

GRENZEN DER GOOD NEIGHBOR POLICY

Von Hans-Jürgen Schröder

Die von Franklin Delano Roosevelt proklamierte *Good Neighbor Policy* und insbesondere seine Absage an bewaffnete Interventionen in Lateinamerika haben fraglos zu einer – von der Regierung Hoover bereits eingeleiteten – Verbesserung der Beziehungen Washingtons zu den Staaten Mittel- und Südamerikas geführt. Die neuere Forschung hat die Roosevelt'sche Lateinamerikapolitik unter Hinweis auf ihre ökonomischen Aspekte allerdings zunehmend kritisch interpretiert; vor allem am Beispiel der Außenwirtschaftspolitik ist wiederholt herausgearbeitet worden, daß auch die *Good Neighbor Policy* in der Kontinuität der Washingtoner Hegemonialpolitik in Lateinamerika steht. Die wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung des Washingtoner Führungsanspruchs in der Westlichen Hemisphäre waren in den 30er Jahren – wie bereits Lloyd Gardner gezeigt hat¹ – die Handelspolitik und die Anleihepolitik der *Export-Import Bank*. Angesichts der zentralen Bedeutung von Handelspolitik und *Export-Import Bank* ist es zu begrüßen, daß die amerikanischen Historiker Dick Steward und Frederik C. Adams diesen beiden Themenbereichen jetzt umfassende Studien gewidmet haben².

Unter gründlicher Auswertung vor allem der Akten des *State Department* analysiert Steward die Genesis des Außenwirtschaftsprogramms vom Juni 1934, die internen Auseinandersetzungen um die Orientierung der amerikanischen Außenhandelspolitik und die intensiven Bemühungen Washingtons um den Abschluß von Meistbegünstigungsabkommen mit möglichst vielen Staaten Lateinamerikas, einem Schwerpunkt der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik. Es ist insbesondere zu begrüßen, daß Steward auch die Zeit vor Verabschiedung des *Trade Agreements Act* ausführlich in seine Untersuchung einbezieht; hier liegt ein wichtiger Neuansatz gegenüber bis-

herigen Forschungen zur außenwirtschaftlichen Komponente des *New Deal*.

Am Beispiel der Verhandlungen mit Kolumbien und der im *State Department* vor dem offiziellen Beginn dieser Verhandlungen angestellten Überlegungen arbeitet Steward einige Grundelemente der Roosevelt'schen Wirtschaftspolitik gegenüber Lateinamerika heraus und erhellt damit zugleich die Kontinuität der Washingtoner Lateinamerikapolitik. Die Verhandlungen mit Kolumbien wurden – wie Steward deutlich macht – von Anfang an mit dem Ziel geführt „to obtaining the maximum possible advantages for American commerce“³. Die Gegenleistungen der Vereinigten Staaten waren demgegenüber minimal veranschlagt. Sie bestanden in erster Linie in dem Angebot Washingtons, kolumbianische Kaffee-Exporte in die Vereinigten Staaten auf der „freien Liste“ zu belassen. Ein solches Vorgehen, so argumentierte die Handelsvertragsabteilung des *State Department* im April 1933, sei auch aus innenpolitischen Gründen opportun: „From the broader standpoint of the reciprocity program now under consideration the conclusion of an agreement whereby in return merely for an agreement to maintain coffee on the free list extensive tariff concessions would be given by Columbia, would tend to create a favorable impression in this country and tend to enlist public support of the reciprocity program as a whole.“ Unter Hinweis auf die Vorteile, die sich für die Vereinigten Staaten aus diesen Handelsvertragsverhandlungen ergeben konnten, stellte die *Treaty Division* lapidar fest: „... it actually costs us nothing“⁴.

Dieses Zitat bildet gewissermaßen das Leitmotiv für die kritische Analyse der gesamten Handelsvertragspolitik gegenüber Lateinamerika⁵. Neben dem Vertrag mit Kolumbien, dem Steward für die Entwicklung der Roosevelt'schen Lateinamerikapolitik Modellcharakter zuschreibt, analysiert der Verfasser ausführlich die Verträge mit Kuba und Brasilien sowie die Verhandlungen mit Argentinien. Überzeugend kann Steward nachweisen, daß sich die besonders von Außenminister Cordell Hull forcierte Handelsvertragspolitik primär

¹) Lloyd C. Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Madison/Wisconsin 1964.

²) Dick Steward, *Trade and Hemisphere. The Good Neighbor Policy and Reciprocal Trade*, Columbia/Missouri 1975; Frederik C. Adams, *Economic Diplomacy. The Export-Import Bank and American Foreign Policy 1934–1939*, Columbia/Missouri 1976.

³) Memorandum Treaty Division v. 18. April 1933, in: National Archives, Washington D. C., Record Group 59, 621.113/21; vgl. Steward, S. 63.

⁴) Memorandum Treaty Division (siehe Anm. 3); vgl. Steward, S. 66.

⁵) Gerade wegen der zentralen Bedeutung dieses Memorandums ist es bedauerlich, daß Steward, S. 66, eine falsche Aktennummer angibt. Vgl. auch den Beitrag von Dick Steward, *It Actually Costs Us Nothing*, in: Walter V. Scholes (ed.), *United States Diplomatic History*, Vol. II, Boston 1973, S. 127–34.

an den ökonomischen Bedürfnissen Washingtons orientierte. Lateinamerika, das traditionelle Expansionsfeld des Washingtoner Handelsimperialismus, wurde auch in den 30er Jahren primär als Absatzmarkt für amerikanische Überschußprodukte betrachtet.

In den aufgrund des *Trade Agreements Act* bis zum Kriegeausbruch in Europa abgeschlossenen Reziprozitätsverträgen sicherte sich Washington durch Zollkonzessionen Absatzmöglichkeiten in Kuba, Brasilien, Haiti, Kolumbien, Honduras, Nikaragua, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Ekuador und Venezuela. Außerdem wurden diese bilateral ausgehandelten Zollermäßigungen dadurch multilateral ausgeweitet, daß sich die Vereinigten Staaten durch die unbedingte Meistbegünstigungsklausel zugleich alle Zollkonzessionen sicherten, die der jeweilige Vertragspartner einem dritten Staat gewährte. Damit war der Handel der Vereinigten Staaten formal gleichgestellt, das Prinzip der „Offenen Tür“ realisiert. Allerdings relativiert Steward zu Recht diese Erfolgsbilanz der Washingtoner Handelsvertragspolitik, wenn er darauf verweist, daß es der Regierung Roosevelt in den 30er Jahren nicht gelang, so wichtige Staaten wie Argentinien, Chile, Mexiko oder Peru in das multilaterale Handelsvertragssystem einzubeziehen.

Überdies wurde der Anspruch Washingtons auf ein *open door empire* in Mittel- und Südamerika durch die jetzt ausführlich von Reiner Pommerin⁶ dargestellte Lateinamerikapolitik des Dritten Reiches zunehmend in Frage gestellt. Zwar liegt der Schwerpunkt dieser Untersuchung in den Jahren 1938 bis 1942, aufgrund der bisher umfassendsten Auswertung der deutschen Quellen bestätigt Pommerin aber die These von der Dominanz handelspolitischer Fragen für die Lateinamerikapolitik des Dritten Reiches insgesamt. Durch eine bilaterale Verrechnungs- und Subventionspolitik vermochte die seit 1934/35 intensivierte wirtschaftliche Durchdringung Lateinamerikas für den deutschen Marktanteil spektakuläre Steigerungsraten zu erringen, im wesentlichen auf Kosten der Vereinigten Staaten. Diese am Beispiel Brasiliens⁷ bisher am ausführlichsten analysierte deutsch-

⁶) Reiner Pommerin, *Das Dritte Reich und Lateinamerika. Die deutsche Politik gegenüber Süd- und Mittelamerika 1939–1942*, Düsseldorf 1977.

⁷) Vgl. insbesondere die ausgezeichnete Untersuchung von Stanley E. Hilton, *Brazil and the Great Powers, 1930–1939. The Politics of Trade Rivalry*, Austin – London 1975; dazu Hans-Jürgen Schröder, *Hauptprobleme der deutschen Lateinamerikapolitik 1933–1941*, in: JbLA, Bd. 12, Köln 1975, S. 425 ff.

amerikanische Rivalität in Lateinamerika läßt klar erkennen, daß die Washingtoner Handelsvertragspolitik nur dann erfolgreich sein konnte, wenn das Prinzip der „Offenen Tür“ von anderen Staaten nicht unterlaufen wurde.

In dem Maße, in dem sich das amerikanische Handelsvertragsprogramm in wichtigen Teilen Lateinamerikas als wirkungslos erwies, gewann die *Export-Import Bank* zwangsläufig an Bedeutung, wie Steward abschließend betont. Der Einsatz des finanzpolitischen Potentials der Vereinigten Staaten wurde vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges zum entscheidenden Instrument, um dem steigenden deutschen Einfluß zu begegnen. Am prägnantesten ist diese Strategie zur Eindämmung des deutschen, aber auch japanischen und italienischen Einflusses in Lateinamerika von dem Bankier Bernard Baruch formuliert worden: *“We must meet these countries on the ground they have chosen. If they use subsidies, we must use them. We can subsidize more”*, schrieb Baruch im Oktober 1938⁸.

Der verstärkte Einsatz der Washingtoner Finanzkraft in Lateinamerika und vor allem die wachsende Bedeutung der *Export-Import Bank* für die Durchsetzung der amerikanischen Außenpolitik ist jetzt in einer vorzüglichen Arbeit von Frederick C. Adams im einzelnen analysiert worden. Auch Adams stützt sich in erster Linie auf die Akten des *State Department*, von dem außerdem herangezogenen Archivmaterial sind insbesondere die erst in jüngster Zeit zugänglich gewordenen Bestände der *Export-Import Bank* zu nennen.

Adams macht einleitend deutlich, daß die am 2. Februar 1934 erfolgte Gründung der *Export-Import Bank* zur Finanzierung des Handels mit der Sowjetunion ebenso wie die Schaffung einer *Second Export-Import Bank* (9. März 1934) zur Abwicklung finanzpolitischer Transaktionen mit Kuba eine wichtige qualitative Veränderung in der amerikanischen Außenpolitik markiert. Denn während die amerikanischen Regierungen bis hin zu Hoover bei ihren außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Entscheidungen von privatem Kapital abhängig waren, setzte Roosevelt zur Finanzierung des Außenhandels Bundesmittel ein. Daß der Präsident dieses staatliche Finanzierungsprogramm nicht auf spezifische Fälle wie Kuba und die Sowjetunion beschränkt wissen wollte, erhellt die Tatsache, daß Roosevelt im Juli

⁸) Memorandum Baruch v. 11. Oktober 1938, in: Baruch Papers, Princeton University (Firestone Library).

1934 die *Second Export-Import Bank* zu weltweiten Transaktionen autorisierte⁹.

Diese generelle Ausweitung der Aufgaben der *Export-Import Bank* durch Präsident Roosevelt führte innerhalb des *State Department* zur Debatte über die politischen Rückwirkungen einer umfassenden staatlichen Kreditpolitik auf die *Good Neighbor Policy*: "*Our entire hands off policy*", so kritisierte etwa der stellvertretende Leiter der *Latin American Division* im Mai 1935 einen geplanten Kredit an Nikaragua, "*would be dissipated as far as Central America is concerned. Instead of being a good neighbor, we would again be regarded as as an international Shylock*"¹⁰. Es wurde vor allem befürchtet "*that this Government will attempt another venture into the realm of 'dollar diplomacy' by permitting the Export-Import Bank to become involved in the exchange situation in those countries*"¹¹.

Wenngleich die Politik des *State Department* gegenüber den Aktivitäten der *Export-Import Bank* von einer gewissen Ambivalenz gekennzeichnet ist, so war man sich in der Lateinamerikaabteilung aber durchaus im klaren, daß zwischen der von Roosevelt angekündigten Verbesserung der Beziehungen zu Lateinamerika und einer mit finanzpolitischer Penetration der lateinamerikanischen Staaten forcierten Exportpolitik ein Zielkonflikt bestand. So ist etwa auch im Oktober 1935 vom Leiter der *Latin American Division* auf die bisherige Haltung des *State Department* verwiesen worden "*of declining to recommend any operation of the Export-Import Bank which might involve the Bank in the exchange situation in any of the Central American countries. The political risks to the Government are so great that they far outweigh any possible advantages which might accrue from the operations of the Export-Import Bank*"¹².

Diese Widerstände des *State Department* gegen eine zu aktive Politik der *Export-Import Bank* in Lateinamerika werden von Adams in ihrer prinzipiellen Bedeutung für die Politik Washingtons gegenüber den süd- und mittelamerikanischen Staaten allerdings weit überschätzt. Es dürfte sich hier primär um eine taktisch motivierte Haltung handeln — die sich zum Teil aus institutionellen Rivalitäten erklärt —, denn in der zweiten Hälfte der 30er Jahre fand sich das

State Department ja relativ schnell bereit, wie Adams zeigt, diese Position aufzugeben. Die teilweise zu positive Bewertung der Politik des *State Department* für die Zeit bis 1935/36 manifestiert sich etwa auch in der unkritischen Einschätzung der Handelsvertragspolitik. Sie wird neben dem Verzicht auf militärische Interventionen als Beleg für die Entschlossenheit Roosevelts angeführt "*to smooth hemispheric ties*"¹³. Gerade die Untersuchung von Steward macht doch deutlich, daß auch die Handelsvertragspolitik ganz darauf abgestellt war, die wirtschaftliche Dominanz der Vereinigten Staaten in der Westlichen Hemisphäre abzusichern; der Antagonismus zwischen den Vereinigten Staaten und den unterentwickelten Ländern Lateinamerikas wurde dadurch eher noch verstärkt.

Für den finanzpolitischen Bereich ist dieser Aspekt von Adams allerdings überzeugend nachgewiesen. Hier entwickelt er insbesondere am Beispiel Haitis, wie die Regierung Roosevelt unter dem Eindruck namentlich der deutschen wirtschaftlichen Durchdringung Lateinamerikas dazu überging, den Einsatz der Finanzkraft zu intensivieren. Adams läßt keinen Zweifel daran, daß der Ende der 30er Jahre ständig steigende Einfluß Washingtons auf die Finanz- und Devisenpolitik der lateinamerikanischen Staaten mit den politischen Zielen der *Good Neighbor Policy* nicht im Einklang stand: "*By linking bank credits to Latin America's acceptance of a dollar exchange system, which allowed private capital to move freely, and by advocating the creation of noncompetitive agricultural and industrial enterprises, 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*"¹⁴.

Angesichts der deutschen militärischen Siege in Europa vom Frühjahr und Sommer 1940 vermochte die Roosevelt Administration die

⁹) Im Juni 1935 wurden die beiden Institutionen zu einer Bank vereinigt.

¹⁰) Zitiert bei Adams, S. 143.

¹¹) Zitiert ebenda.

¹²) Zitiert ebenda, S. 157.

¹³) Ebenda, S. 158.

¹⁴) Ebenda, S. 225.

letzten innenpolitischen Widerstände gegen diese umfassenden Aktivitäten der *Export-Import Bank* schnell auszuschalten. Jetzt konnte mit Recht darauf verwiesen werden, daß die Aufstockung der Finanzmittel der *Export-Import Bank* für das amerikanische Verteidigungsprogramm von essentieller Bedeutung war: *"We have the economic sinews",* betonte etwa Senator Robert Wagner vor dem Senat, *"and we have the sympathies of the democratic peoples of the New World. If we fail to act with resolution and with courage, we may someday find ourselves isolated and exposed to attack from our weakest side. We should take this reasonable measure of preparedness now, for ourselves and our American neighbors, against the uncertain future of a war-torn world"*¹⁵. Solche Argumente verfehlten ihre Wirkung nicht: Der Kongreß stimmte der von der Regierung Roosevelt gewünschten Expansion der Aktivitäten der *Export-Import Bank* zu. Neben einer Ausweitung des Kreditvolumens erhielt die *Export-Import Bank* vom Gesetzgeber jetzt auch die Möglichkeit, ausländischen Regierungen oder Zentralbanken Kredite für die Erschließung ihrer Rohstoffe, für die Erhaltung der wirtschaftlichen Stabilität und zur Finanzierung von Rohstoffkartellen innerhalb der Westlichen Hemisphäre bereitzustellen. Damit wurde der von der *Export-Import Bank* in den Jahren 1938/39 bereits eingeschlagene Weg gesetzlich abgesichert. Seit Ende der 30er Jahre war auch für das *State Department* die *Export-Import Bank* ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung Washingtoner Ordnungsvorstellungen geworden, wie A d a m s prägnant zusammenfaßt: *"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 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 their earlier analysis. They interpreted the depression, the emergence of aggressive to-*

¹⁵) Zitiert ebenda, S. 252.

*talitarian 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"*¹⁶.

Sowohl A d a m s als auch S t e w a r d räumen in ihren Untersuchungen ein, daß der Verzicht Roosevelts auf bewaffnete Interventionen in Lateinamerika dazu geeignet war, der *Good Neighbor Policy* zunächst Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Die ganz an den ökonomischen Bedürfnissen der Vereinigten Staaten orientierte Wirtschaftspolitik konnte jedoch ähnlich wie die Interventionspolitik für die lateinamerikanischen Staaten eine Einschränkung ihrer Souveränität bedeuten, wie S t e w a r d besonders nachdrücklich betont, weil die Regierung Roosevelt ihre finanzpolitische Überlegenheit dazu einsetzte, den mittel- und südamerikanischen Ländern die in den Vereinigten Staaten „bewährte“ liberalkapitalistische Wirtschaftsordnung aufzuzwingen oder eine Reorientierung der Außenwirtschaft Lateinamerikas abzublocken. Zu Recht betonen beide Autoren, daß Washington nichts unternahm, um die strukturellen Schwächen der lateinamerikanischen Staaten abzumildern und mithin ihre Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten wenigstens partiell zu reduzieren. Damit bestätigen die Arbeiten von A d a m s und S t e w a r d, daß auch die *Good Neighbor Policy* in der Washingtoner Lateinamerikapolitik keinen prinzipiellen Kurswechsel brachte, sondern lediglich als Formwandel Washingtoner Hegemonialpolitik in der Westlichen Hemisphäre zu interpretieren ist.

Auf die von A d a m s und S t e w a r d überzeugend belegten inneren Widersprüche der *Good Neighbor Policy* hatte der an der Formulierung der Lateinamerikapolitik im *State Department* maßgeblich beteiligte Laurence D u g g a n bereits im Jahre 1949 verwiesen, als er rückblickend bemerkte: *"The political achievements of the Good Neighbor Policy prior to the war were not matched in the economic field. . . . Only a handful of officials in responsible positions in Washington were prepared to pitch in and work hard to overcome indifference and opposition to economic help for Latin America"*¹⁷.

¹⁶) Ebenda, S. 257 f.

¹⁷) Laurence D u g g a n, *The Americas. The Search for Hemispheric Security*, New York 1949, zitiert bei S t e w a r d, S. 270 f.