „These Mexican people ought not to be proud and peculiar, but they are, and we can't change them overnight into Anglo-Saxons.“⁸⁷⁾

⁸⁵⁾ Rede Hughes' vom 18. Mai 1922, zitiert bei *Smith*: Revolutionary nationalism (s. Anm. 48), 191.

⁸⁶⁾ Lamont an Hughes, 31. Oktober 1922, zitiert *ibid.*, 214.

⁸⁷⁾ Lamont an Hughes, 19. Juni 1922, zitiert *ibid.*, 216. Zur Haltung amerikani-

Selbstverständlich hat Lamont ebenso wie die Regierung den engen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung in Mexiko im Blick gehabt. Den wirtschaftlichen Fortschritt in Mexiko hielt er jedoch durch die dogmatische Politik der Vereinigten Staaten für gefährdet. Konsequenterweise hat er eine Verbesserung im bilateralen Verhältnis zu Mexiko gefordert; dies war für ihn eine Vorbedingung zur Stabilisierung der mexikanischen Wirtschaft. Eine solche ökonomische Stabilisierung Mexikos könne durch die Washingtoner Pressionen jedoch nicht erzielt werden. Washington dürfe den Mexikanern die eigenen Ordnungsprinzipien daher nicht aufzwingen, argumentierte Lamont; vielmehr gelte es, jede Gelegenheit zu benutzen, um den Mexikanern in konstruktiver Zusammenarbeit die Attraktivität des amerikanischen Entwicklungsmodells zu demonstrieren („by taking every friendly opportunity for showing to the Mexicans just what our principles are, why we stand for them, and how they themselves are able to meet the situation“).⁸⁸⁾

Die von Lamont und anderen vorgetragene flexible Strategie gegenüber Mexiko vermochte sich allerdings nicht durchzusetzen. In Übereinstimmung mit den großen Erdölkonzernen hielten Harding und Hughes vielmehr an ihrem harten Kurs fest, der aus einer Kombination von diplomatischem und finanzpolitischem Druck bestand. Erst als sich die Regierung Obregón auf der Bucareli-Konferenz bereit erklärte, die umstrittenen Passagen der Revolutionsverfassung nicht anzuwenden, erhielt sie im August 1923 die Anerkennung durch die Vereinigten Staaten. Allerdings war die Harding Administration nicht in der Lage, ihre Forderungen in einer für alle mexikanischen Regierungen völkerrechtlich verbindlichen Form durchzusetzen. Vielmehr begnügte sie sich mit einem „gentlemen's agreement“ und kam überdies der Regierung Obregón in der Frage der Finanzierung der Entschädigungen für enteigneten Landbesitz entgegen.⁸⁹⁾

Bereits diese minimalen Konzessionen gegenüber der mexikanischen Regierung schienen Woodrow Wilson freilich zu weitgehend, und in einem Privatbrief hat er kurz vor seinem Tod seinen Unmut über die Anerkennung der Regierung Obregón zum Ausdruck gebracht: „I dare say you think as I do that the present administration is finding it too easy to rely on

scher Wirtschaftskreise vgl. ausführlicher *N. Stephen Kane*: American businessmen and foreign policy: The recognition of Mexico, 1920–1923, in: *Political Science Quarterly*, 90 (1975), 293–313.

⁸⁸⁾ Lamont an Hughes, 19. Juni 1922, zitiert bei *Smith*: Revolutionary nationalism (s. Anm. 48), 216.

⁸⁹⁾ Vgl. *ibid.*, 221–23.

promises of the present Mexican government. It seems to me they are still upon the quicksands.“⁹⁰⁾

Diese Kritik Wilsons verweist allerdings lediglich auf eine taktische Variante in der Politik gegenüber Mexiko. In ihren grundsätzlichen Zielen gegenüber Mexiko und den anderen Staaten Lateinamerikas bedeutete die Mexikopolitik Hardings keinesfalls einen Kurswechsel. Denn auch die Harding Administration wollte die aus der Wirtschaftsstruktur resultierende ökonomische und politische Abhängigkeit Lateinamerikas von den Vereinigten Staaten keinesfalls abmildern und schon aus diesem Grund eine Alternative zum amerikanischen Entwicklungsmodell nicht akzeptieren. Diese prinzipielle Bedeutung der Politik Washingtons gegenüber Lateinamerika hat Walter Scholes in seiner zusammenfassenden Bewertung der Mexikopolitik des State Department unter Außenminister Hughes hervorragend herausgearbeitet: „Many underdeveloped countries have learned a bitter lesson. As they try to win control of their own destinies, they need capital for economic development, which they can get only from the industrialized nations. The United States has always laid down conditions for loans, whether under the private loan system in the 1920's or the combined government-private loans later on. In many cases the concessions that an underdeveloped country has to make to the lender conflict with the demands of the masses and lead to an impossible domestic situation. In the 1920's Hughes, the State Department, and American economic leaders showed little or no grasp of the realities of the Mexican situation. Hughes would not alter his stand: no loans until the United States recognized Mexico; no recognition until Mexico conformed to North American standards. It is no wonder that Mexicans became even more anti-Yankee.“⁹¹⁾

Taktische Varianten der amerikanischen Außenpolitik dürfen mithin nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber Mittel- und Südamerika auch in der Zwischenkriegszeit ausschließlich an den eigenen wirtschaftlichen und politischen Bedürfnissen orientierte. Präsident Coolidge hat dies in seinen Instruktionen für die amerikanischen Delegierten auf der 8. Panamerikanischen Konferenz unmißverständlich klargestellt: „It may be observed that the United States is uninfluenced even by the willingness or desire of any American State to ... submit to any form of political control or influence of a

⁹⁰⁾ Wilson an George Creel, 28. August 1923, zitiert *ibid.*, 189.

⁹¹⁾ Walter V. Scholes: Secretary of State Hughes' Mexican policy, in: Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas, 7 (1970), 308.

non-American State. In maintaining its position, the United States has been governed primarily by its own interests, involving its conception of what was essential to its security and its distinctive position in this hemisphere.“⁹²⁾

Auch die Hoover Administration folgte im wesentlichen den hier von Coolidge formulierten Grundsätzen. Ungeachtet der Tatsache, daß Präsident Hoover und Außenminister Stimson ihre Lateinamerikapolitik primär an den ökonomischen Interessen der Vereinigten Staaten orientierten, suchten sie doch Methoden zu entwickeln, die eine Verbesserung der Beziehungen zu Mittel- und Südamerika ermöglichen sollten. Die – in ihrer grundsätzlichen Bedeutung allerdings häufig überschätzte – Veröffentlichung des „Memorandum on the Monroe Doctrine“ von Undersecretary of State J. Reuben Clark ist hierfür ein Indiz.⁹³⁾

Es lag auf der Linie dieser vorsichtigen Politik, daß das State Department in Reaktion auf die zahlreichen lateinamerikanischen Revolutionen seit Beginn der Weltwirtschaftskrise die Formel von der *de facto*-Anerkennung entwickelte und im September 1930 zunächst auf die Revolutionsregierungen in Argentinien, Bolivien und Peru anwandte.⁹⁴⁾ Diese Anerkennungspolitik wurde jedoch dann erheblich modifiziert, wenn die Gefahr einer „socialistic revolution“ und mithin eine Herausforderung amerikanischer Ordnungsvorstellungen bestand. In einem Memorandum des State Department vom Januar 1933 wurde auf diesen Zusammenhang ausdrücklich hingewiesen: „In the case of Chile the situation was complicated by the advent into power of a regime headed by Carlos Davila, which advocated the introduction of a markedly socialistic policy. Therefore. . . it was necessary to exercise the greatest care to protect American interests in that country and to obtain satisfactory assurances as to the willingness of its Government to fulfill its international obligations. On one occasion when the Ambassador called the Department's attention to the possibility that a socialistic constitution might be adopted, the Department informed him that, when considering in this connection the question of recognition, a two-fold criterion should be maintained: first, that

⁹²⁾ Erlaß an die amerikanische Delegation, 5. Januar 1928, in: FRUS, vol. I, 578.

⁹³⁾ J. Reuben Clark: Memorandum on the Monroe Doctrine (Washington 1930); vor einer Überschätzung der grundsätzlichen Bedeutung dieser Publikation warnt Angermann: Die Vereinigten Staaten (s. Anm. 81), 66.

⁹⁴⁾ Vgl. das undatierte Memorandum der Lateinamerikaabteilung des State Department „Policy of Recognition“ (wahrscheinlich Januar 1933), in: Herbert Hoover Presidential Library, Westbranch, Ohio, Presidential Papers – State – Latin American Affairs.

there should be no discrimination in the protection which must be accorded to the nationals of other countries and their property, to both of which must be accorded a degree of protection at least as high as that given to the natives of the country, and secondly, that this standard of protection must not fall below the minimum standard set by international law and practice. The Department concluded by stating that the fact that the new Chilean Government intended to resort to a standard radically departing from that usually deemed adequate protection of foreign property under international usage, makes it necessary that we should exercise unusual care before recognizing the new regime. Aside from the question of protecting American rights, the Department made it clear that it was not the policy of the United States Government to associate recognition with the particular type of Government or political institution which the people may decide to adopt. In other words, the establishment of a socialist state would in no wise preclude recognition provided it affords adequate protection to foreign rights and fulfills its international obligations.⁹⁵⁾

Hier ist zugleich ein Dilemma der nicht industrialisierten Staaten angesprochen: Verbal mochte die Hoover Administration bereit sein, eine das amerikanische Entwicklungsmodell negierende Regierung in Lateinamerika zu tolerieren. Der Hinweis auf die Unverletzlichkeit amerikanischer Rechte bedeutet in der Praxis jedoch eine massive Einschränkung des innenpolitischen Handlungsspielraumes der jeweiligen Revolutionsregierung. Denn diese amerikanischen Rechte sind in einem privatkapitalistischen Milieu entstanden, das einige lateinamerikanische Revolutionsregierungen – man denke etwa an Mexiko – zur Disposition stellen wollten. Eine Lösung dieses Problems war allenfalls dann denkbar, wenn die Vereinigten Staaten ihr wirtschaftliches Engagement in Lateinamerika reduzierten, um die Überschneidung von außenwirtschaftlichen Interessen der Vereinigten Staaten und den innenpolitischen Ansprüchen einiger lateinamerikanischer Staaten allmählich abzubauen. Für die Regierung Hoover war das jedoch keine realisierbare Alternative, denn gerade in der Wirtschaftskrise unternahm Washington alle Versuche, die Tür für den amerikanischen Handel offen zu halten.

In einer ausführlichen Analyse der Bedeutung der Außenwirtschaft war das State Department überdies zu dem Schluß gelangt, daß jeder Verzicht auf außenwirtschaftliche Aktivitäten kaum abschätzbare innenpolitische Folgen haben müsse: „The announcement of a policy toward a state of self-sufficiency would be an announcement of a Depression and its mis-

⁹⁵⁾ Ibid.

eries. The inter-dependence of American society is such that 5 per cent or 10 per cent of our total productivity can not be eliminated without depressing probably 50 per cent of all producers, and in turn depressing the whole society.⁹⁶⁾ Auch für Präsident Roosevelt hat eine Alternative zur expansiven Außenwirtschaftspolitik seiner Vorgänger nie ernsthaft zur Debatte gestanden. Angesichts der depressiven Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft stellte sich das Problem der Gewinnung von Absatzmärkten vielmehr um so schärfer. Roosevelt hat eine aktive Exportpolitik dann auch von Anfang an als integralen Bestandteil in seine Krisentherapie einbezogen: „We, as well as every other Nation, must develop our domestic economy in every profitable way. Foreign markets must be regained if American producers are to rebuild a full and enduring domestic prosperity for our people. There is no other way if we would avoid painful economic dislocations, social readjustments, and unemployment.“⁹⁷⁾ Assistant Secretary of State Sumner Welles hat den zentralen Stellenwert der von Roosevelt geforderten Exportoffensive im Dezember 1934 unmißverständlich klargestellt: „There is no more essential factor in the domestic recovery program envisaged by President Roosevelt than the regaining of our foreign trade.“⁹⁸⁾

Auch bei der Realisierung dieser außenwirtschaftlichen Ziele folgte Roosevelt der Strategie seiner Vorgänger, denn die Open Door Policy wurde auch von ihm als das probate Mittel zur Durchsetzung der expansiven Außenwirtschaftspolitik angesehen. Sichtbaren Ausdruck fand diese von der neueren Forschung überzeugend herausgearbeitete enge Verknüpfung von „United States Prosperity“ und „Open Door Policy“ vor allem in dem Mitte 1934 verabschiedeten Außenhandelsprogramm. Hier erhielt die Regierung vom Kongreß die Vollmacht, bilateral ausgehandelte Handelsverträge mit Zollvereinbarungen durch die Einbeziehung der unbedingten Meistbegünstigungsklausel multilateral auszuweiten. Auf diese Weise sollte das Prinzip der Offenen Tür möglichst weltweit durchgesetzt werden. Ihren Schwerpunkt hatte diese auf die formale Gleichstellung des amerikanischen Handels abzielende Politik in Lateinamerika, dessen Stellenwert im Washingtoner Kalkül in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre noch weiter zunahm, weil die wirtschaftliche Ex-

⁹⁶⁾ Memorandum des State Department, Office of the Economic Adviser, 29. September 1932, in: National Archives Washington, Record Group 59 (künftig zitiert NA, RG 59), 550. S. 1/231 1/2.

⁹⁷⁾ Roosevelt an Eugene P. Thomas, 19. November 1935, in: The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, vol. IV, 1935 (New York 1938), 463.

⁹⁸⁾ Sumner Welles: Inter-American relations (Washington 1935), 4.

pansion nach Europa und Asien durch die totalitären Staaten zunehmend gefährdet wurde. Die wichtigsten Mittel zur Durchsetzung des auch unter Franklin D. Roosevelt nicht aufgegebenen Führungsanspruchs in der Westlichen Hemisphäre bildete in den 1930er Jahren ebenso wie in den drei Jahrzehnten zuvor die ökonomische Überlegenheit der Vereinigten Staaten und insbesondere der gezielte Einsatz der amerikanischen Finanzkraft.⁹⁹⁾

Die vor allem vom State Department unter Außenminister Cordell Hull forcierte Handelsvertragspolitik läßt erkennen, daß sich Washington ausschließlich an den eigenen Bedürfnissen orientierte. Bereits im Dezember 1934 wurde deshalb die Hullsche Handelsvertragspolitik vom Londoner „Economist“ scharf kritisiert: „Negotiations for reciprocal tariff concessions have been conducted with a number of States, . . . But the President has applied to these negotiations the principles of the Yankee horse-trader rather than those of the good neighbour. . . . The New Deal so far from making the United States a ‚good neighbour‘ in the economic sense, has hitherto made her an even worse neighbour than in the ‚twenties‘.“¹⁰⁰⁾

Die Lektüre der entsprechenden Akten des State Department bestätigt denn auch klar, daß die Architekten der amerikanischen Handelsvertragspolitik davon ausgingen, die eigenen Vorteile ganz in den Vordergrund zu rücken. So wurden die noch vor der Verabschiedung des neuen Außenwirtschaftsprogramms begonnenen Verhandlungen mit Kolumbien mit dem Ziel geführt, „obtaining the maximum possible advantages for American commerce“. Die Gegenleistungen der Vereinigten Staaten waren demgegenüber minimal. Sie bestanden vor allem in dem Angebot, kolumbianischen Kaffee auf der „freien Liste“ zu belassen, so daß die Handelsvertragsabteilung angesichts der potentiellen Vorteile, die sich für die Vereinigten Staaten ergaben, lapidar feststellen konnte: „ . . . it actually costs us nothing.“¹⁰¹⁾ Dieses Zitat ist Leitmotiv der kritischen Analyse der amerikanischen Handelspolitik gegenüber Lateinamerika von Dick Steward. Er hat erneut den Nachweis erbracht, daß die Handelsvertragspolitik ganz darauf abgestellt war, die wirtschaftliche und politische Dominanz der Vereinigten Staaten in der Westlichen Hemisphäre abzusi-

⁹⁹⁾ Vgl. hierzu zunächst die vorzügliche Untersuchung von *Lloyd C. Gardner*: *Economic aspects of New Deal diplomacy* (Madison, Wisc., 1964), sowie insbes. die in Anm. 102, 103, 106 und 111 zitierte Literatur.

¹⁰⁰⁾ *Economist*, 1. Dezember 1934, 1023.

¹⁰¹⁾ Memorandum des State Department, Treaty Division, 18. April 1933, in: NA, RG 59 (s. Anm. 96), 621.113/21.

chern, so daß der bereits wiederholt erwähnte Antagonismus zwischen den Vereinigten Staaten und den nicht industrialisierten Ländern Lateinamerikas durch diese „liberale“ Handelspolitik eher noch verschärft wurde.¹⁰²⁾ Für den finanzpolitischen Bereich ist diese Hegemonialpolitik Roosevelts überzeugend nachgewiesen worden, so unlängst von Frederick Adams am Beispiel der Export-Import Bank.¹⁰³⁾ Vor allem unter dem Eindruck der deutschen wirtschaftlichen Durchdringung Lateinamerikas intensivierte die Regierung Roosevelt in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre den Einsatz ihrer Finanzkraft. Die aus dem steigenden Einfluß Washingtons auf die Finanz- und Devisenpolitik der lateinamerikanischen Länder resultierende Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten stand mit den erklärten politischen Zielen der Good Neighbor Policy allerdings nicht mehr im Einklang: „By linking bank credits to Latin America's acceptance of a dollar exchange system . . . the United States was promoting an improved version of the old order; it was not sponsoring a new definition of hemispheric relations. The tendency of American policymakers to opt for credits in place of tariff reductions also raised a question in the minds of some Latin Americans about where they would find new markets. At the end of the 1930s, Latin America found itself in the familiar role of being a pawn in a game of international economics dominated by the industrial nations. As New Deal officials moved to safeguard their nation's stake in the Western Hemisphere, they resorted to measures that decisively altered the nature of the good neighbor policy.“¹⁰⁴⁾

Ende der 1930er Jahre war die Export-Import Bank ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Ordnungsvorstellungen geworden, wie Adams prägnant herausgearbeitet hat: „Through its very existence, the Export-Import Bank symbolized the continued belief of American statesmen that the nation had an important stake in the international economy. In addition to aiding the expansion of exports, the bank provided State Department officials with a means of influencing the matrix within which commercial and financial transactions took place. By supplying foreign exchange assistance, by aiding development programs, and by supporting governments whose objectives were consistent with those of America, Washington could attempt to counter the forces which

¹⁰²⁾ *Dick Steward*: *Trade and hemisphere. The Good Neighbor Policy and reciprocal trade* (Columbia, Mo., 1975).

¹⁰³⁾ *Frederick C. Adams*: *Economic diplomacy. The Export-Import Bank and American foreign policy 1934-1939* (Columbia, Mo., 1976).

¹⁰⁴⁾ *Ibid.*, 225.

jeopardized the post-World War I world. The creation of the Export-Import Bank also indicated that the experience of the interwar years had strengthened U.S. policymakers' belief in the earlier analysis. They interpreted the depression, the emergence of aggressive totalitarian states, and the growth of economic nationalism as examples of what happened when nations failed to understand that the world was a single economic unit. To stop the drift away from the principles needed for an open world and to guard against countries repeating their earlier mistakes the Roosevelt administration concluded that Washington would have to adopt a more forceful role in international affairs.¹⁰⁵⁾

Sowohl Adams als auch Steward räumen in ihrer Analyse ein, daß der Verzicht Roosevelts auf bewaffnete Interventionen in Lateinamerika zunächst dazu beigetragen hat, der Good Neighbor Policy in den lateinamerikanischen Staaten Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Die ganz an den ökonomischen Bedürfnissen der Vereinigten Staaten orientierte Wirtschaftspolitik Washingtons konnte jedoch ähnlich wie die Interventionspolitik für die lateinamerikanischen Staaten eine Einschränkung ihrer Souveränität bedeuten. Denn auch die Regierung Roosevelt setzte ihre finanzpolitische Überlegenheit dazu ein, den mittel- und südamerikanischen Ländern die in den Vereinigten Staaten „bewährte“ liberal-kapitalistische Wirtschaftsordnung aufzuzwingen bzw. soziale und wirtschaftliche Reformen zu bekämpfen oder eine Umorientierung der Außenwirtschaft Lateinamerikas abzublocken. Zu Recht wird von Adams und Steward betont, daß Washington nichts unternahm, um die strukturelle Schwäche der lateinamerikanischen Länder abzumildern, was die Abhängigkeit dieser Staaten von den Vereinigten Staaten wenigstens partiell hätte reduzieren können. Damit bestätigten diese Untersuchungen die von den revisionistischen Historikern bereits in den 1960er Jahren formulierte These, daß auch die Good Neighbor Policy in der Washingtoner Lateinamerikapolitik keinen prinzipiellen Kurswechsel brachte. Mithin ist auch die Good Neighbor Policy lediglich als Formwandel Washingtoner Hegemonialpolitik zu interpretieren, die in ihrem Kern auf eine ökonomische und politische Stabilisierung Lateinamerikas abzielte.

Diese Stabilisierungspolitik schien jedoch schon im ersten Amtsjahr Roosevelts durch die Unruhen in Kuba in Frage gestellt.¹⁰⁶⁾ Botschafter

¹⁰⁵⁾ Ibid., 257f.

¹⁰⁶⁾ Vgl. im einzelnen *Luis E. Aguilar*: Cuba 1933. Prologue to revolution (Ithaca, N.Y., 1972); *E. David Cronon*: Interpreting the new Good Neighbor Policy. The Cuban crisis of 1933, in: *Hispanic American Historical Review*, 39 (1959),

Sumner Welles regte daher nach dem Sturz der Diktatur Machado die Entsendung von Truppen an, um auf Kuba für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Die Roosevelt Administration war jedoch nicht bereit, ihre Good Neighbor Policy durch einen Rückgriff auf die Interventionspolitik zu diskreditieren. Allerdings konnte sich Washington nicht entschließen, die Revolutionsregierung des Universitätsprofessors Grau San Martín anzuerkennen. In dem vor allem von Welles und seinem Nachfolger als Botschafter in Havanna, Jefferson Caffery, als radikal eingestuften Reformprogramm der Revolutionsregierung erblickte Washington sowohl eine Bedrohung amerikanischer Wirtschaftsinteressen als auch eine Gefährdung der politischen Stabilität Kubas, obgleich sich die Regierung Grau San Martín in Kuba einer relativ großen Beliebtheit erfreute.

„It is . . . within the bounds of possibility that the social revolution which is under way cannot be checked. American properties and interests are being gravely prejudiced and the material damage to such properties will in all probability be very great“, berichtete Welles aus Havanna und fügte wenig später hinzu: „Our own commercial and export interests in Cuba cannot be revived under this government.“¹⁰⁷⁾ Welles' Nachfolger unterstellte der Revolutionsregierung unter Hinweis auf die Dekrete zur Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft „communistic tendencies“.¹⁰⁸⁾ Die aus Havanna gemeldete „Anarchie“ war für Washington ein willkommener Vorwand, der Regierung Grau die diplomatische Anerkennung zu versagen. Grau sah sich daher im Januar 1934 zum Rücktritt veranlaßt: „Whereas Welles had tried to turn anarchy into stability, Grau had sought to make revolutionary change a permanent part of the Cuban political tradition in only four months.“¹⁰⁹⁾ Diese zusammenfassende Bewertung charakterisiert gerade wegen ihrer engen terminologischen Anlehnung an die amerikanischen Quellen die grundlegende Interessendivergenz zwischen der Regierung Grau und der Roosevelt Administration, wie sie sich aus der Washingtoner Perspektive darstellte.

Die Revolutionsfurcht veranlaßte die Vereinigten Staaten, sich in ihrer Kubapolitik auf konservative Kreise zu stützen, womit der Diktatur

538–67; *Irwin F. Gellman*: Roosevelt and Batista. Good Neighbor diplomacy in Cuba, 1933–1945 (Albuquerque, N.M., 1973); *Robert Freeman Smith*: The United States and Cuba. Business and diplomacy, 1917–1960 (New York 1960), bes. 144–66.

¹⁰⁷⁾ Welles an State Department, 18. September 1933, in: FRUS, 1933, vol. V, 447; Welles an State Department, 16. Oktober 1933, *ibid.*, 490.

¹⁰⁸⁾ Caffery an State Department, 21. Dezember 1933, *ibid.*, 544.

¹⁰⁹⁾ *Gellman*: Roosevelt and Batista (s. Anm. 106), 223.

unter Fulgencio Batista der Weg geebnet wurde. Die mit Unterstützung Batistas an die Macht gelangte Regierung Mendieta wurde bezeichnenderweise bereits nach wenigen Tagen von den Vereinigten Staaten anerkannt. Ein Handelsabkommen und Kredite der Export-Import Bank haben zur weiteren Stabilisierung des neuen Regimes fraglos beigetragen. Durch diese Stützung eines reaktionären Regimes in Kuba wurde die Chance zu gemäßigten Reformen, wie sie die Regierung Grau in Gang gesetzt hatte, freilich vertan. Mit den gegenüber Kuba 1933/34 gefällten Entscheidungen hatte Washington allerdings nur scheinbar eine Stabilisierung Kubas bewirkt. Denn durch die am sozialen und politischen Status quo orientierte Kubapolitik haben die Vereinigten Staaten zur Genesis der kubanischen Revolution von 1959 entscheidend beigetragen.¹¹⁰⁾

Etwas flexibler als in der kubanischen Frage reagierte die Roosevelt Administration gegenüber Mexiko, als Präsident Lázaro Cárdenas in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre zu einer beschleunigten Realisierung von in der Revolutionsverfassung des Jahres 1917 fixierten Zielsetzungen überging.¹¹¹⁾ Zentraler Streitpunkt zwischen Mexiko und den Vereinigten Staaten war die Nationalisierung des Besitzes der amerikanischen (und britischen) Erdölgesellschaften. Dies wurde ebenso wie vergleichbare Aktionen der mexikanischen Regierungen vor der Weltwirtschaftskrise von der Regierung in Washington als fundamentale Bedrohung amerikanischer Interessen und Ordnungsvorstellungen interpretiert. Dieser erneuten Herausforderung durch die mexikanische Revolution kam vor allem auch deshalb eine so prinzipielle Bedeutung zu, weil angesichts des großen Gewichts Mexikos in Lateinamerika die Gefahr bestand, daß auch andere lateinamerikanische Staaten dem mexikanischen Beispiel folgten und von den „bewährten“ liberal-kapitalistischen Grundsätzen abwichen. Vor allem Außenminister Cordell Hull fürchtete eine derartige Ausweitung des „revolutionary nationalism“ in ganz Lateinamerika, und er vermochte unter Hinweis auf diese generellen Auswirkungen der mexikanischen Revolution wirtschaftliche Sanktionen gegenüber Mexiko durchzusetzen, die in erster Linie in der Einstellung der für Mexiko wichtigen Silberkäufe bestanden. Unter dem mäßigenden Einfluß von Botschafter Josephus Daniels – der in den staatlichen Eingriffen in die mexikanische Wirtschaft durch Cárdenas zum Teil eine Analo-

¹¹⁰⁾ Vgl. Angermann: Die Vereinigten Staaten (s. Anm. 81), 203.

¹¹¹⁾ Vgl. hierzu E. David Cronon: Josephus Daniels in Mexico (Madison, Wisc., 1960); David Green: The containment of Latin America. A history of the myths and realities of the Good Neighbor Policy (Chicago 1971), bes. 27–35; Tobler: Mexiko (s. Anm. 44), 324–30.

gie zum Rooseveltischen New Deal sah – wurde jedoch mit der Regierung in Mexiko 1941 ein Kompromiß ausgehandelt. Diese Kompromißbereitschaft Washingtons war nicht zuletzt durch die internationale Situation mitbestimmt worden. Es handelt sich hier jedoch keinesfalls um einen prinzipiellen Kurswechsel gegenüber revolutionären Bewegungen in Lateinamerika. Denn die Eindämmung des „revolutionary nationalism“ blieb zentrale Zielsetzung der Rooseveltischen Lateinamerikapolitik, wie vor allem David Green im einzelnen nachgewiesen hat.¹¹²⁾

Diese Containment-Strategie wurde auch von der Truman Administration fortgesetzt. Durch die Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes erhielt sie eine über das interamerikanische Verhältnis noch hinausgehende außenpolitische Bedeutung. Das privat-kapitalistische System wurde den lateinamerikanischen Staaten als für ihre Entwicklung alternativlos dargestellt. So betonte Assistant Secretary of State Spruille Braden im September 1946, „that private enterprise is the best and in most circumstances the only really sound means to develop the known or unknown resources of a new country, because there has appeared a school of thought which, when considering United States cooperation in the development of Latin America, overlooks or even in a few cases condemns the use of private capital. . . . The institution of private property ranks with those of religion and the family as a bulwark of civilization. To tamper with private enterprise, except to apply well-conceived, legal, and essential controls, will precipitate a disintegration of life and liberty as we conceive and treasure them.“¹¹³⁾ Der spätere Außenminister John Foster Dulles erblickte in der Absicherung des Privat-Kapitalismus in Lateinamerika zugleich ein Mittel, um der Etablierung bolschewistischer Systeme in diesen Staaten entgegenzuwirken.¹¹⁴⁾

Diese gegen revolutionäre Entwicklungen in Lateinamerika gerichtete Containment-Strategie hat vor allem durch die kubanische Revolution von 1959 einen empfindlichen Rückschlag erhalten. Nicht zuletzt aufgrund dieser Vorgänge auf Kuba, die das amerikanische Entwicklungsmodell radikal in Frage stellten, sah sich die amerikanische Diplomatie zur Konzipierung einer „neuen“ Lateinamerikapolitik veranlaßt. Hier sind insbesondere die von John F. Kennedy unter dem Schlagwort „Allianz für den Fortschritt“ eingeleiteten Versuche zu nennen, in enger Kooperation mit den mittel- und südamerikanischen Staaten Hilfspro-

¹¹²⁾ Green: Containment (s. Anm. 111).

¹¹³⁾ Zitiert *ibid.*, 262.

¹¹⁴⁾ Zitiert *ibid.* 263.

gramme zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Lateinamerikas in Gang zu setzen.¹¹⁵⁾ Zunächst hatte Kennedy während des Wahlkampfes Präsident Eisenhower zwei schwerwiegende Versäumnisse vorgeworfen: Einerseits habe sich die amerikanische Außenpolitik nicht mit den Emanzipationsbewegungen in Lateinamerika identifiziert („failure to identify ourselves with the rising tide of freedom“), zum anderen seien keinerlei wirtschaftliche Hilfsprogramme entwickelt worden, die den ökonomischen Zielsetzungen der lateinamerikanischen Staaten entsprochen hätten („failure to help the people of Latin America to achieve their economic aspirations“).¹¹⁶⁾ Kennedy forderte daher gegenüber den süd- und mittelamerikanischen Staaten einen „new approach“, der über die von Roosevelt in seiner Good Neighbor Policy formulierten Ziele weit hinausgreifen müsse. Seine bereits während des Wahlkampfes sich abzeichnende Konzeption der Allianz für den Fortschritt hat der neue Präsident dann im März 1961 im einzelnen erläutert. Ausdrücklich hat Kennedy in diesem Zusammenhang auf die gemeinsamen historischen Erfahrungen beider Teilkontinente und insbesondere auf die in den Revolutionen von 1776 und 1811 postulierten Ideale verwiesen: „Our continents are bound together by a common history, the endless exploration of new frontiers. Our nations are the product of a common struggle, the revolt from colonial rule. And our people share a common heritage, the quest for the dignity and the freedom of man. The revolutions which gave us birth ignited, in the words of Thomas Paine, ‚a spark never to be extinguished‘. And across vast, turbulent continents these American ideas still stir man’s struggle for national independence and individual freedom. But as we welcome the spread of the American revolution to other lands, we must also remember that our own struggle – the revolution which began in Philadelphia in 1776 and in Caracas in 1811 – is not yet finished. Our hemisphere’s mission is not yet completed. For our unfulfilled task is to demonstrate to the entire world that man’s unsatisfied aspiration for economic progress and social justice can best be achieved by free men working within a framework of democratic institutions. . . . we propose to complete the revolution of the Americas, to build a hemisphere where all men can hope for a suitable standard of living, and all can live out their lives in dignity and in freedom. To achieve this goal political freedom must accompany

¹¹⁵⁾ Vgl. zum folgenden insbes. *Jerome Levinson, Juan de Onís: The alliance that lost its way. A critical report on the Alliance for Progress* (Chicago 1970).

¹¹⁶⁾ Vgl. *Arthur M. Schlesinger, Jr.: A thousand days. John F. Kennedy in the White House* (Boston 1965), 225.

material progress.“¹¹⁷⁾ Kennedy ließ keinen Zweifel daran, daß Entwicklungsmodelle, die sich nicht an dem amerikanischen Freiheitsbegriff orientierten, für ihn keine Alternative darstellen konnten. Ausdrücklich verurteilte er die kubanische Revolution: „Our Alliance for Progress is an alliance of free governments, and it must work to eliminate tyranny from a hemisphere in which it has no rightful place. Therefore let us express our special friendship to the people of Cuba and the Dominican Republic, and the hope they will soon rejoin the society of free men, uniting with us in common effort. This political freedom must be accompanied by social change. For unless necessary social reforms, including land and tax reform, are freely made – unless we broaden the opportunity for all of our people – unless the great mass of Americans share in increasing prosperity – then our alliance, our revolution, our dream, and our freedom will fail. . . . But our greatest challenge comes from within – the task of creating an American civilization where spiritual and cultural values are strengthened by an ever broadening base of material advance; where, within the rich diversity of its own traditions, each nation is free to follow its own path toward progress.“¹¹⁸⁾

Die hier von Kennedy entworfene Vision einer „American civilization“ in beiden Teilkontinenten orientierte sich offensichtlich primär an den Vorstellungen und Erfahrungen der Vereinigten Staaten. Weitere Hinweise auf den Vorbildcharakter der amerikanischen Entwicklung enthielt Kennedys Botschaft an den Kongreß vom 14. März 1961, in der er um Bewilligung der für den Inter-American Fund for Social Progress nachsuchte. Wirtschaftliche Entwicklung ohne sozialen Fortschritt, so argumentierte der Präsident, würde die Armut der breiten Massen Lateinamerikas nicht mildern, sondern zu einer weiteren Verschärfung der gesellschaftlichen Spannungen in den einzelnen lateinamerikanischen Ländern beitragen. Überdies sei die Realisierung eines Wirtschaftswachstums von einer Verbesserung der sozialen Bedingungen abhängig. Und Kennedy verwies in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf das amerikanische Entwicklungsmodell: „Economic growth without social progress lets the great majority of the people remain in poverty, while a privileged few reap the benefits of rising abundance. In addition the process of growth largely depends on the existence of beneficial social conditions. Our own experience is witness to this. For much of our own great productivity and industrial development is based on our system of universal public educa-

¹¹⁷⁾ Abgedruckt bei *Levinson, Onís: Alliance* (s. Anm. 115), 334, 338.

¹¹⁸⁾ *Ibid.*, 338 f.

tion.¹¹⁹⁾ Ein weiterer Hinweis auf den auch von Kennedy nicht in Frage gestellten Vorbildcharakter des amerikanischen Entwicklungsmodells ist etwa auch in der starken Betonung des privatwirtschaftlichen Sektors für die Entwicklung Lateinamerikas zu sehen. Zwar plädierte Kennedy für Reformen in Lateinamerika, die Orientierung am amerikanischen Entwicklungsmodell schloß durchgreifende Lösungen jedoch weitgehend aus. Insgesamt gesehen verfolgte die Kennedy Administration eine zu kurzfristig angelegte Stabilisierungspolitik, bei der die eigenen ökonomischen und sicherheitspolitischen Ziele und die daraus resultierende Strategie der Eindämmung revolutionärer Bewegungen in Lateinamerika im Vordergrund standen. Dies mag erklären, warum auch von Kennedy primär die am Status quo interessierten Regierungen Lateinamerikas unterstützt wurden. Diese innere Widersprüchlichkeit der Allianz für den Fortschritt hat entscheidend zu ihrem Scheitern beigetragen. Überdies war aus der Sicht Washingtons nach der Kuba-Krise des Jahres 1962 die Attraktivität der kubanischen Revolution in Lateinamerika stark zurückgegangen und damit der Zwang zu einer umfassenden Eindämmungsstrategie mittels wirtschaftlicher Programme zur Realisierung gemäßiger sozialer und wirtschaftlicher Reformen stark gemildert. So beschränkte sich die Kennedy Administration letztlich auf eine kurzfristig angelegte Stabilisierungspolitik, die sich ebenso wie die Good Neighbor Policy ganz an den ökonomischen Bedürfnissen der Vereinigten Staaten orientierte. Aus diesem funktionalen Zusammenhang ist die Washingtoner Lateinamerikapolitik bis zur Gegenwart nicht herausgetreten.¹²⁰⁾

Es ist inzwischen Tradition, daß jede neue Administration auch einen Wandel der Politik der Vereinigten Staaten gegenüber Lateinamerika und generell gegenüber den Ländern der Dritten Welt ankündigt, wobei seit Roosevelts Good Neighbor Policy auch immer stärker die kooperativen Elemente der Washingtoner Politik betont werden. So verkündete auch Präsident Jimmy Carter kurz nach seinem Amtsantritt einen „new approach“ gegenüber den lateinamerikanischen Staaten. Insbesondere erteilte er eine Absage an jede Form von Interventionen in Lateinamerika: „First of all is a high regard for the individuality and the sovereignty of each Latin American and Caribbean nation. We will not act abroad in ways that we would not tolerate at home in our own country.“ Als zwei

¹¹⁹⁾ Abgedruckt *ibid.*, 342.

¹²⁰⁾ Vgl. hierzu insbes. den vorzüglichen Überblick von *Samuel L. Baily: The United States and the development of South America, 1945–1975* (New York 1976).

weitere Elemente der neuen Lateinamerikapolitik nannte Carter den Kampf gegen jede Art von Verletzung der Menschenrechte und das Aufgreifen derjenigen Probleme, die das Verhältnis zwischen den industrialisierten Staaten und der Dritten Welt betreffen.¹²¹⁾

Erst aus historischer Perspektive wird es möglich sein zu beurteilen, ob die Lateinamerikapolitik Carters tatsächlich einen qualitativen Neubeginn der Washingtoner Politik gegenüber Mittel- und Südamerika bedeutet. Das Vertragswerk über den Panamakanal hat den Ankündigungen Carters fraglos Glaubwürdigkeit verliehen. Carters Absage an die Interventionspolitik in Lateinamerika wird freilich erst dann einen Neubeginn markieren, wenn die Regierung Carter bereit ist, die Washingtoner Strategie des „Informal Empire“ aufzugeben. Gerade das Beispiel der Good Neighbor Policy Franklin D. Roosevelts erhellt, daß die Absage an militärische Interventionen in Mittel- und Südamerika nicht per se auf einen prinzipiellen Neubeginn schließen läßt, weil die Washingtoner Hegemonialpolitik damit keineswegs automatisch aufgegeben wird, sondern mit anderen Mitteln, wie der indirekt-ökonomischen Einflußnahme, weiterhin betrieben werden kann. Ein Rückblick auf die Good Neighbor Policy Roosevelts macht mithin deutlich, daß eine qualitativ neue Lateinamerikapolitik nur dann realisierbar sein wird, wenn es den Vereinigten Staaten gelingt, ihre Beziehungen zu den Entwicklungsländern auf eine prinzipiell neue Basis zu stellen, d. h. es müßten Methoden entwickelt werden, um die aus der Wirtschaftsstruktur resultierende Abhängigkeit der Staaten Lateinamerikas und der anderen Entwicklungsländer von den Industriestaaten allmählich abzubauen. Erst durch eine entscheidende Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in den Staaten der Dritten Welt kann einer ökonomischen Abhängigkeit von den USA und damit jeder Politik des „Informal Empire“ der Boden entzogen werden.¹²²⁾ Es bleibt abzuwarten, ob Carter bereit ist, einen derart radikalen Schnitt vorzunehmen.

Die in den Vereinigten Staaten immer wieder geforderte Rückbesinnung auf die traditionellen Werte der Amerikanischen Revolution scheint allein allerdings kaum geeignet, den Widerspruch zwischen revolutionärer Tradition und „konterrevolutionärer“ Außenpolitik aufzuheben. Diese Diskrepanz hat Richard B. Morris durch seine universale Deutung

¹²¹⁾ President *Carter's* Pan American Day Address, 14. April 1977, Department of State Bulletin, 76 (1977), 454.

¹²²⁾ Vgl. hierzu auch die Schlußbemerkungen bei *Baily: South America* (s. Anm. 120), 222–26.

der Amerikanischen Revolution wenigstens teilweise aufzulösen versucht.¹²³⁾ Auch in der Gegenwart sei die Amerikanische Revolution von zentraler Bedeutung. Das gelte nicht nur für die mit der Amerikanischen Revolution eingeleiteten und in der Gegenwart anhaltenden politischen und verfassungspolitischen Veränderungen innerhalb der Vereinigten Staaten, sondern ebenso für die weltweiten Auswirkungen der tiefgreifenden Transformationen durch die Amerikanische Revolution. Morris wendet sich damit nachdrücklich gegen die Thesen jener Autoren, die den Epochencharakter der Amerikanischen Revolution prinzipiell in Frage stellen oder stark einschränken. So habe Eric Hobsbawm die Amerikanische Revolution primär als „a crucial event in American history“ gedeutet und demgegenüber eine universale Bedeutung der Französischen Revolution zugesprochen.¹²⁴⁾ Robert Palmer habe sie zwar dem „Zeitalter der demokratischen Revolution“ zugeordnet; selbst er habe der Amerikanischen Revolution in diesem Kontext jedoch keinen hervorragenden Platz zugewiesen, sie als epochales Ereignis nicht anerkannt.¹²⁵⁾ Derartige Urteile könnten kaum überraschen, wenn man sich vor Augen halte, daß sogar ein so scharfsinniger Beobachter der Anfänge demokratischer Entwicklung in den Vereinigten Staaten wie Alexis de Tocqueville zu dem Schluß gelangte, daß der amerikanische Unabhängigkeitskrieg zwar einschneidende politische und gesellschaftliche Veränderungen in Amerika eingeleitet habe, von einer „Revolution“ man aber letztlich kaum sprechen könne: „... on ne peut dire que ce pays voit les résultats de la révolution démocratique qui s'opère parmi nous, sans avoir eu la révolution elle-même.“¹²⁶⁾

Derartige Beurteilungen hätten entscheidend dazu beigetragen, so Morris, daß sich die Amerikaner selbst zu lange darauf beschränkt hätten, die Amerikanische Revolution nur als tiefgreifenden Einschnitt in der Entwicklung der Vereinigten Staaten zu deuten; bei einer solchen Betrachtungsweise werde jedoch die weltweite Wirkung übersehen. Der amerikanische Unabhängigkeitskrieg ist für Morris nämlich „a revolution

¹²³⁾ Richard B. Morris: *The emerging nations and the American Revolution* (New York 1970).

¹²⁴⁾ Eric J. Hobsbawm: *The age of revolution. Europe 1789–1848* (London 1962), 54; vgl. Morris: *Emerging nations* (s. Anm. 123), 76.

¹²⁵⁾ Robert R. Palmer: *The age of the democratic revolution. A political history of Europe and America, 1760–1800*, 2 vols., (Princeton, N.J., 1959–64); vgl. Morris: *Emerging nations* (s. Anm. 123), 76.

¹²⁶⁾ Alexis de Tocqueville: *De la démocratie en Amérique*, vol. I (Paris 1951), 11; vgl. Morris: *Emerging nations* (s. Anm. 123), 75.

of enormous consequences of the world“, und er verweist auf die Bemerkungen Edmund Burkes anlässlich der Anerkennung der amerikanischen Unabhängigkeit durch Großbritannien.¹²⁷⁾ Dieser von Burke beschriebenen epochalen Bedeutung, der Einmaligkeit der Amerikanischen Revolution seien sich die Gründungsväter auch voll bewußt gewesen. „They accomplished a revolution which has no parallel in the annals of human society: They reared the fabrics of governments which have no model in the face of the globe.“ So James Madison im *Federalist* No. 14.¹²⁸⁾ Der hier von Madison herausgestrichene Modellcharakter, so betont Morris nachdrücklich, habe auch in der Gegenwart voll Gültigkeit: „As the first great revolution of modern times, the American Revolution was both a war of decolonization and a movement of broad social change and reform. Waged to establish an independent nation, sovereign and equal with all other nations of the earth, it constituted at the same time a movement to support the rights of man, of all men, and women too. And in the wider sense, the American Revolution, with its egalitarian overtone, has enormous relevance to the revolutions of the emerging nations of later times and, not least of all, to our times.“¹²⁹⁾

Unter Hinweis auf die auch für die Gegenwart zentrale Bedeutung der Amerikanischen Revolution plädiert Morris dann für eine Übertragung amerikanischer Ordnungsvorstellungen auf die nicht industrialisierten Länder: „If the undeveloped nations of the Western Hemisphere are to be transformed through a revolution by gradualism in preference to the Soviet or Maoist models, then these nations in collaboration with the United States, must utilize the tools at hand. Such tools have been offered by the Alliance for Progress, a proposal to lift an entire continent into a modern age.“¹³⁰⁾ Durch die Formulierung „revolution by gradualism“ entfernt sich Morris allerdings von seinem zunächst wesentlich umfassender gedeuteten Revolutionsbegriff. Damit entspricht das von ihm propagierte Vorgehen gegenüber den nicht industrialisierten Ländern weitgehend der von den amerikanischen Regierungen im zwanzigsten Jahrhundert geübten Praxis, die die autonomen Interessen der nicht industrialisierten Länder unberücksichtigt läßt und in letzter Konsequenz auf eine Einschränkung des gerade von den Vereinigten Staaten immer wieder propagierten Selbstbestimmungsrechtes hinausläuft.

¹²⁷⁾ *Ibid.*, 34f.

¹²⁸⁾ *The Federalist*, ed. Jacob B. Cooke (Middletown, Conn., 1961), 89; vgl. Morris: *Emerging nations* (s. Anm. 123), 27.

¹²⁹⁾ *Ibid.*, 76.

¹³⁰⁾ *Ibid.*, 170.

Morris wird daher auch von William Appleman Williams¹³¹⁾ kritisiert, der das in der Unabhängigkeitserklärung garantierte Recht auf „revolutionary self-determination“ durch eine dogmatische Übertragung des amerikanischen Entwicklungsmodells auf andere Staaten und durch eine am Status quo orientierte Stabilisierungspolitik außer Kraft gesetzt sieht. Aus diesem Dilemma, so argumentiert Williams, könne sich die amerikanische Diplomatie nur dann befreien, wenn es zu einer strukturellen Veränderung des „American System“ komme: „To survive we must become revolutionary in two respects: we must admit the past and the future into our lives, and we must change the system so that it enables us to honor our ideals. I think it will help us to examine the way that we Americans responded to a revolutionary world. . .“¹³²⁾

Ähnlich wie Williams hat auch Hans J. Morgenthau die am Status quo und insbesondere auf die Eindämmung revolutionärer Bewegungen ausgerichtete Stabilisierungspolitik der Vereinigten Staaten scharf kritisiert und in ihr vor allem deshalb eine Gefährdung der langfristigen außenpolitischen Interessen der USA gesehen, weil Washington mit dieser Konzeption auf die sozialen, ökonomischen und auch politischen Herausforderungen durch die Staaten der Dritten Welt nicht flexibel reagieren könne. Die zum Teil unbestreitbaren Stabilisierungserfolge in Übersee sind nach seiner Auffassung daher auch viel zu vordergründig. Die Washingtoner Stabilisierungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg habe primär die Symptome, nicht aber die Ursachen der Instabilität in der Dritten Welt kuriert. Es sei zwar unbestreitbar, daß die kommunistischen Mächte und vor allem die Sowjetunion von jeder Instabilität in der Dritten Welt profitierten, die in erster Linie auf die Zurückdrängung des Kommunismus abgestellte Strategie Washingtons sei letztlich jedoch zu kurzatmig. Eine am Status quo orientierte Stabilisierungspolitik könne den Notwendigkeiten eines grundlegenden sozialen und ökonomischen Wandels kaum gerecht werden, sie zielen letztlich darauf ab, die Manifestationen der Unzufriedenheit breiter Volksschichten zu ersticken. Bei dieser unter antikommunistischen Vorzeichen betriebenen Außenpolitik sei Washington allzu oft dann sogar bereit, sich als *ultima ratio* auch auf totalitäre Regime zu stützen. „The stability thus achieved is apparent rather than real, for the policy seeking it concerns itself with one particular manifestation of instability rather than with its causes. What it is really concerned with is not instability as such but that instability that threatens the social,

¹³¹⁾ Vgl. Williams: America confronts a revolutionary world (s. Anm. 20), bes. 23.

¹³²⁾ Ibid., 24.

economic and political status quo. Thus it must prefer the short-run stability and long-run instability of tyrannical rule to the short-run instability and long-run stability of revolution and radical reform. For it is exactly in order to forestall the transformations that revolution and radical reform might bring today that American policy has consistently taken the side of repression on behalf of an unpopular social, economic and political status quo.“¹³³⁾

Die von den Washingtoner Regierungen bis zur Gegenwart konsequent durchgehaltene Eindämmungspolitik gegenüber revolutionären Bewegungen hat das amerikanische Eintreten für das Selbstbestimmungsrecht immer stärker diskreditiert und damit die amerikanische Außenpolitik insgesamt unglaubwürdig gemacht. Dieser Prestigeverlust der Vereinigten Staaten ist vor allem deshalb so groß, weil die von amerikanischen Politikern durch ihre verbalen Anknüpfungen an die revolutionäre Vergangenheit immer wieder geweckten Erwartungen nicht erfüllt worden sind.¹³⁴⁾ Angesichts dieser Situation komme es für Washington darauf an, so hat Felix Gilbert unlängst in einem Jubiläumsaufsatz argumentiert, für die amerikanische Außenpolitik die Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, um auf diese Weise den Führungsanspruch der Vereinigten Staaten erneut zu legitimieren: „Perhaps the most valuable lessons which the Bicentennial can impart to American foreign policy is“ – so Gilbert – „that world leadership is not a possession which can be inherited but a privilege, for which every generation must strive anew.“¹³⁵⁾ Die hier postulierte Glaubwürdigkeit des amerikanischen Führungsanspruches wird wesentlich davon abhängen, ob es der amerikanischen Führungselite in naher Zukunft gelingt, ihre Politik gegenüber den Entwicklungsländern auf eine neue Basis zu stellen. Drei Jahrzehnte nach der bolschewistischen Revolution haben die Vereinigten Staaten schließlich zu akzeptieren begonnen, daß sich die Sowjetunion ebenfalls als Weltmacht etabliert hatte. Drei Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg ist es an der Zeit, daß sich die Washingtoner Diplomatie gegenüber den Staaten der

¹³³⁾ Hans J. Morgenthau: Three paradoxes. Explaining the failures of U. S. foreign policy, in: New Republic, 11. Oktober 1975, 16–21, Zitat 17.

¹³⁴⁾ Vgl. hierzu etwa Robert Freeman Smith: The impact of the American Revolution on Latin America, in: Perspectives in American diplomacy. Essays on Europe, Latin America, and the Cold War. Papers selected from the Society for Historians of American Foreign Relations' first national meeting, held at Georgetown University, August 15–16, 1975, ed. by Jules Davids (New York 1976), 106–130.

¹³⁵⁾ Felix Gilbert: Bicentennial reflections, in: Foreign Affairs, 54 (1975/76), 644.

Dritten Welt nicht in verbalen Kundgebungen erschöpft, sondern den Emanzipationsprozeß der industriell nicht entwickelten Länder durch eine nicht nur formale Anwendung des Selbstbestimmungsrechts aktiv fördert.